



Garantire la corretta programmazione  
e la rigorosa gestione  
delle risorse pubbliche

# VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E REVISIONE DELLA SPESA

Il percorso di studio e approfondimento della RGS

2021  
2022  
**2023**  
2024





*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*  
*DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO*  
*Servizio Studi Dipartimentale*

Valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa  
Il percorso di studio e approfondimento della RGS

Roma, dicembre 2023



# INDICE

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITOLO 1 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE E REVISIONE DELLA SPESA: I PROGETTI DI STUDIO DELLA RGS</b> .....	<b>11</b>
1.1 - IL PROGETTO "LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E LA SPENDING REVIEW" .....	11
1.2 - IL PROGETTO DG REFORM - OCSE "POLICY EVALUATION TO IMPROVE THE EFFICIENCY OF PUBLIC SPENDING." .....	15
1.2.1 - <i>Obiettivi, finanziamento e soggetti coinvolti</i> .....	15
1.2.2 - <i>Le fasi del progetto</i> .....	19
<b>CAPITOLO 2 - LE DIMENSIONI DI ANALISI DI UN SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: IL QUADRO CONCETTUALE E ALCUNI CASI DI STUDIO</b> .....	<b>31</b>
2.1 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: FINALITÀ, CARATTERISTICHE E METODOLOGIE .....	31
2.2 - LE DIMENSIONI DI ANALISI DI UN SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE .....	34
2.3 - ALCUNI CASI DI STUDIO: IRLANDA, PAESI BASSI E CANADA .....	41
2.3.1 - <i>Assetto Istituzionale</i> .....	41
2.3.2 - <i>Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative</i> .....	49
2.3.3 - <i>Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni</i> .....	53
<b>CAPITOLO 3 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ITALIA: LE EVIDENZE EMERSE NELLE FASI RICOGNITIVE DEL PROGETTO DG REFORM - OCSE</b> .....	<b>61</b>
3.1 - LA BASE INFORMATIVA PER L'ANALISI .....	61
3.2 - ASSETTO ISTITUZIONALE .....	63
3.3 - MECCANISMI DI DEFINIZIONE E REALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ VALUTATIVE .....	77
3.4 - COMUNICAZIONE DEGLI ESITI E PROMOZIONE DELL'USO DELLE VALUTAZIONI .....	87
<b>CAPITOLO 4 - IL RAPPORTO CONCLUSIVO DEL PROGETTO DG REFORM-OCSE E PRIMI INTERVENTI ADOTTATI A LIVELLO NAZIONALE</b> .....	<b>93</b>
4.1 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE IN ITALIA: LO STATO DELL'ARTE NEI MINISTERI .....	93
4.2 - LA REVISIONE DELLA SPESA IN ITALIA: IL RUOLO DELLA RGS .....	98
4.3 - PROPOSTE DELL'OCSE PER UN RAFFORZAMENTO DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE E DELLA REVISIONE DELLA SPESA .....	101
4.4 - PRIMI INTERVENTI ADOTTATI A LIVELLO NAZIONALE .....	112
<b>APPENDICE</b> .....	<b>119</b>
APPENDICE 1 – PRIMA MISSIONE RICOGNITIVA - SCHEDE DI SINTESI DELLE INTERVISTE .....	119
APPENDICE 2 – SECONDA MISSIONE RICOGNITIVA - SCHEDE DI SINTESI DELLE INTERVISTE.....	145
APPENDICE 3– CONTESTO ISTITUZIONALE E PROGETTO OCSE-DG REFORM PER IL BELGIO .....	160

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1.1 – Le visite di studio realizzate	15
Tabella 2.1 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Assetto Istituzionale	37
Tabella 2.2 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative	39
Tabella 2.3 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni	40
Tabella 2.4 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Assetto Istituzionale	57
Tabella 2.5 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative	58
Tabella 2.6 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni	59
Tabella 3.1 - Amministrazioni intervistate e strutture coinvolte – Primo ciclo di interviste	62
Tabella 3.2 - Amministrazioni intervistate– Secondo ciclo di interviste	63
Tabella 3.3 - Le evidenze dei Ministeri e della PCM - Assetto istituzionale	76
Tabella 3.4 - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative	86
Tabella 3.5 - Comunicazione degli esiti e la promozione dell'uso delle valutazioni	92

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 1- Principali attività e risultati finali	18
--	----

## EXECUTIVE SUMMARY

A partire dal 2020, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha intrapreso un percorso di studio volto a favorire l'utilizzo della valutazione a supporto della programmazione e della revisione della spesa pubblica, attraverso due progetti "La valutazione delle politiche pubbliche e la *spending review*" e "*Policy evaluation to improve the efficiency of public spending*"; il primo progetto è stato realizzato con risorse messe a disposizione dal "Programma complementare di Azione e Coesione per la *governance* dei sistemi di gestione e controllo 2014/2020" mentre il secondo progetto, affidato all'OCSE per gli aspetti attuativi, è stato finanziato dalla DG Reform della Commissione Europea, attraverso il *Technical Support Instrument* (TSI).

Entrambi i progetti hanno avuto come finalità quella di proporre meccanismi per rafforzare, nel nostro Paese, le attività di valutazione delle politiche pubbliche a sostegno delle decisioni di bilancio e della programmazione degli interventi, anche attraverso lo studio di alcune realtà più avanzate e un'analisi comparativa delle esperienze europee ed internazionali.

Le attività di studio e di approfondimento sul tema della valutazione hanno evidenziato, in particolare, che sistemi di valutazione delle politiche pubbliche ben strutturati e consolidati, sotto il profilo istituzionale e dei processi valutativi, assicurano un maggiore livello di efficienza ed efficacia nella selezione ed attuazione delle politiche, accrescendo, al contempo, il livello di trasparenza e di condivisione delle scelte allocative fra gli *stakeholder* e fra i cittadini che, in qualità di contribuenti, hanno l'interesse ed il diritto ad una informazione completa ed esaustiva sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

È emerso, inoltre, che il percorso verso l'adozione di sistemi avanzati in materia di valutazione delle politiche pubbliche richiede, oltre ad una chiara visione e volontà politica, anche un profondo cambiamento culturale, nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, che riconosca il ruolo centrale della valutazione a supporto del decisore pubblico. Sotto questo aspetto, gli impegni assunti con la Riforma 1.13 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che fissa precisi obiettivi e scadenze in termini di miglioramento dell'efficacia della revisione della spesa, costituisce un'occasione e uno stimolo importante per il nostro Paese. Tale impegno dovrebbe favorire l'avvio di un percorso di riforma verso un sistema di valutazione strutturato secondo le migliori pratiche, accompagnato dalla necessaria attività di formazione, informazione e sensibilizzazione nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese.

In tale prospettiva, la RGS ha approfondito, in via propedeutica, il tema della valutazione fornendo un contributo di analisi e di riflessione teorica sulle dimensioni concettuali per l'identificazione degli aspetti qualificanti di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche. In proposito, sono stati definiti tre differenti profili afferenti,

rispettivamente: i) all’assetto istituzionale, ii) ai meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative e iii) alla comunicazione degli esiti e promozione dell’uso della valutazione. Nell’ambito di ciascun profilo, sono state identificate le diverse dimensioni che concorrono a qualificarli. Appartengono al primo profilo: il quadro regolatorio, i soggetti della valutazione, il grado di autonomia e indipendenza, la formazione e selezione del personale; rientrano nel secondo profilo: l’oggetto della valutazione e le basi dati; afferiscono al terzo profilo: la trasparenza e rilevanza degli esiti e l’utilizzo dei risultati della valutazione.

Il quadro concettuale, così delineato, è stato utilizzato come guida metodologica per l’analisi dei sistemi di valutazione di alcuni Paesi particolarmente avanzati in tema di valutazione delle politiche pubbliche (Irlanda, Paesi Bassi, Canada), oggetto di approfondimento nell’ambito delle visite di studio previste dal primo dei due progetti citati. Tale applicazione, oltre a fornire un quadro informativo utile alla comprensione degli aspetti qualificanti dei sistemi valutativi dei paesi oggetto di studio, ha consentito di testare la robustezza dello schema concettuale proposto, sia sotto il profilo della esaustività delle informazioni che della significatività comparativa.

Il quadro concettuale e gli strumenti di analisi elaborati hanno rappresentato uno strumento metodologico importante anche nelle diverse fasi attuative del secondo dei due progetti citati (DG Reform-OCSE), consentendo una ricostruzione sistematica delle principali caratteristiche della valutazione delle politiche pubbliche in Italia, in continuità e coerenza con le diverse dimensioni di analisi identificate.

Tale ricostruzione si è basata, in larga parte, sui contenuti dei questionari somministrati ai ministeri e alle strutture della Presidenza del Consiglio responsabili della valutazione per le rispettive aree di competenza e sulle evidenze emerse durante le successive interviste realizzate dal *team* OCSE. Ulteriori informazioni sono state acquisite presso altri soggetti istituzionali, a vario titolo interessati alla valutazione delle politiche pubbliche e alla revisione della spesa, fra i quali: la Banca d’Italia, l’Istituto Nazionale di Statistica, la Corte dei conti, alcune agenzie ed enti di ricerca e rappresentanti del mondo accademico.<sup>1</sup>

Dalla fase ricognitiva sono emerse alcune importanti indicazioni, che di seguito riportiamo, organizzate secondo i tre profili di analisi precedentemente descritti.

---

<sup>1</sup> Si fa presente che alcuni ministeri, a seguito del cambio di governo, hanno mutato il loro nome rispetto a quello che avevano al momento delle interviste avvenute nella prima metà del 2022: la L 204/2022, che converte con modificazioni il DL 173/2022, stabilisce, infatti, le nuove denominazioni e competenze di cinque ministeri: il Ministero dello sviluppo economico è divenuto il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ora è Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; il Ministero della transizione ecologica è denominato Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica; il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ora è Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il Ministero dell’istruzione è divenuto Ministero dell’istruzione e del merito.

Riguardo all'**assetto istituzionale**, non esiste, in Italia, un quadro regolatorio sistematico, che definisca il mandato e l'organizzazione delle attività valutative e chiarisca le funzioni e le responsabilità dei singoli attori coinvolti. Sono presenti, tuttavia, diversi riferimenti normativi per le attività di valutazione, codificati tramite fonti di rango primario, secondario e linee guida. Nell'ambito della politica di coesione europea, esistono in Italia prassi consolidate di pianificazione ed organizzazione di attività valutative, dovute alla presenza di regolamenti europei che disciplinano l'obbligatorietà delle valutazioni di interventi finanziati con i Fondi Strutturali.

Nelle amministrazioni non è presente, di regola, una struttura interna di coordinamento, responsabile della valutazione delle politiche pubbliche e della revisione della spesa nelle materie di competenza. Inoltre, sono pochi i casi in cui le valutazioni vengono realizzate da strutture interne. Alcune amministrazioni centrali dispongono di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ai sensi della L. 144/1999 che, tuttavia, svolgono principalmente attività di monitoraggio e di gestione tecnica delle valutazioni. Generalmente, le amministrazioni si avvalgono di strutture interne quali, ad esempio, agenzie e centri di ricerca *in house*, che svolgono attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche in determinati ambiti di competenza, sulla base di specifiche convenzioni o contratti di servizio.

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

È riscontrata una generale e diffusa carenza di competenze specifiche sulla valutazione, accompagnata da una relativa scarsa attenzione per tali competenze nei processi selettivi e formativi. Nella maggior parte dei casi, l'attività di formazione del personale è generalista e non mirata ai temi propri della valutazione delle politiche pubbliche. Inoltre, le competenze specifiche in materia di valutazione, anche quando esistenti, spesso non trovano piena e concreta applicazione. Non è disponibile, nelle amministrazioni centrali, una mappatura delle competenze in materia di valutazione e non esiste un albo degli esperti in valutazione di politiche pubbliche.

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

Con riferimento **ai meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative**, le informazioni raccolte hanno evidenziato uno scarso allineamento tra le attività valutative ed il ciclo decisionale. In generale, sono emersi pochi esempi di valutazione di interventi finanziati con politiche ordinarie (fondi nazionali), soprattutto per quanto riguarda le valutazioni *ex-post* volte a misurare i risultati raggiunti. In generale, non vengono destinate risorse specifiche per la valutazione al di fuori del contesto della politica di coesione comunitaria.

Sul fronte dei dati, esiste un'importante mole di informazioni statistiche a disposizione e vi sono esempi di banche dati *open*. In generale, è stato riscontrato un approccio culturale favorevole alla condivisione ed integrazione delle diverse fonti informative, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche italiane. Tuttavia, la qualità dei dati è ancora bassa, con particolare riferimento agli indicatori di realizzazione fisica e di risultato degli interventi (indicatori di *output* e di *outcome*), a causa del loro scarso utilizzo nelle attività di valutazione. Di conseguenza, anche i riscontri da parte degli utilizzatori che svolgono attività di valutazione o dei soggetti interessati (*stakeholder*) risultano generalmente limitati.

In merito alla **comunicazione degli esiti e alla promozione dell'uso della valutazione**, è emerso che i risultati delle valutazioni condotte non vengono resi disponibili sistematicamente sui siti istituzionali delle amministrazioni responsabili e il dibattito pubblico sugli esiti delle politiche è quasi assente. Tuttavia, alcune amministrazioni pubblicano i rapporti di valutazione sui propri siti istituzionali.

È emerso, inoltre, che l'utilizzo degli esiti della valutazione non è, generalmente, incardinato nei processi decisionali e ciò costituisce un punto di debolezza, che si lega alla scarsa domanda di valutazione da parte dei *policy maker*. Allo stesso modo, le proposte di allocazione delle risorse non beneficiano della valutazione dei risultati delle politiche pubbliche. Tuttavia, in determinati ambiti settoriali, quali le infrastrutture, l'educazione e la sanità, è stato riscontrato un maggiore utilizzo degli esiti della valutazione nella definizione delle decisioni e delle priorità di *policy*, anche se le valutazioni realizzate sono ancora in numero limitato.

Il percorso di analisi e approfondimento sulla valutazione delle politiche pubbliche e la revisione della spesa in Italia si conclude con la predisposizione del Rapporto finale elaborato dall'OCSE (da qui in poi "Rapporto OCSE"), a conclusione del progetto. Tale Rapporto è stato presentato e discusso nell'ambito del Seminario RGS del 7 febbraio 2023 e trasmesso, nella versione definitiva, alla RGS in data 14 aprile 2023 assieme al documento descrittivo di alcune best practices internazionali (*Good practice report on the integration of policy evaluation in the budgetary process*).

La prima parte del Rapporto (capitoli 1 e 2) descrive e commenta i risultati delle missioni ricognitive, che hanno consentito di identificare le caratteristiche del sistema di valutazione italiano e le pratiche di analisi e valutazione della spesa attualmente in essere. La seconda parte del Rapporto (capitolo 3) riporta, invece, le raccomandazioni specifiche per l'Italia, ovvero una serie di indicazioni propositive su come rafforzare il processo di istituzionalizzazione del sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni italiane, con particolare riferimento ai processi di bilancio e di revisione della spesa e al ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - RGS in relazione alle attività di coordinamento degli stessi.

Una prima indicazione, di carattere generale, che emerge dal Rapporto OCSE, è che i processi di revisione della spesa sono parte integrante dei processi di istituzionalizzazione della valutazione. Ciò non implica che l'implementazione dei processi di revisione della spesa non possano avere priorità rispetto allo sviluppo di un sistema di valutazione delle

politiche pubbliche; indica, piuttosto, che i processi di revisione della spesa, per essere efficaci, devono essere incentrati sulla valutazione, ovvero su percorsi procedurali che vedano nella valutazione *ex-ante* ed *ex-post* i momenti qualificanti.

Con riferimento all'assetto istituzionale, l'OCSE ha messo in evidenza che la normativa sulla revisione della spesa è definita in modo separato da quella sulla valutazione. Tale distinzione, che si riflette sulla fase applicativa, costituisce un punto di debolezza del sistema. Rileva, tuttavia, che la Riforma abilitante 1.13 del PNRR, collocandosi trasversalmente fra la normativa sulla revisione della spesa e quella sulla valutazione, offre una chiara opportunità per il superamento di tale dualismo. La riforma prevede, infatti, un ampliamento dell'ambito applicativo della revisione della spesa ed un rafforzamento del legame con la valutazione tramite decisioni di bilancio basate sull'evidenza.

In tale prospettiva, l'OCSE raccomanda iniziative volte a definire un quadro di riferimento per la valutazione, armonizzato e coordinato, che chiarisca obiettivi, responsabilità e ruoli dei soggetti coinvolti ed assicuri adeguate risorse per la realizzazione delle attività di valutazione. In particolare, evidenzia la necessità di predisporre delle apposite linee guida metodologiche, rivolte ai ministeri, e finalizzate a rafforzare le attività di valutazione e lo sviluppo di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza. Le linee guida, che dovrebbero prevedere orientamenti specifici sulle modalità di presentazione delle proposte supportate da evidenza, contribuiscono a rendere sistematiche le attività di valutazione a supporto delle proposte di bilancio e dei processi di revisione della spesa, incrementandone il livello qualitativo.

L'OCSE ritiene, inoltre, che il MEF dovrebbe favorire la predisposizione di basi informative di qualità, anche per gli aspetti non finanziari, a supporto delle proposte di bilancio (*challenge function*), richiedendo, ai ministeri competenti per materia, analisi di coerenza delle spese con le priorità di governo, assieme a valutazioni di efficienza ed efficacia delle stesse.

Con riferimento all'ambito soggettivo della valutazione, l'OCSE evidenzia la necessità di una sostanziale revisione del sistema di *governance* dei processi di valutazione e di revisione della spesa definendo le funzioni delle strutture in essi coinvolte: il Comitato Scientifico, l'Unità di Missione Analisi e Valutazione della Spesa (UDM AVS), l'Ispettorato Generale di Bilancio (IGB), le altre strutture RGS, in particolare il Servizio Studi Dipartimentale (SeSD) e l'Unità di Missione Next Generation Eu (UDM NG - EU), ed i Nuclei. Sottolinea, in particolare, che il Comitato Scientifico, con il supporto dell'UDM AVS, dovrebbe da un lato definire le linee guida metodologiche volte alla preparazione di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza e dall'altro svolgere una funzione di controllo esaminando, sempre con il supporto dell'UDM AVS, le proposte di risparmio preparate dai ministeri, al fine di verificarne la conformità rispetto alle linee guida e la coerenza con le priorità di *policy*. Il Comitato Scientifico, insieme all'UDM AVS, dovrebbe, infine, supervisionarne anche l'attuazione.

L'OCSE sottolinea, inoltre, che l'organizzazione e la realizzazione delle valutazioni, che devono produrre evidenze utili per la revisione della spesa, dovrebbe ricadere nella

responsabilità dei ministeri. Allo stesso tempo, ribadisce che l'Italia dovrebbe rafforzare la funzione di valutazione nelle amministrazioni, con il MEF nel ruolo di *challenging function*.

Rispetto allo scarso allineamento tra cicli decisionali ed attività di realizzazione delle valutazioni, anche conseguenti alle ridotte tempistiche a disposizione delle amministrazioni, l'OCSE invita i ministeri ad avviare l'analisi delle proprie spese prima dell'inizio ufficiale del processo di revisione, ovvero prima dell'adozione del DPCM di ripartizione degli obiettivi di risparmio, prevista entro il 31 maggio dell'anno.

Con riferimento all'articolo 22-bis della legge 196/2009, l'OCSE raccomanda che le proposte di bilancio di ciascun ministero di spesa si basino sull'evidenza prodotta dalle valutazioni, al fine di analizzarne la potenziale efficacia e favorire un processo di selezione consapevole in funzione delle priorità politiche.<sup>2</sup> Infatti, procedimenti di revisione della spesa (o tagli) non basati sugli esiti delle valutazioni non soddisfano le condizioni a priori per una spesa efficace. A tal proposito, risulterebbe necessario incrementare le attività di valutazione in ciascun ministero, essendo le evidenze attualmente disponibili molto scarse, per quasi tutti gli ambiti di *policy*.

Riguardo ai meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative, è emerso, inoltre, che ogni ministero dovrebbe individuare una struttura interna che abbia la responsabilità di promuovere e organizzare le valutazioni (piano di valutazione) nelle aree di competenza, mentre dovrebbe essere garantita l'autonomia nel definire il proprio assetto organizzativo, al fine di renderlo quanto più possibile efficiente ed efficace nello svolgimento delle attività di valutazione; infatti, un modello organizzativo unico per le attività di valutazione dei vari ministeri non sembra né appropriato e né praticabile. In tale prospettiva, l'OCSE sottolinea che, oltre alle unità responsabili per la valutazione, dovrebbe essere rafforzato anche il ruolo del MEF, finalizzato a promuovere e facilitare le attività di valutazione dei ministeri.

Con riferimento alle basi dati, l'OCSE ha chiesto il rafforzamento delle informazioni di tipo non-finanziario e l'attivazione di una rete maggiormente coordinata, per le fasi di raccolta e diffusione dei dati, tra i diversi attori coinvolti (fra cui, RGS, Nuclei e ministeri). Al fine di migliorare la qualità dei dati, l'OCSE sottolinea, inoltre, che le linee guida redatte dal Comitato Scientifico dovrebbero includere anche orientamenti sulle metodologie e sui meccanismi di raccolta, volti a supportare la predisposizione di proposte di risparmio basate sulle evidenze. I Nuclei dovrebbero, fra l'altro, svolgere la funzione di "garanti" della qualità dei dati, formulando proposte migliorative volte ad assicurarne la pronta utilizzabilità e la possibilità di integrazione con informazioni provenienti da altre fonti.

In relazione alla scarsa disponibilità di valutazioni, che non permette lo sviluppo di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza, l'OCSE indica un insieme di

---

<sup>2</sup> L'art. 22bis non fa esclusivo riferimento alle proposte per obiettivi di risparmio; il comma 1, infatti, stabilisce che "sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Tali obiettivi riferiti al successivo triennio, possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire, anche tenendo conto delle eventuali ulteriori iniziative connesse alle priorità politiche del Governo".

strumenti di cui la RGS, e il complesso della Pubblica Amministrazione, dovrebbe dotarsi per rafforzare le proprie attività di valutazione e, conseguentemente, renderne sistematico l'utilizzo, in particolare nell'ambito dei processi di bilancio.

L'OCSE sottolinea, in particolare, che rendere disponibili le valutazioni delle politiche e le informazioni sulla *performance* durante il processo di bilancio potrebbe contribuire ad aumentare l'utilizzo dell'evidenza nel processo decisionale. Le valutazioni delle politiche e le informazioni sulla *performance* possono fornire dati preziosi per il processo di revisione del bilancio e della spesa e dovrebbero essere rese disponibili nel momento in cui si prendono le decisioni in merito. Al fine di porre una maggiore enfasi sull'utilizzo degli esiti, l'OCSE propone, con particolare riferimento agli strumenti a disposizione di RGS, una serie di interventi correttivi volti a stimolare la produzione di attività di valutazione, alimentando così i meccanismi di produzione delle evidenze a supporto delle proposte di revisione della spesa. In particolare, l'OCSE identifica due diversi ambiti di azione:

- le note integrative, che dovrebbero essere accompagnate dalla cosiddetta "Teoria del cambiamento", ovvero identificare le modalità e le motivazioni per cui un intervento dovrebbe produrre determinati risultati nella popolazione *target*, definendo le ipotesi e i parametri che consentono di valutare i risultati dell'intervento, mappando gli *input*, gli *output*, i risultati e gli impatti. Inoltre, la RGS dovrebbe svolgere la cosiddetta "*challenge function*", al fine di aumentare la qualità delle informazioni non finanziarie incluse nei documenti di bilancio, con particolare riferimento all'analisi della coerenza delle spese con le priorità di governo e alla loro efficacia ed efficienza;
- le relazioni a corredo degli atti normativi, che dovrebbero fornire informazioni addizionali, tra le quali: i) informazioni su come l'utilizzo proposto dei fondi rappresenta il modo più efficace ed efficiente per raggiungere gli obiettivi e gli impatti identificati nella Relazione illustrativa; ii) evidenze provenienti da valutazioni esistenti che permettano di dimostrare la necessità di un intervento o, ove sia il caso, come l'attuazione di una misura precedente, analoga a quella proposta, sia risultata inefficiente o inefficace; iii) una clausola di valutazione, che fornisca indicazioni sulle modalità e le tempistiche con cui un intervento deve essere valutato.

Riguardo alla comunicazione, l'OCSE evidenzia l'importanza di rendere pubblici gli esiti delle valutazioni in un *database* o archivio accessibile; pertanto, quando un documento di valutazione è completato, dovrebbe essere pubblicato in una sezione dedicata sul sito web del ministero competente e i principali risultati e conclusioni delle valutazioni dovrebbero essere comunicati in modo chiaro e tempestivo. Una buona pratica è la creazione di un "*database* delle valutazioni", che funga da archivio per tutte le valutazioni condotte dai ministeri o per loro conto.

Nel complesso, facendo leva sui processi di bilancio, gli interventi correttivi proposti dall'OCSE sono finalizzati ad un rafforzamento della cultura della valutazione nei ministeri e, al contempo, intendono rendere sistematico l'utilizzo delle valutazioni prodotte, quale prerequisito fondamentale per la definizione di nuove proposte. Di seguito, si riporta una Tavola di sintesi delle raccomandazioni dell'OCSE organizzate secondo le diverse dimensioni di analisi di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche.

A fronte delle predette raccomandazioni, nella parte conclusiva del Rapporto si fornisce una descrizione delle iniziative adottate a livello nazionale, per il rafforzamento del sistema di valutazione e revisione della spesa pubblica in Italia. Tali attività sono state in larga parte promosse e realizzate nell'ambito del MEF-RGS, sulla base degli orientamenti metodologici del Comitato scientifico, e costituiscono una piattaforma comune di confronto e di cooperazione tra l'UDM AVS, in qualità di struttura di supporto del predetto Comitato, e le altre strutture della Ragioneria Generale dello Stato, in ragione dei rispettivi profili di competenza. Fra queste, in particolare: l'Ispettorato Generale di Bilancio, per i profili finanziari delle proposte di intervento dei ministeri ed il relativo monitoraggio, il Servizio Studi Dipartimentale, per le attività di analisi, studio e ricerca in materia di valutazione delle politiche pubbliche e l'Unità di Missione Next Generation Eu, per i profili attinenti all'attuazione delle misure del PNRR.

Nel mese di novembre 2023, a seguito dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio delle linee guida sulle attività di analisi e valutazione della spesa, il Comitato Scientifico ha redatto un documento dal titolo "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa". Il documento prevede un percorso volto alla implementazione di un assetto organizzativo e funzionale così strutturato:

- ciascun ministero è responsabile della redazione, e conseguente attuazione, di un Piano triennale di analisi e valutazione della spesa, il quale contiene una descrizione dei progetti di valutazione che l'amministrazione intende svolgere nei successivi tre anni di lavoro;
- Il responsabile del Piano è la figura interna preposta a coordinare le attività connesse alla predisposizione e all'attuazione del Piano;
- le valutazioni devono essere condotte secondo elevati standard qualitativi e fornire evidenze empiriche sulle quali basare proposte di riforma e di riallocazione delle risorse, da rendere disponibili in tempi utili al disegno della legge di bilancio;
- gli esiti delle valutazioni devono essere tempestivamente pubblicati sui siti web dei ministeri competenti e divenire oggetto di discussione e di confronto pubblico, anche tramite l'organizzazione di incontri dedicati;

Tale percorso richiede la creazione, ovvero il rafforzamento, presso i singoli ministeri, delle strutture dedicate alla realizzazione dei Piani triennali, nonché l'adozione di iniziative volte alla formazione del personale coinvolto nei processi di organizzazione e attuazione della valutazione.

In tale prospettiva, la Legge di bilancio 2023 ha stanziato fondi specificamente dedicati alla realizzazione, presso ciascun ministero, di attività di analisi e valutazione della spesa pubblica, con l'apporto di specifiche competenze professionali da reperire attraverso l'assunzione di personale specializzato e il ricorso ad esperti esterni. A partire dal 2024, è prevista, inoltre, su iniziativa della RGS, l'organizzazione di corsi di formazione finalizzati alla costruzione di una comunità di funzionari specializzati in analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

## Le raccomandazioni OCSE

Assetto istituzionale	
<b>Quadro regolatorio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Rango delle fonti</i></li> <li>- <i>Rilevanza delle prassi</i></li> <li>- <i>Grado di dettaglio</i></li> <li>- <i>Armonizzazione</i></li> <li>- <i>Linee guida</i></li> </ul>	<p>L'insieme di norme, disposizioni e procedure che governano le attività di valutazione in Italia non fornisce un quadro completo e coerente delle pratiche valutative a livello di paese.</p> <p>La Riforma abilitante 1.13 del PNRR, collocandosi trasversalmente tra la revisione della spesa e la valutazione delle politiche offre una chiara opportunità per il superamento dell'attuale dualismo del quadro normativo. Essa prevede, infatti, un ampliamento dell'ambito applicativo della revisione della spesa ed un rafforzamento del legame con la valutazione, per gli aspetti inerenti alle decisioni di bilancio.</p> <p>L'OCSE ha raccomandato la necessità di predisporre delle apposite linee guida metodologiche rivolte ai ministeri, finalizzate a rafforzare le attività di valutazione e lo sviluppo di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza.</p>
<b>Ambito soggettivo della valutazione</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>I soggetti della valutazione</i></li> </ul>	<p>Il Rapporto OCSE ritiene che il MEF debba assicurare un'alta qualità delle informazioni non finanziarie nelle proposte di bilancio (<i>challenge function</i>), richiedendo ai ministeri analisi di coerenza delle spese con le priorità di governo e valutazioni di efficienza ed efficacia delle stesse.</p> <p>L'OCSE evidenzia la necessità di una sostanziale revisione del sistema di <i>governance</i> dei processi di valutazione e di revisione della spesa, definendo le funzioni delle strutture coinvolte: il Comitato Scientifico, l'Unità di Missione per l'analisi e la valutazione della spesa (UDM AVS), IGB, le altre strutture RGS (in particolare il SeSD e l'UDM NG - EU) ed i Nuclei.</p> <p>Secondo l'OCSE, la ricostituzione dei Nuclei, ai sensi della L 196/2009 (art. 39), può contribuire alla riforma del sistema di revisione della spesa; in tale prospettiva, l'UDM AVS dovrebbe cooperare con i ministeri per identificare le aree rilevanti per le proposte di revisione della spesa. L'OCSE ribadisce che rientra nella responsabilità dei ministeri l'organizzazione e la realizzazione delle valutazioni che devono produrre evidenze utili per la revisione della spesa.</p>
<b>Autonomia e indipendenza</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Grado di autonomia</i></li> <li>- <i>Strutture interne o esterne alla PA</i></li> </ul>	<p>L'OCSE sostiene che, nel caso in cui non sia disponibile una struttura interna al ministero dedicata alla valutazione, i Nuclei potrebbero realizzare anche attività di valutazione, se dotati delle necessarie competenze, tenendo sempre in dovuta considerazione il tema dell'autonomia e indipendenza dei soggetti/strutture deputate alle attività di valutazione all'interno dell'amministrazione.</p> <p>L'UDM AVS dovrebbe, tra l'altro, anche cooperare con i Nuclei dei ministeri per identificare le aree rilevanti per le proposte di revisione della spesa.</p>
<b>Formazione e selezione del personale</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Modalità di accesso</i></li> <li>- <i>Valorizzazione competenze</i></li> <li>- <i>Contesto culturale favorevole</i></li> <li>- <i>Esistenza albo professionale</i></li> </ul>	<p>L'OCSE ha individuato criticità e inadeguatezze importanti in termini di competenze e formazione in materia di valutazione delle politiche pubbliche, fornendo suggerimenti su come rafforzare capacità e competenze specifiche.</p> <p>I concorsi per l'accesso al lavoro pubblico ancora non prevedono, tranne rare eccezioni, la verifica delle conoscenze in materia di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa. I programmi formativi non risultano particolarmente efficaci, non solo perché non coordinati e finalizzati alle esigenze delle amministrazioni, spesso non chiaramente definite, ma anche perché le competenze valutative, allorché presenti, non trovano concreta applicazione nelle attività di valutazione, in ragione della carenza di domanda.</p> <p>Pertanto, l'OCSE raccomanda di: i) organizzare una formazione specifica sulla valutazione delle politiche per il personale dei ministeri; ii) creare sinergie con le unità di valutazione esistenti nei ministeri per realizzare massa critica in termini di competenze; iii) definire una categoria professionale di valutatori nell'amministrazione, assicurando che ogni ministero abbia un gruppo dedicato alla valutazione delle politiche.</p>

Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative	
<b>Ambito oggettivo</b>  - <i>Estensione</i> - <i>Tempistica</i> - <i>Livello di dettaglio</i> - <i>Risorse</i>	<p>Il Rapporto OCSE evidenzia uno scarso allineamento tra cicli decisionali ed attività di realizzazione delle valutazioni nel contesto della revisione della spesa, anche conseguenti alle ridotte tempistiche a disposizione delle amministrazioni. A tal fine, l'OCSE invita i ministeri ad avviare l'analisi delle proprie spese prima dell'inizio ufficiale del processo di revisione della spesa, ovvero del DPCM di ripartizione degli obiettivi di risparmio che, allo stato attuale, deve essere predisposto entro il 31 maggio di ogni anno.</p> <p>Con riferimento all'applicazione dell'articolo 22-bis della L 196/2009, la raccomandazione dell'OCSE prevede che le proposte di bilancio di ciascun ministero di spesa debbano basarsi sull'evidenza prodotta dalle valutazioni. A tal proposito, risulta necessario incrementare le attività di valutazione in ciascun ministero, essendo le evidenze attualmente disponibili molto scarse per quasi tutti gli ambiti di <i>policy</i>.</p> <p>Non essendo le capacità valutative uniformemente distribuite fra le amministrazioni, l'OCSE sottolinea che risulta fondamentale che ogni ministero individui una struttura interna che abbia la responsabilità di promuovere e organizzare le valutazioni (piano di valutazione) nelle aree di competenza.</p> <p>Il Rapporto OCSE sottolinea che, oltre alle unità responsabili per la valutazione nei ministeri, dovrebbe essere rafforzato anche il ruolo del MEF, finalizzato a promuovere e facilitare le attività di valutazione.</p>
<b>Basi dati</b>  - <i>Sistemi di rilevazione</i> - <i>Qualità</i> - <i>Pubblicità</i>	<p>L'OCSE ha rilevato una buona disponibilità di dati nel nostro Paese e una diffusa predisposizione alla condivisione degli stessi anche tramite la costruzione di basi dati comuni di fonte amministrativa.</p> <p>Tuttavia, l'OCSE ha riscontrato che la qualità dei dati è spesso scarsa, in termini di accuratezza e completezza dell'informazione, anche in considerazione di una limitata disponibilità di dati utili per le attività di valutazione. Ha riscontrato, inoltre, difficoltà nell'integrazione delle basi dati amministrative in relazione ai limiti imposti dalla normativa sulla protezione e trattamento dei dati personali.</p> <p>Con riferimento alle basi dati, l'OCSE ha raccomandato il rafforzamento delle informazioni di tipo non-finanziario e l'attivazione di una rete maggiormente coordinata, per le fasi di raccolta e diffusione dei dati, tra i diversi attori coinvolti (RGS, Nuclei, ministeri, ecc.). Al fine di migliorare la qualità dei dati, l'OCSE ha sottolineato, inoltre, che le linee guida redatte dal Comitato Scientifico dovrebbero contenere anche orientamenti sulle metodologie e sui meccanismi di raccolta dei dati.</p>
Comunicazione degli esiti e la promozione dell'uso delle valutazioni	
<b>Trasparenza</b>  - <i>Diffusione e comunicazione esiti</i> - <i>Grado di complessità della presentazione degli esiti</i>	<p>L'OCSE evidenzia l'importanza della pubblicazione dei rapporti di valutazione in un database/archivio accessibile. Pertanto, ritiene che i rapporti di valutazione conclusi (internamente o da esperti esterni) debbano essere pubblicati in una sezione dedicata sul sito web del ministero competente e i principali risultati e conclusioni delle valutazioni debbano essere comunicati in modo chiaro e tempestivo.</p> <p>Una buona pratica, proposta dall'OCSE, è la creazione di un "database delle valutazioni", che funga da archivio per tutte le valutazioni condotte dai ministeri (o per loro conto).</p>
<b>Rilevanza ed utilizzo degli esiti</b>  - <i>Sistematicità nell'utilizzo degli esiti</i>	<p>L'OCSE sottolinea che rendere disponibili le valutazioni delle politiche e le informazioni sulla <i>performance</i> durante il processo di bilancio potrebbe contribuire ad aumentare l'utilizzo dell'evidenza nel processo decisionale.</p> <p>Nel Rapporto vengono proposti alcuni interventi correttivi per promuovere l'utilizzo degli esiti delle valutazioni, con particolare riferimento alle note integrative e alle relazioni a corredo degli atti normativi, finalizzati ad un rafforzamento della cultura della valutazione nei ministeri e, al contempo, a rendere sistematico l'utilizzo delle valutazioni condotte.</p> <p>L'OCSE, inoltre, sottolinea che la RGS dovrebbe svolgere la cosiddetta "<i>challenge function</i>" nei confronti dei ministeri, al fine di aumentare la qualità delle informazioni non finanziarie incluse nei documenti di bilancio.</p>

## CAPITOLO 1 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE NEI PROCESSI DI PROGRAMMAZIONE E REVISIONE DELLA SPESA: I PROGETTI DI STUDIO DELLA RGS

### 1.1 - Il progetto “La valutazione delle politiche pubbliche e la spending review”

L’osservazione, a livello internazionale, del ruolo svolto da soggetti istituzionali con competenze “analoghe” a quelle della RGS, ha suggerito l’opportunità di approfondire il tema della valutazione, avviando un progetto finalizzato al rafforzamento e all’utilizzo delle attività valutative nell’ambito delle scelte di *policy* e a supporto dei processi di bilancio.

In tale prospettiva, il Dipartimento della RGS, tramite propri rappresentanti, ha preso attivamente parte al *Public Governance Committee* (PGC), un gruppo di lavoro istituito dall’OCSE per lo studio della valutazione delle politiche pubbliche e dell’impatto che la stessa può avere in un’ottica di miglioramento delle decisioni politiche, anche attraverso il ricorso alle evidenze sull’efficacia degli interventi e sulla promozione della responsabilità della macchina amministrativa.<sup>3</sup>

Le attività condotte in seno al PGC hanno portato alla compilazione del questionario dell’indagine OCSE 2018-2019,<sup>4</sup> “*Institutionalisation, quality and use of policy evaluation*”. L’indagine mostra che, in Italia, pur in assenza di un *framework* normativo per la valutazione delle politiche pubbliche, è possibile identificare vari filoni istituzionali di valutazione, fa cui vale menzionare: la valutazione delle politiche per i programmi di investimento pubblici, le analisi dell’impatto della regolamentazione,<sup>5</sup> le analisi e le valutazioni della spesa pubblica<sup>6</sup> ed il *performance management* nel settore pubblico.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Il Dipartimento della RGS ha partecipato con rappresentanti del Servizio Studi Dipartimentale (SeSD) e dell’Ispettorato Generale di Bilancio (IGB).

<sup>4</sup> <https://www.oecd.org/gov/improving-governance-with-policy-evaluation-89b1577d-en.htm>

<sup>5</sup> Ulteriori forme ed esperienze di valutazione sono riconducibili al campo della semplificazione normativa, con la previsione dell’Analisi dell’Impatto della Regolazione (AIR) e della Verifica di Impatto della Regolamentazione (VIR).

<sup>6</sup> La necessità di un’analisi puntuale dei meccanismi che incidono sull’andamento della spesa pubblica e l’esigenza di individuare interventi mirati al suo contenimento e ad una progressiva riqualificazione hanno assunto, a partire dal 2007, un rilievo via via crescente nelle decisioni di finanza pubblica, anche al fine del rispetto degli obiettivi finanziari concordati in sede europea. La strada intrapresa è stata quella di una politica

In ragione della eterogeneità dei diversi filoni di analisi sopra elencati, tale esperienza ha suggerito l'opportunità di un approfondimento sulle modalità di inserimento strutturale della valutazione nei processi di revisione della spesa, anche in un'ottica comparativa a livello internazionale. A tale scopo, e in considerazione delle specifiche competenze in materia di contabilità pubblica e processi di revisione della spesa, la RGS ha ritenuto di avviare un programma di attività di studio e di approfondimento sul tema.<sup>8</sup>

Al fine di assicurare il massimo coinvolgimento di tutte le strutture della RGS interessate alla valutazione delle politiche pubbliche, è stato istituito un gruppo di lavoro con rappresentanti degli ispettorati e direzioni competenti,<sup>9</sup> nell'ambito del quale poter condividere le esperienze e i materiali di interesse sui sistemi di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa adottati in altri paesi.

Attraverso lo studio dei paesi maggiormente "virtuosi" e una prima ricognizione del contesto italiano, il progetto si proponeva di analizzare le seguenti tematiche:

- *istituzionalizzazione e governance del processo valutativo*, con particolare attenzione all'ambito di discussione (governativo o parlamentare, etc.), al coordinamento dei soggetti coinvolti (ministeri di spesa, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Parlamento, altre Istituzioni), alla individuazione dell'oggetto e dei tempi di valutazione, al coinvolgimento di Agenzie/Istituti di ricerca, al ricorso a competenze specialistiche interne o esterne alle amministrazioni;

---

di controllo della spesa che rimetta in discussione l'allocazione delle risorse disponibili, entro livelli compatibili con gli equilibri macroeconomici, ristabilendo le priorità delle spese e governandone la dinamica, grazie ad interventi sui meccanismi che le regolano.

<sup>7</sup> Il processo di istituzionalizzazione della valutazione è continuato con l'adozione di misure normative in un diverso filone della valutazione, quello del *performance management*. Le riforme che si sono succedute a partire dagli anni Novanta perseguono un modello di valutazione maggiormente incentrato sulla misurazione della *performance* nelle pubbliche amministrazioni e sulla qualità dei servizi, con un passaggio dalla cultura dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output ed outcome*), al fine di produrre un tangibile miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche.

<sup>8</sup> Promemoria al Ragioniere Generale dello Stato prot. n. 221422 del 3 ottobre 2019.

<sup>9</sup> Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni (IGePA), Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (IGeCoFIP), Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (IGeSPES), Ispettorato Generale per gli Affari Economici (IGAE), Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (IGIT).

- *utilizzo di evidenze valutative per la revisione della spesa*, identificando quali caratteristiche debbano avere le valutazioni per essere funzionali ai processi di efficientamento della spesa e di miglioramento dell'efficacia e per avere un ruolo effettivo nell'ambito delle decisioni politiche;
- *la promozione dell'attività di formazione, sia generale che specifica per il personale dedicato*, al fine di supportare il ricorso ai risultati delle valutazioni, anche se commissionate esternamente, nell'ambito del MEF e degli altri Ministeri di spesa.

Le attività programmate riguardavano, in particolare: le fasi di studio per la ricognizione delle prassi valutative e di revisione della spesa, anche tramite informazioni derivate dai questionari OCSE sul tema, l'individuazione dei casi da approfondire a livello nazionale ed internazionale, l'organizzazione di seminari tenuti da rappresentanti istituzionali nazionali ed internazionali che potessero fornire contributi sull'argomento, alcune visite di studio presso Istituzioni estere, l'analisi dell'assetto istituzionale italiano in relazione al coinvolgimento dei soggetti interessati al processo di *spending review* e, infine, una ricognizione finalizzata all'analisi della capacità valutativa espressa dalle Istituzioni italiane.<sup>10</sup>

Il progetto di rafforzare le conoscenze e le competenze RGS in materia di produzione e utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa è stato realizzato, essenzialmente, tramite seminari e visite di studio che si sono tenuti nel corso del 2020.

In particolare, la prima iniziativa ha riguardato la realizzazione di un seminario, organizzato dalla RGS il 30 gennaio 2020, sul tema "Istituzionalizzazione e uso della valutazione delle politiche pubbliche" che, oltre ai referenti della RGS, ha visto la partecipazione di rappresentanti dell'unità *Evidence, Monitoring and Evaluation del Public Governance Directorate* dell'OCSE, del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) e del Nucleo AIR della PCM.

Con il predetto seminario, la RGS ha, di fatto, avviato le attività di studio sulle possibilità e i percorsi di potenziamento della valutazione nel nostro Paese. Oltre ad una breve illustrazione delle funzioni della valutazione delle politiche pubbliche in Italia, il seminario ha fornito una panoramica delle modalità con cui la valutazione risulta essere inquadrata istituzionalmente, regolata ed utilizzata nei diversi contesti istituzionali oggetto delle analisi condotte dall'OCSE.<sup>11</sup> Al fine di garantire la massima diffusione delle indicazioni emerse durante il seminario, i materiali sono stati pubblicati sul sito RGS.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Attività avviata nell'ambito del progetto DG *Reform* di cui al paragrafo 1.2.

<sup>11</sup> Vale sottolineare come, nell'ambito del progetto POC, l'OCSE non abbia ricoperto un ruolo diretto, ma, attraverso il Comitato PGC, ha favorito i rapporti con le Istituzioni dei Paesi esteri, oggetto di studio.

<sup>12</sup> [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria\\_generale/comunicazione/workshop\\_e\\_convegni/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/)

Successivamente, è stata avviata la programmazione delle visite di studio presso alcuni paesi più avanzati sotto il profilo della valutazione delle politiche pubbliche.<sup>13</sup> In ragione del livello di avanzamento dei rispettivi sistemi di valutazione, furono individuati, come casi di studio: l'Irlanda, i Paesi Bassi ed il Canada. I primi incontri, relativi ai casi di studio di Irlanda e Canada, programmati per il 2020, furono tuttavia annullati a causa della pandemia di COVID-19 e delle misure di distanziamento fisico successivamente varate. Per non vanificare gli sforzi organizzativi intrapresi ed avviare un confronto diretto con gli esperti dei tre paesi individuati, fu deciso, d'intesa con questi ultimi, di organizzare le visite di studio in modalità virtuale, definendo e concordando una serie di *webinar*, alcuni dei quali ristretti all'apposito gruppo di lavoro RGS e altri estesi a tutto il personale RGS e a soggetti esterni.<sup>14</sup>

Le attività di studio e i confronti realizzati tramite i *webinar* hanno consentito di sintetizzare, in un documento, i tratti salienti del sistema di valutazione delle politiche pubbliche e revisione della spesa adottati nei tre paesi (Irlanda<sup>15</sup>, Paesi Bassi<sup>16</sup>, Canada<sup>17</sup>).

Ciascun documento, dopo una breve descrizione del contesto istituzionale, politico ed economico-finanziario del Paese oggetto di studio, individua: il quadro normativo e la *governance* del sistema di valutazione delle politiche pubbliche, gli *standard* di qualità per il processo valutativo, i principali elementi del funzionamento del processo di bilancio, il sistema di *performance budgeting*, il processo di *spending review*, l'utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche nel processo di bilancio e nella *spending review*, le iniziative per la promozione dell'utilizzo della valutazione (le prospettive future e riforme in corso) e l'utilizzo della valutazione nell'ambito della regolamentazione.

La tabella successiva, in relazione a ciascuna visita di studio, riporta l'indicazione dei seminari organizzati dai paesi ospitanti e dei relativi relatori.

<sup>13</sup> Sotto il profilo organizzativo, le visite di studio prevedevano il coinvolgimento di sei unità di personale della RGS, in rappresentanza degli ispettorati competenti nelle materie delle visite, oltre a rappresentanti del SeSD e dell'IGB.

<sup>14</sup> Al fine di garantire la più ampia diffusione dei contenuti, si è pubblicato sul sito della RGS oltre ai documenti di sintesi dei casi studio, le presentazioni fornite per i *webinar*, nella sezione "Strumenti e metodi" ([https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/strumenti\\_e\\_metodi/la\\_valutazione\\_delle\\_politiche\\_pubbliche\\_e\\_la\\_spending\\_review/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/strumenti_e_metodi/la_valutazione_delle_politiche_pubbliche_e_la_spending_review/)).

<sup>15</sup> [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti\\_e\\_Metodi/la\\_valutazione\\_delle\\_politiche\\_pubbliche\\_e\\_la\\_spending\\_review/IRL\\_caso-di-studio.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/la_valutazione_delle_politiche_pubbliche_e_la_spending_review/IRL_caso-di-studio.pdf).

<sup>16</sup> [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti\\_e\\_Metodi/la\\_valutazione\\_delle\\_politiche\\_pubbliche\\_e\\_la\\_spending\\_review/NL\\_caso-di-studio.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/la_valutazione_delle_politiche_pubbliche_e_la_spending_review/NL_caso-di-studio.pdf)

<sup>17</sup> [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti\\_e\\_Metodi/la\\_valutazione\\_delle\\_politiche\\_pubbliche\\_e\\_la\\_spending\\_review/Canada\\_caso-di-studio.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Strumenti_e_Metodi/la_valutazione_delle_politiche_pubbliche_e_la_spending_review/Canada_caso-di-studio.pdf)

Tabella 1.1 – Le visite di studio realizzate

Paese	Titolo seminario e data	Relatori e Amministrazione di appartenenza
Irlanda	"The Public Spending Code" (16/06/2020)	Ciara Morgan, Department of Public Expenditure and Reform, Investment Projects and Programmes Office (IPPO)
	"Overarching Budgetary" (24/06/2020)	Donal Mullins and Helen Murphy – Central Expenditure Policy Section, Department of Public Expenditure and Reform
	"Overview of the Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES)" (Seminario RGS del 26/06/2020)	Jasmina Behan, Head of IGEES, Department of Public Expenditure and Reform
	"IGEES in Line Ministries, Practical Experiences" (Seminario RGS del 26/06/2020)	Sharon Barry, Department of Culture Heritage and the Gaeltacht; Alan Scarlett, Department of Transport, Tourism and Sport
	"Spending Reviews in Ireland" (30/06/2020)	Pádraic Reidy e Victoria Oweyole, Spending Review Secretariat, Department of Public Expenditure and Reform
Paesi Bassi	"Valutazione delle politiche pubbliche e spending review nei Paesi Bassi" (10/07/2020)	Nynke de Witte, Deputy Head of the Strategic Analysis Unit, Ministry of Finance; Floor de Jager, Senior Advisor of the Strategic Analysis Unit, Ministry of Finance
Canada	"Canadian Budgetary System, Process, and Interdepartmental Coordination" (15/12/2020)	Thomas Larouche, Director, Budget Policy and Analysis, Economic and Fiscal Policy Branch, Department of Finance
	"TBS Expenditure Management System, Estimates and Spending Reviews Process" (15/12/2020)	Erik De Vries, Senior Director, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat; Christine Minas, Director, Results Division, Expenditure Management Sector, and Treasury Board of Canada Secretariat.

## 1.2 - Il progetto DG Reform - OCSE "Policy evaluation to improve the efficiency of public spending."

### 1.2.1 - Obiettivi, finanziamento e soggetti coinvolti

L'esperienza maturata nell'ambito delle visite di studio, di cui si è detto, ha evidenziato la necessità di avviare un'attività di analisi del grado di avanzamento del

nostro Paese nel processo di implementazione di un sistema efficiente ed efficace di valutazione, in linea con le migliori pratiche riscontrate nei paesi esaminati.

In tal senso, la RGS, nel mese di ottobre 2020, ha richiesto il sostegno della Commissione Europea, ai sensi del Regolamento UE 2021/240, attraverso il *Technical Support Instrument* (TSI), per la realizzazione del progetto dal titolo "*Policy evaluation in programming and managing public expenditure*".

Tale attività è stata effettuata attraverso un confronto diretto, sotto forma di riunioni virtuali, con i referenti della DG *Reform*, conclusosi con la compilazione e l'invio dell'apposito *template*.<sup>18</sup>

Il 2 marzo 2021 la Commissione ha ufficialmente adottato i progetti TSI 2021 e, fra questi, il progetto di valutazione delle politiche pubbliche presentato dall'Italia assieme ad analogo progetto sottoposto dal Belgio.<sup>19</sup> Data la similarità di intenti e contenuti dei due progetti, entrambi riferiti alla valutazione delle politiche pubbliche a supporto dei processi di revisione della spesa, gli stessi sono stati integrati in un unico progetto che ha assunto la denominazione di "*Policy evaluation to improve the efficiency of public spending*", ciò anche al fine di sfruttare i vantaggi che sarebbero potuti scaturire dalla collaborazione fra i due paesi sulle tematiche oggetto della richiesta di supporto.

Dopo un'attenta selezione dei possibili *provider*, la DG *Reform* ha incaricato l'OCSE quale soggetto deputato alla realizzazione del progetto di studio congiunto, il quale è stato coordinato, a livello nazionale, dalla Ragioneria Generale dello Stato, per quanto riguarda l'Italia, e dal *Federal Public Service Policy and Support* (BOSA), per quanto riguarda il Belgio.

Il progetto ha visto coinvolti i ministeri e le altre strutture ad essi collegate, che hanno mandato formale a svolgere attività di valutazione delle politiche pubbliche nei due paesi beneficiari dell'intervento. Inoltre, ancora a sottolineare la condivisione del progetto, è stato istituito un *Advisory Group* di supporto, composto da rappresentanti della RGS e di BOSA, oltre che da rappresentanti della DG *Reform* e dell'OCSE.<sup>20</sup>

Con riferimento al caso italiano, il progetto ha rappresentato un valido supporto per la RGS, ai fini del rafforzamento delle attività di competenza connesse all'utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi di bilancio e, più specificamente, di revisione della spesa, come definiti nella legge di contabilità (L. 196/2009).

---

<sup>18</sup> La Direzione generale per il sostegno alle riforme strutturali (DG *Reform*) della Commissione Europea ha il compito di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea, sostenendo gli sforzi degli Stati membri per attuare le riforme.

<sup>19</sup> La selezione del progetto si è basata sui criteri definiti nel Regolamento UE 2021/240, tenendo conto anche dei principi di trasparenza, parità di trattamento e sana gestione finanziaria, del livello di definizione delle richieste avanzate e della formulazione delle priorità da parte delle autorità nazionali di coordinamento

<sup>20</sup> Le attività di coordinamento ed indirizzo del progetto effettuate per il tramite dell'*Advisory Group* sono state garantite attraverso una programmazione degli incontri su base trimestrale.

## Il rafforzamento del processo di revisione della spesa

Nel 2016 il processo di revisione della spesa è stato ulteriormente rafforzato attraverso la riforma della legge di contabilità<sup>21</sup> ed, in particolar modo, con l'introduzione dell'art. 22 bis della L.196/2009.<sup>22</sup> Per le amministrazioni centrali dello Stato, la *spending review* è stata inserita all'interno del processo di bilancio, con l'assegnazione di obiettivi annuali di risparmio ai singoli ministeri, già definiti nel Documento di Economia e Finanza (DEF), anche con riferimento al successivo triennio. In relazione a tali obiettivi, in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire, i ministeri realizzano la propria programmazione finanziaria indicando gli interventi da adottare con il successivo disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge di bilancio, il MEF e i ministeri di spesa stabiliscono con appositi accordi le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa.

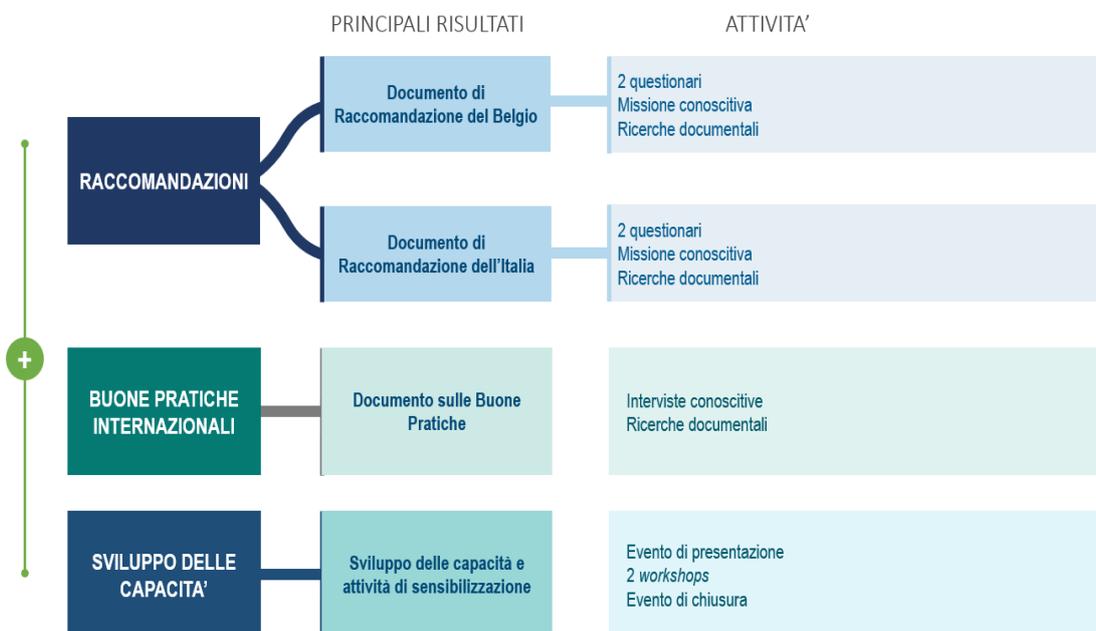
La nuova procedura ha trovato attuazione solo per l'anno 2017, con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. Tale processo necessita di essere ulteriormente migliorato e potenziato, secondo le indicazioni delineate in sede di predisposizione delle riforme abilitanti contenute nel PNRR (Riforma 1.13). In particolare, tale riforma prevede di rafforzare quanto previsto dalla legislazione vigente, all'articolo 22-bis della legge di contabilità, anche attraverso il consolidamento del ruolo e delle strutture esistenti nel MEF, nelle fasi di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post* del processo. L'obiettivo è di rendere maggiormente efficaci ed efficienti le proposte di revisione e riprogrammazione della spesa, tenendo conto degli esiti delle valutazioni delle politiche precedentemente attuate.

L'OCSE, incaricato dell'esecuzione del progetto, ha condiviso con RGS e con BOSA le principali attività e i risultati, così come schematizzati in Figura 1.

<sup>21</sup> Con i due decreti legislativi n. 90 e 93 del 2016 nonché con la legge n. 163 del 2016.

<sup>22</sup> Articolo inserito dall'art. 4, co. 1, Dlgs. 12 maggio 2016, n. 90.

Figura 1- Principali attività e risultati finali



Fonte: *Policy evaluation to improve the efficiency of public spending and policy making in Belgium and Italy*, Evento di lancio, OCSE, 15.09.2021.

In particolare, il progetto ha previsto la realizzazione, da parte dell'OCSE, di tre diversi prodotti, da mettere a disposizione del paese richiedente.

Il primo riguarda il documento di "raccomandazioni", separatamente rivolto al Belgio e all'Italia, nel quale, attraverso un'analisi approfondita del sistema di valutazione nei due paesi, vengono fornite indicazioni su come promuovere la qualità delle valutazioni e rafforzare il loro utilizzo nella programmazione e nei processi di revisione della spesa. A tal fine, con riferimento all'Italia, sono state previste le seguenti attività:<sup>23</sup>

- analizzare l'assetto istituzionale generale per la valutazione delle politiche in Italia, ed in particolare il quadro normativo, i mandati istituzionali, i processi e gli strumenti di valutazione;
- valutare le capacità, le competenze e le pratiche esistenti al MEF e nei ministeri di spesa, nonché il ruolo, le responsabilità e i metodi di lavoro della RGS nel promuovere un solido sistema di valutazione a livello di Paese;
- realizzare una *gap analysis*, con particolare riferimento al quadro istituzionale e alle capacità esistenti per la valutazione, nonché per quanto riguarda l'utilizzo della valutazione nei processi di bilancio, rispetto alle pratiche consolidate in altri paesi dell'OCSE;

<sup>23</sup> L'appendice 3 illustra le attività relative al Belgio.

- formulare raccomandazioni di *policy* su come promuovere valutazioni di qualità e il loro utilizzo nelle decisioni di bilancio e nei processi di revisione della spesa.

Il secondo *output* del progetto riguarda un documento sulle buone pratiche internazionali, che ha l'obiettivo di fornire, in una prospettiva comparata a livello internazionale, un'analisi sull'integrazione della valutazione delle politiche nei processi di bilancio in alcuni paesi caratterizzati da un sistema di valutazione avanzato.<sup>24</sup>

Infine, l'ultimo *output* concerne lo sviluppo delle capacità valutative e aveva come obiettivo quello di aumentare le competenze e le capacità per condurre e utilizzare la valutazione nelle amministrazioni italiane e belghe.

In termini generali, il progetto elaborato dalla DG *Reform*, in condivisione con le autorità italiana e belga, si poneva come obiettivo principale e prioritario quello di sviluppare le capacità e le competenze delle amministrazioni responsabili (RGS e SPF BOSA) in termini di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa, al fine rafforzarne il ruolo di coordinamento con effetti benefici estendibili al complesso delle amministrazioni pubbliche interessate.

L'effetto a lungo termine atteso era, quindi, il miglioramento della qualità della spesa e, più in generale, dell'efficacia delle politiche, attraverso l'introduzione di un solido sistema di valutazione e un rafforzamento della cultura della valutazione. Nel perseguimento di questo obiettivo, il progetto avrebbe prodotto anche effetti a breve e/o medio termine, quali il rafforzamento della capacità di effettuare e attuare valutazioni delle politiche, maggiore coordinamento delle pratiche di valutazione tra le amministrazioni e maggiore utilizzo della valutazione delle politiche nel ciclo di bilancio.

Per quanto riguarda l'Italia, non vi era dubbio che il progetto avrebbe fornito un utile e importante contributo all'attuazione della citata riforma 1.13 del PNRR, sulla promozione dell'uso della valutazione nel bilancio e nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò non solo per le raccomandazioni formulate, che avrebbero identificato proposte di interventi necessari a migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema di valutazione del nostro Paese, ma anche in prospettiva per la formazione di un contesto culturale più favorevole alla comprensione dell'utilità della valutazione, nell'ambito delle strutture responsabili per le decisioni di spesa.

### 1.2.2 - Le fasi del progetto

L'avvio formale del progetto è avvenuto il 15 settembre 2021, con l'evento di lancio organizzato da OCSE e DG *Reform*. L'evento si è aperto con gli interventi introduttivi del Direttore della DG *Reform*, del Direttore generale per il bilancio e la valutazione delle politiche pubbliche del BOSA, del Capo Dipartimento della RGS e del Capo della Divisione "*Budget e Public Management*" dell'OCSE, ed ha fornito l'occasione per un preliminare confronto tra i soggetti coinvolti. A completamento degli interventi istituzionali, l'OCSE ha

<sup>24</sup> Analoga attività è stata condotta per il Belgio.

dapprima introdotto l'argomento "valutazione" delle politiche, inquadrandolo nella più ampia sfera del processo decisionale delle amministrazioni centrali dei diversi contesti istituzionali; ha poi proseguito presentando in modo più dettagliato gli obiettivi del progetto e le attività pianificate.

Tra le attività propedeutiche all'evento, si evidenzia una preliminare attività di coinvolgimento dei ministeri di spesa, finalizzata alla designazione di almeno un referente per singolo dicastero. In tale ambito, il dialogo con i ministeri ha reso possibile anche l'individuazione di ulteriori soggetti interessati al progetto, con un ruolo legato alla valutazione delle politiche, anche se afferenti ad enti controllati e/o vigilati dai ministeri stessi.<sup>25</sup> Un'analogica ricognizione è stata effettuata all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ha permesso di individuare i referenti di ciascun Dipartimento. Tale attività è stata coordinata dalla RGS con l'obiettivo di individuare i potenziali *stakeholders* istituzionali cui trasmettere le comunicazioni utili e gli inviti per la partecipazione alle attività previste.

Nell'ambito del progetto è stata realizzata un'approfondita attività di ricognizione basata sulla somministrazione di questionari e su missioni conoscitive attraverso interviste a un numero elevato di istituzioni coinvolte nelle attività di valutazione. Secondo il piano di lavoro concordato, nella prima fase del progetto, l'OCSE ha predisposto dei questionari volti a comprendere le caratteristiche istituzionali e le prassi dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa vigenti nei due Paesi beneficiari. Per quanto riguarda l'Italia sono stati predisposti due questionari: uno rivolto al MEF, la cui compilazione è stata curata dalla RGS, e uno rivolto ai singoli ministeri di spesa.<sup>26</sup>

L'obiettivo dei questionari consisteva, innanzitutto, nella realizzazione di una ricognizione complessiva dell'assetto normativo-istituzionale italiano per la valutazione delle politiche pubbliche e l'utilizzo degli esiti delle valutazioni nei processi di revisione della spesa. Inoltre, tramite l'attività ricognitiva, si sarebbero potute identificare le potenzialità per il rafforzamento della funzione di valutazione in Italia, in relazione alle migliori pratiche riscontrate nei paesi più avanzati sotto il profilo della istituzionalizzazione delle metodologie e delle attività di valutazione delle politiche pubbliche.

Il questionario rivolto al MEF ha ricompreso anche quesiti riguardanti altri soggetti istituzionali aventi un ruolo rilevante sul tema della valutazione e della revisione della spesa, tra i quali il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL), il Nucleo AIR, il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Si veda, in via esemplificativa, i casi di ANPAL per il Ministero per il lavoro e le politiche sociali e del CREA per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste).

<sup>26</sup> Analoghe attività sono state predisposte per le Istituzioni belghe, sebbene RGS non abbia avuto un diretto coinvolgimento in questa fase.

<sup>27</sup> La compilazione di tale questionario è stata curata dal Se.S.D e da I.G.B., con il contributo dell'Unità di Missione *Next Generation* EU (UDM NG-EU), dell'Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (I.GE.SPE.S),

Esso è stato articolato in quattro sezioni: i) il quadro istituzionale relativo alla valutazione in Italia; ii) le caratteristiche del sistema della valutazione delle politiche; iii) la qualità delle valutazioni; iv) l'utilizzo dei risultati delle valutazioni.

Nella prima sezione<sup>28</sup>, i quesiti mirano a comprendere principalmente: se sono state realizzate riforme riguardanti la valutazione a partire dal 2019, quali sono gli obiettivi che il Governo si pone al fine di migliorare il sistema della valutazione delle politiche in Italia e le principali criticità relative alla valutazione delle politiche, anche con riferimento al suo utilizzo nei processi di revisione di bilancio.

La seconda sezione<sup>29</sup> è volta principalmente a comprendere, con riferimento ai soggetti del sistema della valutazione in Italia, le attività valutative di rispettiva competenza. L'interesse è stato particolarmente rivolto al ruolo del MEF, anche a supporto della capacità di valutazione dei ministeri di spesa e dell'utilizzo dei risultati delle valutazioni, e a quello del Governo nel redigere un piano delle valutazioni, che identifichi le priorità in termini di politiche da valutare in un determinato periodo di tempo.

La terza sezione del questionario<sup>30</sup> contiene quesiti relativi ai dati per le valutazioni, volti a comprendere quali meccanismi esistono nell'ambito dell'amministrazione italiana per la generazione, l'accesso e la validazione dei dati amministrativi; a questi, si aggiungono quesiti relativi alle capacità valutative, volti a analizzare le competenze esistenti nei nuclei di valutazione della Presidenza del Consiglio, nonché il profilo del personale della Ragioneria Generale del MEF che si occupa di valutazione delle politiche e analisi della spesa; infine, ci sono alcuni quesiti inerenti alla *governance* dei processi valutativi e alle metodologie utilizzate, volti principalmente a verificare se il Governo italiano ha promosso linee guida per assicurare la qualità delle attività di valutazione delle politiche o quali meccanismi vengono utilizzati dal MEF per assicurare la qualità delle valutazioni della spesa pubblica.

Infine, la quarta sezione<sup>31</sup> pone quesiti volti a comprendere se i risultati delle valutazioni vengono utilizzati nei processi di revisione della spesa, quali siano le attività di valutazione condotte dal MEF, con riferimento ai processi di *spending review* definiti dall'articolo 22 bis della L 196/2009, e quali siano le principali sfide riguardanti l'utilizzo delle evidenze rese disponibili dalla valutazione nel ciclo di bilancio.

---

dell'Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica (I.G.I.T.), del Dipartimento del Tesoro (DT) e del Dipartimento delle Finanze (DF).

<sup>28</sup> La prima sezione è stata curata interamente dalla RGS.

<sup>29</sup> La seconda sezione è stata curata da RGS (SeSD e IGB) con il contributo del Dipartimento del Tesoro e del Dipartimento delle Finanze.

<sup>30</sup> La terza sezione è stata curata da RGS (SeSD, IGB, Unità di Missione NG-EU) con un contributo del Dipartimento del Tesoro e del Dipartimento delle Finanze.

<sup>31</sup> La sezione è stata curata da RGS (Unità di Missione NG-EU, SeSD, IGB, IGAE) con un contributo del Dipartimento delle Finanze, riguardante un esempio di utilizzo di una valutazione da loro svolta.

Il secondo questionario, rivolto ai ministeri di spesa, era funzionale alla raccolta di informazioni utili come supporto e guida per le successive discussioni e interviste che il *team* dell'OCSE avrebbe realizzato con i rappresentanti dei dicasteri. Al fine di rendere più chiaro il contesto informativo del questionario e favorire una maggiore uniformità interpretativa, la RGS ha predisposto e distribuito ai ministeri una nota contenente una guida alla comprensione e compilazione delle risposte ai quesiti formulati.<sup>32</sup>

Il questionario era costituito dalle seguenti quattro sezioni: i) informazioni di contesto sulle capacità valutative; ii) il quadro di riferimento e le caratteristiche del sistema di valutazione delle politiche; iii) la qualità delle valutazioni; iv) casistiche esemplificative di valutazioni di politiche pubbliche realizzate.

Nello specifico, i ministeri di spesa che hanno risposto al questionario somministrato dall'OCSE sono dodici, come di seguito elencati: Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), Ministero della Salute, Ministero della Transizione ecologica (ora Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica), Ministero dell'Interno, Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Ministero della Difesa, Ministero della Cultura, Ministero dello Sviluppo economico (ora Ministero delle imprese e del *made in Italy*), Ministero dell'Università e della Ricerca, Ministero della Giustizia.

Alla raccolta delle informazioni tramite la somministrazione dei questionari, hanno fatto seguito le missioni conoscitive degli esperti dell'OCSE.<sup>33</sup> Tale fase è stata realizzata attraverso una serie di interviste, sotto forma di incontri virtuali e in presenza, al fine di approfondire i temi del progetto, anche alla luce dei questionari compilati.<sup>34</sup> Più nel dettaglio, il ciclo di interviste è stato strutturato in due distinte fasi ricognitive.

<sup>32</sup> Nel dettaglio, la guida predisposta dal SeSD ha fornito una traduzione dei questionari inviati dall'OCSE ai Ministeri di spesa ed una chiarificazione dei contenuti delle domande presenti negli stessi. L'obiettivo di questa attività risulta essere, quindi, quello di contribuire alla corretta interpretazione dei questionari stessi e facilitare la risposta ai quesiti.

<sup>33</sup> Per quanto riguarda il Belgio, il *team* dell'OCSE ha effettuato le interviste previste nell'ambito della prima missione conoscitiva dal 17 al 30 novembre 2021. Tali interviste hanno visto il coinvolgimento e la partecipazione attiva dei delegati SeSD e IGB, anche attraverso apposite richieste di integrazioni o chiarimenti. Più nello specifico, le interviste sono state finalizzate a comprendere in modo più chiaro le risposte fornite dalle singole istituzioni al momento della predisposizione dei questionari, garantendo alle stesse un'opportunità di approfondimento del contenuto dei questionari. Le interviste hanno riguardato le seguenti Istituzioni: *FOD Bosa, ENABEL, Court of Audit, FPS Finance, FPS Foreign Affairs, FPS Internal Affairs, Cabinet Minister Budget, Cabinet Minister Civil Servants, Cabinet Prime Minister, Planning Bureau, FPS Health, RIZIV, KCE, FPS Mobility*, università e Società di valutazione. Occorre, inoltre, sottolineare come la partecipazione di SeSD ed IGB alle interviste del Belgio abbia reso necessaria una preliminare attività di analisi e di studio dei questionari compilati dalle istituzioni belghe. Tali approfondimenti hanno, quindi, favorito una maggiore consapevolezza e conoscenza del contesto istituzionale belga, fornendo importanti spunti di riflessione.

<sup>34</sup> Le interviste della prima fase ricognitiva, inizialmente programmate per il mese di gennaio, sono state posticipate al mese di febbraio 2022.

Le interviste della prima fase ricognitiva sono state strutturate secondo lo schema e l'impostazione sperimentata con la compilazione dei questionari. Esse hanno coinvolto separatamente le strutture del MEF (con la partecipazione di RGS e dei Dipartimenti del Tesoro e delle Finanze) e quelle dei ministeri di spesa.<sup>35</sup> Sono state previste, inoltre, una serie di interviste rivolte ad alcune strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM).<sup>36</sup>

Le interviste della seconda fase ricognitiva sono state rivolte ad alcuni enti ed istituzioni, esterni ai ministeri e alla PCM, a vario titolo coinvolti nelle attività di valutazione delle politiche, quantunque non direttamente responsabili nei processi di definizione delle stesse.

Il primo ciclo di interviste si è tenuto dal 15 al 28 febbraio del 2022. Al fine di agevolare l'organizzazione delle interviste la RGS ha predisposto due differenti schemi guida, da condividere con i referenti del progetto e con l'OCSE, volti a identificare le principali tematiche da trattare nelle interviste, le strutture coinvolte e i soggetti partecipanti, oltreché predisporre l'agenda degli incontri. Gli schemi sono riportati nelle successive Tabelle 1.2 e 1.3 in relazione, rispettivamente, alle interviste rivolte al MEF e ai ministeri di spesa.

---

<sup>35</sup> Analogamente alla partecipazione di RGS nel caso delle interviste del Belgio, anche per le interviste italiane, è stato coinvolto direttamente l'ente istituzionale di riferimento della controparte estera, ovvero BOSA.

<sup>36</sup> Si tratta del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione, del Nucleo di Verifica e Controllo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) e del Nucleo AIR.

Tabella 1.2 – Schema guida interviste con il MEF

<i>MEF</i>	<i>Meeting virtuali</i>	<i>Argomenti principali</i>	<i>Partecipanti</i>
<i>Ragioneria Generale dello Stato (RGS)</i>	<b>Valutazione delle politiche pubbliche e processo di revisione della spesa</b>	<p><i>La valutazione delle politiche e il ruolo della RGS:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Processi di valutazione</li> <li>Programmazione degli investimenti</li> <li>Valutazione del PNRR</li> <li>La valutazione delle politiche nei processi di bilancio e di revisione della spesa</li> </ul>	IGB, SeSD, UDM NG-EU IGAE, IGEP UDM NG-EU, SeSD, DT UDM NG-EU, IGB
	<b>I dati amministrativi a supporto delle attività di valutazione e dei processi di monitoraggio</b>	<p><i>Le basi dati e i sistemi informative in RGS</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La base dati della Pubblica Amministrazione (BDAP)</li> <li>Monitoraggio dei lavori pubblici</li> <li>Monitoraggio degli interventi del PNRR</li> <li>Monitoraggio degli investimenti pubblici</li> <li>Monitoraggio della spesa sociale e sanitaria</li> </ul>	IGIT IGAE, IGB, SeSD UDM NG-EU, SEC-PNRR SeSD, IGEP, IGAE, IGECOFIP IGESPE
<i>Dipartimento del Tesoro (DT) e Dipartimento delle Finanze (DF)</i>	<b>Attività di valutazione – alcune esperienze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le analisi di impatto macroeconomiche e l'utilizzo degli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES)</li> <li>La valutazione delle politiche fiscali</li> </ul>	DT DF

Fonte: Elaborazione RGS

Legenda: RGS, Ragioneria Generale dello Stato; IGB, Ispettorato Generale del Bilancio; IGAE, Ispettorato Generale per gli Affari Economici; IGEP, Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni; IGESPE, Ispettorato Generale per la Spesa Sociale; IGIT, Ispettorato Generale per l'Informatica e l'Innovazione Tecnologica; IGECOFIP, Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica; SeSD, Servizio Studi Dipartimentale; SEC-PNRR, Servizio Centrale per il PNRR; UDM NG-EU, Unità di Missione Next Generation EU.

In particolare, per quanto riguarda lo schema-guida di supporto ai ministeri di spesa, si è ritenuto necessario definire un'agenda delle interviste sufficientemente omogenea, per quanto riguarda le tematiche trattate, e il più possibile rispondente alle finalità del progetto. Lo schema predisposto (*cf.* Tabella 1.3) elenca, infatti, i temi di interesse, in corrispondenza dei quali ciascuna amministrazione ha indicato i profili specifici meritevoli di approfondimento nel corso delle interviste.

Alla luce degli obiettivi del progetto e dei temi affrontati nel questionario, sono state proposte ai ministeri le seguenti cinque aree tematiche, su cui organizzare le interviste: la

valutazione nel contesto AIR e VIR; la valutazione degli investimenti pubblici; la valutazione degli interventi del PNRR; il bilancio dello Stato e la revisione della spesa; la capacità valutativa.

Con riferimento alle esperienze di valutazione maturate nell'ambito delle materie di competenza di ciascun Dicastero, sono state evidenziate, inoltre, le diverse dimensioni di approfondimento utili per le finalità del progetto:<sup>37</sup> il contesto normativo di riferimento, chi decide/richiede la valutazione, come è definito l'ambito oggettivo della valutazione, le metodologie e le basi dati utilizzate, le risorse umane e strumentali (interne ed esterne) impiegate per le attività di valutazione, l'utilizzo degli esiti delle valutazioni e le attività volte alla pubblicità e alla condivisione del processo valutativo.

---

<sup>37</sup> Per un più chiaro inquadramento concettuale delle diverse dimensioni di analisi dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche, è stata predisposta e messa a disposizione delle Amministrazioni interessate una nota interna realizzata dal SeSD, i cui contenuti sono riportati nel capitolo 2 del presente lavoro.

Tabella 1.3 - Schema guida di interviste per i ministeri di spesa

Temi di interesse
<p><b>A. La valutazione nel contesto AIR e VIR</b></p> <p>1. Esperienze nell'applicazione della normativa per l'AIR e la VIR</p> <p>2. Attività predisposte in applicazione del nuovo Regolamento AIR</p>
<p><b>B. La valutazione degli investimenti pubblici</b></p> <p>1. Esperienze di valutazione (ex-ante, in itinere ed ex-post) di interventi finanziati dalle politiche ordinarie</p> <p>2. Esperienze di valutazione (ex-ante, in itinere ed ex-post) di interventi finanziati dalla politica di coesione europea</p> <p>3. Altre esperienze di valutazione degli investimenti pubblici</p>
<p><b>C. La valutazione degli interventi del PNRR</b></p> <p>1. Quali valutazioni sono state realizzate a sostegno della selezione degli interventi (riforme e investimenti)</p> <p>2. Quali attività valutative sono state effettuate per la programmazione degli interventi, anche ai fini della definizione degli obiettivi (milestone e target)</p> <p>3. Quale assetto organizzativo e procedurale si intende adottare per la valutazione degli esiti degli interventi rispetto ai predetti obiettivi.</p>
<p><b>D. La valutazione per il bilancio dello Stato e la revisione della spesa</b></p> <p>1. Le previsioni di bilancio e dei nuovi programmi di spesa</p> <p>2. La formulazione dei piani di risparmio</p> <p>3. Predisposizione di attività in vista dell'applicazione dell'art.22-bis</p>
<p><b>E. Capacità Valutativa</b></p> <p>1. Assetto organizzativo: il reclutamento di competenze valutative, la formazione, il procurement della valutazione e le attività del Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici</p> <p>2. Disponibilità di dati: accesso alle basi dati, raccolta di dati nel corso dell'attuazione delle misure per il monitoraggio e per la valutazione, verifica della qualità dei dati</p> <p>3. Metodologie di analisi e valutazione</p>

Fonte: Elaborazione RGS

Nota: Lo schema inviato ai ministeri propone un'elencazione dei temi di interesse ed è soggetto a completamento da parte dei ministeri stessi.

Il secondo ciclo di interviste si è tenuto dal 2 al 5 maggio 2022. La definizione dei soggetti esterni alle amministrazioni centrali da intervistare ha reso necessario individuare, preliminarmente, gli enti e le istituzioni di maggiore interesse, per il completamento del quadro informativo di base richiesto dalle finalità del progetto. In accordo con il *team* OCSE, sono stati identificati i seguenti soggetti: l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), la Banca d'Italia, la Corte dei conti (CdC), l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), l'Università "Sapienza" di Roma, il "Politecnico" di Milano – Consorzio Poliedra (di seguito indicati, per brevità, "Politecnico" di Milano) e le strutture *in house* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), quali l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) e l'Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro (ANPAL).

L'individuazione dei predetti soggetti è stata effettuata sulla base di alcuni criteri condivisi con il *team* OCSE, tra i quali vale segnalare:

- istituzioni rappresentate nel Comitato Scientifico,<sup>38</sup> istituito ai sensi dell'art. 9, co.8 del DL 152/2021 presso la RGS per le attività inerenti alla revisione della spesa (ISTAT, Banca d'Italia e CdC);
- agenzie ed istituti di ricerca controllati dai ministeri in possesso di specifiche competenze relative alla programmazione e realizzazione di attività di valutazione (INAPP ed ANPAL);
- enti ed istituzioni che esprimono competenze effettive e potenziali in materia di definizione, validazione e condivisione delle basi dati per la valutazione (ISTAT);
- istituzioni del mondo accademico e della ricerca coinvolte in attività di valutazione avviate sotto l'impulso di ministeri o realizzate attraverso meccanismi di collaborazione di tipo continuativo con gli stessi (Università "Sapienza" di Roma e "Politecnico" di Milano);
- istituzioni che realizzano attività di valutazione sulla base di competenze e/o di mandati istituzionali specifici (Banca d'Italia ed UPB);
- istituzioni che esercitano il controllo sull'efficienza, efficacia ed economicità dell'utilizzo delle risorse pubbliche (CdC).

I soggetti selezionati, sulla base dei già menzionati criteri, dispongono di strumenti e competenze in merito ai diversi profili dell'attività valutativa, che vanno dai meccanismi di raccolta e diffusione delle informazioni statistiche a quelli relativi alla realizzazione, pubblicazione, controllo e discussione degli esiti delle valutazioni. Si tratta, in generale, di istituzioni caratterizzate da elevate competenze tecniche e specifici mandati istituzionali oppure, come nel caso delle università, da un'ampia autonomia nell'autodeterminazione delle attività di ricerca, comprese quelle inerenti alla valutazione delle politiche pubbliche.

Sulla base delle esigenze conoscitive del progetto, condivise tra la *team* OCSE e RGS e tenendo in considerazione il ruolo istituzionale e le competenze specifiche dei soggetti

---

<sup>38</sup> L'art. 9, co. 8, del DL 152/2021 ha istituito il Comitato Scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa, presso la Ragioneria generale dello Stato, al fine di rafforzare gli strumenti di analisi e monitoraggio della spesa pubblica e i processi di revisione e valutazione della spesa. Il Comitato ha funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di analisi e valutazione della spesa e di supporto alla definizione degli obiettivi di spesa per ciascun Ministero, come previsto dall'articolo 22-bis della legge n.196/2009. Il Comitato indica i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di revisione della spesa nonché gli obiettivi da perseguire. Il Comitato è composto dal Ragioniere generale dello Stato, che assume le funzioni di Presidente, o da un suo delegato individuato in relazione alla materia trattata, nonché da un rappresentante della Banca d'Italia, da un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e da un rappresentante della Corte dei conti, designati dalle rispettive amministrazioni. Possono essere chiamati a far parte del Comitato fino a due esperti di alto profilo tecnico-scientifico e di riconosciuta competenza in materia di finanza pubblica e di valutazione delle politiche pubbliche, individuati dal Presidente del Comitato nell'ambito delle istituzioni pubbliche, delle università, degli enti e istituti di ricerca.

coinvolti, sono stati definiti gli argomenti puntuali delle singole interviste che ruotano attorno alle seguenti aree tematiche.<sup>39</sup>

- il coinvolgimento del soggetto intervistato nelle attività di valutazione, con particolare riferimento alla tipologia delle attività condotte e ai meccanismi di definizione della domanda di valutazione;
- il punto di vista del soggetto intervistato in merito al quadro normativo-istituzionale e alle pratiche valutative nel contesto italiano, con riferimento ai seguenti aspetti: i) la descrizione delle metodologie utilizzate e gli eventuali sforzi del Governo italiano per rafforzare la capacità valutativa; ii) le collaborazioni con i ministeri per le attività di valutazione; iii) le attività per la predisposizione di appositi piani di valutazione; iv) la qualità delle valutazioni condotte e i possibili interventi in grado di migliorare le stesse, quali ad esempio la presenza di specifiche linee guida; v) gli strumenti disponibili per il rafforzamento della cultura della valutazione nel contesto italiano, con particolare riferimento all'adozione di un approccio di tipo *evidence-based* nei processi di decisione delle *policy* e di revisione della spesa;
- le capacità e le competenze valutative del soggetto intervistato, sia in relazione agli aspetti organizzativi e di gestione tecnica delle valutazioni condotte esternamente che in termini di competenze specifiche per la realizzazione diretta delle valutazioni;
- le caratteristiche dei processi di selezione e formazione del personale;
- l'utilizzo della valutazione nei processi di decisione delle *policy* e di bilancio, con particolare riferimento alla revisione della spesa. Più in dettaglio, le interviste hanno posto l'attenzione sui seguenti temi: i) la presentazione degli esiti della valutazione al Parlamento e al Governo; ii) l'utilizzo delle valutazioni da parte dei ministeri per i processi di riprogrammazione; iii) i collegamenti tra attività valutative *ex-ante* ed *ex-post*; iv) il supporto delle attività di valutazione ai processi di allocazione delle risorse; v) l'utilizzo dei risultati delle valutazioni di impatto per le decisioni relative a specifiche *policy*. Infine, sono state discusse le principali sfide da affrontare per rafforzare l'uso delle valutazioni da parte dei *policy maker* nei processi decisionali e nelle allocazioni di spesa;
- le basi dati, con particolare riferimento ad aspetti quali: i) i processi di validazione dei dati amministrativi, ii) l'utilizzo dei dati per il monitoraggio e la valutazione, iii) la qualità dei dati e l'integrazione degli stessi, iv) problemi di accesso e disponibilità delle basi dati, anche in considerazione della normativa sulla *privacy*.

Come il precedente, anche il secondo ciclo di interviste si è concluso nel rispetto delle modalità e delle tempistiche pianificate. Le informazioni raccolte hanno consentito di arricchire il quadro informativo sul sistema di valutazione delle politiche pubbliche in Italia individuando, fra l'altro, una serie di esempi ed indicazioni relative ad esperienze di

<sup>39</sup> Gli argomenti trattati sono stati, in parte, differenziati tra i diversi soggetti intervistati in modo da tenere in considerazione le diverse specificità degli stessi in termini di funzioni e competenze.

successo nelle pratiche valutative, così come di potenziali criticità che possono limitarne la realizzazione e, di conseguenza, l'utilizzo.

Il documento di raccomandazioni, a cui sarà dedicato l'intero capitolo 4, si basa essenzialmente sui risultati dell'analisi, realizzata dall'OCSE, circa il divario fra il sistema di valutazione delle politiche pubbliche esistente e quello ritenuto ottimale per il nostro Paese sulla base delle migliori pratiche (*gap analysis*). Il risultato di tale attività ha consentito, in particolare, di evidenziare le criticità da superare per rafforzare il sistema di valutazione italiano, promuovere la realizzazione di valutazioni di qualità e favorire l'utilizzo delle valutazioni nelle decisioni di bilancio e nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò, anche al fine di sostenere le capacità della RGS nelle attività di analisi dell'allocazione delle risorse e nel migliorare l'attuazione delle opportunità di investimento, con particolare riferimento alle risorse programmate nel PNRR.

La *gap analysis* si è basata sulle evidenze internazionali a disposizione dell'OCSE nel settore della valutazione delle politiche, sui risultati di altri progetti a livello nazionale sostenuti, su questi stessi temi, dal programma di sostegno alle riforme strutturali (*Technical Support Instrument*), nonché su interviste specifiche realizzate in alcuni Paesi caratterizzati da sistemi di valutazione avanzati.

A corredo del Rapporto, l'OCSE ha realizzato anche un documento sulle buone pratiche che fornisce un approfondimento specifico sull'integrazione della valutazione nei processi di bilancio, comparando le casistiche e le condizioni di successo di alcuni paesi più avanzati in tale direzione.<sup>40</sup> Tra gli argomenti di interesse trattati, si segnala, in particolare, quello delle linee guida quale strumento fondamentale nell'ambito dei sistemi evoluti di valutazione e revisione della spesa. In merito, sono state presentate le esperienze di Canada, Giappone, Paesi Bassi, ed è stato approfondito il caso del Regno Unito, identificato come "*best practice*" internazionale, con particolare riferimento alle linee guida predisposte nel *Magenta Book* e nel *Green Book*.

A conclusione del progetto, come da programma, l'OCSE ha organizzato un *workshop* finale, tenutosi nella giornata del 7 febbraio 2023, volto ad illustrare e condividere con gli *stakeholder* i risultati raggiunti. L'evento ha visto la partecipazione del Ragioniere Generale dello Stato, del Direttore del *Directorate General for Support to Member State Reform (DG Reform)* e del Direttore della *Public Management and Budgeting division (OCSE)*, oltreché dei rappresentanti dei Ministeri e delle istituzioni coinvolte durante le fasi di implementazione del progetto stesso. Il *workshop* ha costituito un momento di discussione relativamente alle proposte per rafforzare i processi di revisione della spesa e di valutazione in Italia. Al riguardo, sono state discusse le implicazioni istituzionali di un efficiente sistema di revisione della spesa, il ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, le competenze necessarie e le lacune, in termini di dati e di capacità, che devono essere affrontate dai ministeri di spesa. Durante il *workshop*, inoltre, sono state presentate le esperienze virtuose della Lettonia, in

<sup>40</sup> OCSE (2023). *Good practice report on the integration of policy evaluation in the budgetary process*.

particolare con riferimento alla definizione di un sistema di revisione della spesa, e dei Paesi Bassi, con un approfondimento relativo alle operazioni di *performance budgeting*.

Il percorso realizzato in attuazione del progetto ha permesso di diffondere all'interno della Pubblica Amministrazione italiana una visione d'insieme sui punti di forza e di debolezza del sistema nazionale, mettendo in rilievo le azioni da intraprendere e gli strumenti necessari per rendere sistematico la produzione e l'utilizzo delle valutazioni nei processi nell'ambito delle scelte di politica pubblica e di revisione della spesa.

## CAPITOLO 2 - LE DIMENSIONI DI ANALISI DI UN SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: IL QUADRO CONCETTUALE E ALCUNI CASI DI STUDIO

### 2.1 - La valutazione delle politiche pubbliche: finalità, caratteristiche e metodologie

La valutazione costituisce un elemento fondamentale del ciclo di vita delle politiche pubbliche<sup>41</sup> e, a seconda delle esigenze conoscitive identificate come prioritarie, può essere di supporto al processo di identificazione delle priorità di programmazione e di attuazione.

Sulla base delle diverse finalità conoscitive, la valutazione può essere utilmente impiegata come strumento:<sup>42</sup>

- *per allocare le risorse agli usi di maggior interesse o a maggior impatto*, ovvero per fornire un giudizio comparativo su diversi oggetti (azioni, progetti, interventi, politiche), al fine di individuare quelli più meritevoli;
- *per rendere conto delle realizzazioni effettuate*, alla cui base vi è l'esigenza di descrivere e misurare le realizzazioni prodotte da specifiche forme di azione pubblica, al fine di poterne rendere conto agli *stakeholder* più rilevanti;
- *per un'analisi critica dei processi di attuazione di una politica*, al fine di ricostruire, prevalentemente tramite strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche, per comprendere come e per quali ragioni i risultati potrebbero discostarsi dal disegno originario; lo scopo è "entrare nei processi" con cui si dà concreta attuazione ad una politica pubblica, interloquendo con gli attori principali e tentando di mettere in luce le criticità, le incongruenze, gli ostacoli che ne possono condizionare l'attuazione;
- *per la stima degli effetti prodotti da una politica*, ovvero per valutare se, ed in che modo, l'intervento pubblico è stato efficace, attraverso analisi tipicamente *ex-post*,

<sup>41</sup> Ai fini della presente analisi, per "politica pubblica" si intende un insieme coordinato di azioni, ispirate da una o più finalità e indirizzate verso uno o più obiettivi, di cui è titolare un soggetto pubblico. Con il termine "valutazione" si intende, invece, un'attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per esprimere un giudizio sul contenuto, sull'attuazione e/o sugli effetti di un intervento pubblico, anche al fine di determinarne il valore in termini di miglioramento delle condizioni sociali ed economiche di specifici beneficiari (Commissione Europea (2013). EVALSED: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*).

<sup>42</sup> Martini A., Sisti M. (2009), Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino.

- *per generare conoscenza*, ovvero per soddisfare i bisogni informativi e conoscitivi dei *policy-makers*, con riferimento al riscontro delle assunzioni alla base di un determinato programma e alle lezioni che ne possono derivare per la definizione di futuri interventi.<sup>43</sup>

Tali casistiche forniscono un'indicazione delle diverse modalità con cui un uso appropriato della valutazione delle politiche contribuisce ad una più efficiente e consapevole *governance* pubblica, fornendo uno stimolo per i governi nel migliorare la progettazione e l'attuazione delle misure, con effetti potenzialmente positivi sulla prosperità del Paese e sul benessere dei cittadini. La valutazione, inoltre, contribuisce a promuovere responsabilità pubblica, processi di apprendimento e una maggiore efficacia del settore pubblico attraverso un migliore processo decisionale.

La definizione e l'implementazione di un sistema di valutazione "efficace" è, tuttavia, un processo complesso che richiede la concomitanza di più fattori. Esso esige innanzitutto lo sviluppo di un ambiente culturale favorevole e un forte sostegno politico; non può, inoltre, prescindere da un appropriato assetto istituzionale e una struttura di *governance* efficiente che favorisca il coinvolgimento dei diversi livelli decisionali, anche in relazione alle priorità ed ai fabbisogni degli *stakeholder* e dei cittadini.

Tali aspetti rappresentano le sfide che i Paesi devono affrontare nel promuovere efficacemente la valutazione delle politiche pubbliche a livello governativo, superando i fattori di criticità generalmente riscontrati, fra i quali: un uso limitato dei risultati della valutazione nella fase di definizione delle politiche, l'assenza di una strategia coerente per incrementare la capacità di valutazione e la mancanza di risorse umane, sia in termini di unità dedicate alla valutazione che di competenze specifiche.

Un ulteriore fattore di grande rilevanza è la definizione dell'approccio metodologico delle attività di valutazione. Le scelte metodologiche dipendono dalla domanda valutativa cui si intende fornire una risposta, dalle finalità conoscitive e dalla fase del processo decisionale in cui vengono inquadrati le valutazioni, ovvero la progettazione (valutazione *ex-ante*), la realizzazione (valutazione *in-itinere*) o l'analisi degli impatti (valutazione *ex-post*).

Al riguardo, le **valutazioni *ex-ante*** propongono un'analisi di tipo sistematico delle conseguenze attese di una politica, anche fornendo evidenze empiriche e alternative possibili, oltre a contribuire alla definizione di obiettivi più chiari e indicatori adeguati alla verifica dei risultati raggiunti.

La **valutazione *in-itinere*** permette di riscontrare i primi risultati e gli eventuali impatti dell'intervento e può consentire al *policy maker* una correzione immediata, definendo meglio la politica e minimizzando potenziali svantaggi ed effetti negativi inattesi.

La **valutazione *ex-post*** costituisce lo stadio conclusivo del ciclo di valutazione di una politica pubblica, quello in cui la *policy* attuata viene esaminata alla luce dei risultati

<sup>43</sup> Commissione Europea (2013). EVALSED: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*.

prodotti e dei loro impatti complessivi. Questa fase assume una rilevanza fondamentale in quanto permette di identificare gli *outcome* delle politiche e fornisce informazioni quantitative finalizzate a stimolare il dibattito politico in un contesto di revisione delle stesse.

Sebbene le tre fasi della valutazione differiscano per le finalità e, come discusso più diffusamente nel box di approfondimento, per gli aspetti metodologici, esse sono fortemente interrelate nella sequenza logica e ognuna di esse è funzionale all'efficacia delle successive. Una buona valutazione *ex-ante*, ad esempio, costituisce un requisito fondamentale per la realizzazione della valutazione *in-itinere* e soprattutto per un'efficace valutazione *ex-post*. Ovviamente, nell'ambito di un sistema strutturato di valutazione delle politiche pubbliche, una buona valutazione *ex-post* costituisce, a sua volta, una base informativa per la formulazione di valutazioni *ex-ante* su programmi futuri.

### Elementi metodologici per la valutazione delle politiche pubbliche

La **valutazione *ex-ante*** si concentra su alcuni elementi prioritari: la definizione del problema, l'esplicitazione e la quantificazione degli obiettivi da raggiungere, l'analisi delle possibili alternative di *policy*, inclusa l'opzione di non intervento e le conseguenze sui destinatari. Tra le metodologie *ex-ante* si segnalano:

- **Analisi Costi-Benefici (ACB).** Si fonda sull'idea che un progetto/una politica possa essere considerato valido dal punto di vista della società se i benefici generati superano i costi. Il risultato può portare alla decisione di intraprendere un'opzione progettuale tra le alternative analizzate o mantenere lo status quo. Un limite delle ACB è l'utilizzo del criterio decisionale basato su un unico fattore, ovvero i costi monetari;
- **Analisi Multi-Criteri (AMC).** L'AMC supera i limiti delle ACB razionalizzando il processo di scelta del *policy maker* attraverso l'ottimizzazione di un vettore di più criteri, monetari e/o misurabili in termini fisici o qualitativi, pesati secondo le priorità dichiarate;
- **Metodologia Delphi.** Si tratta di un approccio di tipo previsionale che si fonda sulla consultazione a distanza di un *pool* di esperti di grande spessore, al fine di fornire una sintesi del giudizio espresso dagli esperti sugli effetti dell'intervento oggetto di valutazione.

La **valutazione *in-itinere*** si colloca in un momento intermedio del ciclo delle politiche pubbliche e può riguardare l'analisi dei processi di attuazione oppure i primi risultati di una politica.

La **valutazione *ex-post*** identifica gli effetti di un programma o di un progetto, stimato come differenza tra ciò che è accaduto a seguito della politica (fattuale) e ciò che sarebbe successo in assenza della stessa (controfattuale).<sup>44</sup> Come è facilmente comprensibile, mentre il primo termine della differenza si riferisce ad un valore osservabile, il secondo consiste in un valore ipotetico, ovvero ciò che si sarebbe osservato tra gli stessi destinatari, nello stesso momento, se non fossero stati esposti alla politica. Pertanto, tale differenza non è direttamente calcolabile: l'approccio controfattuale per la valutazione degli effetti propone metodi che sostituiscono al valore controfattuale un valore che sia osservabile e che approssimi ciò che sarebbe successo ai destinatari della politica se non lo fossero stati. Tale approccio si basa principalmente su due metodi:

- **metodi sperimentali**, che si basano sulla definizione di un "gruppo sperimentale", destinatario della politica e di un "gruppo di controllo", che serve ad approssimare la situazione controfattuale; il gruppo di controllo viene definito attraverso un processo di randomizzazione e i due gruppi sono statisticamente equivalenti, cioè hanno la stessa distribuzione di tutte le caratteristiche (ad esempio la stessa media, la stessa varianza, ecc.), fatta eccezione per l'errore campionario che però tende ad essere "piccolo" quando il campione casuale utilizzato per generare i due gruppi è sufficientemente "grande";
- **metodi non sperimentali**, nei quali il "controfattuale" viene approssimato osservando cosa succede ad

<sup>44</sup> Martini A., Sisti M. (2009), Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino.

altri soggetti (per ipotesi simili) e/o agli stessi soggetti in altri periodi di tempo, ad esempio attraverso confronti spazio-temporali (metodi “differenza nelle differenze”, *propensity score matching* e metodi basati sulla “discontinuità di trattamento”).

Gli approcci presentati sono micro-econometrici e considerano gli effetti sulla base di un modello di equilibrio parziale. Per completezza di analisi, si segnala anche la presenza di un filone di analisi basato su modelli di equilibrio economico generale, che utilizza l’analisi delle serie storiche, ad es. **modelli di tipo VAR o DSGE**, l’econometria spaziale, ad. es. **modelli spaziali autoregressivi**, o una combinazione delle due dimensioni, ad esempio **modelli spazio-temporali** o il **modello Rhomolo**.

Infine, occorre segnalare che il ricorso all’approccio controfattuale permette di ottenere informazioni circa il verificarsi, o meno, di determinati effetti a seguito di un intervento, ma fornisce poche indicazioni sul perché un intervento ha funzionato o meno. Ulteriori tipologie di analisi che si concentrano sui meccanismi che garantiscono gli effetti di un intervento includono: **l’approccio basato sulla teoria**, che risponde alle domande: “cosa è successo? Cosa ha funzionato meglio? E dove, per chi e perché?”. In particolare, analizza la logica della teoria che vi è dietro la programmazione di un intervento per comprendere se i meccanismi ipotizzati hanno condotto agli esiti desiderati; **l’approccio realista** si basa sull’idea che la relazione che intercorre tra un meccanismo causale ed il suo effetto non è data ma dipende dalle condizioni di contesto, intese non solo come il luogo spaziale, geografico o istituzionale in cui un programma è inserito, ma anche il complesso di regole sociali, relazionali e culturali in grado di influenzare gli esiti del programma.

Vale, inoltre, segnalare come la scelta tra i diversi approcci sia collegata alla domanda valutativa di interesse, mentre è responsabilità delle amministrazioni organizzare la valutazione in modo da garantire che il metodo o i metodi scelti siano applicati con rigore. Ove possibile, è auspicabile l’adozione di un approccio a metodi misti, o “triangolazione”, che permette analisi valutative rispondenti a più domande di valutazione.

## 2.2 - Le dimensioni di analisi di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche

Al fine di comprendere e definire quali siano gli aspetti di principale rilevanza nel sistema di valutazione delle politiche pubbliche di un Paese, di seguito vengono identificate e discusse le principali dimensioni atte a rappresentare un contesto favorevole alla valutazione, in termini di realizzazione e di utilizzo e diffusione dei risultati, specie nei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche.

L’analisi esposta raggruppa le diverse dimensioni in funzione dei seguenti tre profili: i) l’assetto istituzionale, ii) i meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative e iii) la comunicazione degli esiti e la promozione dell’uso delle valutazioni. In chiusura, la Tabella 2.1 fornisce un’utile schematizzazione delle principali dimensioni di analisi e degli elementi qualificanti.

**Assetto istituzionale.** Un primo aspetto importante per l’attuazione ed un uso efficace della valutazione riguarda l’assetto istituzionale; un solido assetto istituzionale, infatti, contribuisce a promuovere e rendere più sistematiche le attività di valutazione, a migliorare gli *standard* qualitativi e a rafforzare la capacità di valutazione.<sup>45</sup> Tale profilo può essere ulteriormente articolato nelle seguenti quattro dimensioni: il quadro regolatorio, l’ambito soggettivo della domanda valutativa, il grado di autonomia e

<sup>45</sup> OCSE (2019), *Institutionalisation, Quality and use of Policy Evaluation*, Paris.

indipendenza delle istituzioni coinvolte nella realizzazione delle valutazioni e la formazione e selezione del personale.

In termini generali, il **quadro regolatorio** costituisce la base fondamentale per integrare sistematicamente la pratica delle valutazioni nei processi decisionali a livello governativo, promuovendo l'utilizzo della valutazione e definendo le competenze e le responsabilità delle diverse istituzioni coinvolte. Un quadro regolatorio ben strutturato può contribuire a proteggere i processi valutativi da un'indebita ingerenza della politica e dall'eccesso di burocratizzazione dei procedimenti rispetto alla sostanza della valutazione.

Tuttavia, leggi o decreti, di per sé, non garantiscono l'efficacia di un sistema di valutazione delle politiche. Infatti, un assetto istituzionale favorevole al contesto valutativo viene influenzato anche dall'**ambito soggettivo** che determina la formazione della domanda valutativa e i soggetti che la realizzano. Ad esempio, può favorire un approccio più sistematico alla valutazione la previsione di un ampio mandato, a livello governativo, nel definire domande valutative e avviare processi di valutazione, così come l'attribuzione di specifiche responsabilità, che possono includere ruoli di coordinamento, di definizione delle domande valutative o la realizzazione di valutazioni, attraverso specifiche unità ad essa dedicate.

Le agenzie dotate di **autonomia e indipendenza**, siano esse esterne o interne alle amministrazioni, possono operare con modalità rigorose e trasparenti, fornendo un giudizio imparziale e credibilità ai risultati ottenuti. Nei casi in cui vi sia, nell'ambito dell'amministrazione, un rapporto gerarchico del valutatore nei confronti di chi commissiona la valutazione (ad es. il soggetto responsabile della programmazione), è importante che il valutatore si trovi in una posizione di autonomia funzionale e soprattutto che vi sia una netta separazione tra chi definisce e attua un intervento/programma e chi ha il compito di valutarlo.

Nel complesso, un sistema di valutazione integrato beneficia di meccanismi di coordinamento che possono consentire un maggiore allineamento e condivisione delle pratiche tra le istituzioni. In tale contesto, gli aspetti legati alla **formazione e selezione del personale** possano contribuire a rafforzare la capacità valutativa e rendere più sistematiche le stesse attività di valutazione.

**Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative.** Un ulteriore aspetto rilevante che favorisce lo sviluppo di un sistema di valutazione a supporto del ciclo decisionale delle politiche di un Paese riguarda il funzionamento dei meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative. Da questo punto di vista, si evidenziano due dimensioni principali: l'ambito oggettivo e l'informazione statistica, ovvero la disponibilità di basi dati appropriate.

Con il termine **ambito oggettivo** si intende una pluralità di aspetti, che ricomprendono, tra gli altri, l'estensione dell'oggetto della analisi valutativa e

l'allineamento con il ciclo decisionale delle politiche,<sup>46</sup> la tempistica, il livello di dettaglio e le risorse dedicate all'attività di valutazione.<sup>47</sup> L'allineamento con il ciclo della *policy*, in particolare, favorisce un utilizzo sistematico ed efficace delle valutazioni, specie in un'ottica di supporto e miglioramento delle diverse fasi che portano alla pianificazione (*ex-ante*), attuazione (*in-iter*), rendicontazione e addizionalità (*ex-post*) di un intervento.

Direttamente collegata all'oggetto dell'analisi risulta essere la disponibilità e la tipologia di **basi dati** disponibili. Al riguardo, si evidenzia come la tipologia di informazione statistica a disposizione possa influenzare e determinare la scelta delle metodologie per la realizzazione delle attività valutative. La qualità e la disponibilità di dati specifici (*big data*, *open data*, dati statistici, dati di monitoraggio dei programmi, ecc.) è un fattore che influenza la possibilità di valutare una politica e i metodi a disposizione per condurre una ricerca valutativa. Allo stesso modo, la qualità dei dati ha un'influenza importante sul rigore della valutazione. Affinché i dati soddisfino i criteri di qualità da utilizzare per la valutazione, essi devono essere accurati, verificabili e documentati. La valutazione delle politiche può, pertanto, essere fortemente ostacolata dalla mancanza di dati adeguati e dalle lacune in termini di capacità dei ministeri e delle agenzie governative di predisporre dati prontamente utilizzabili.

**Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni.** Un valido sistema di valutazione delle politiche presuppone non solo l'identificazione di un solido assetto istituzionale e di capacità per la realizzazione delle attività valutative, ma anche di adeguate attività di comunicazione degli esiti e di promozione dell'uso delle valutazioni. In tale ambito, si possono inquadrare due dimensioni fondamentali: la trasparenza e la rilevanza ed utilizzo degli esiti della valutazione.

La **trasparenza** è intesa come presentazione dei risultati delle valutazioni realizzate e messa a disposizione degli stessi nei confronti del pubblico; riguarda il modo in cui gli esiti delle valutazioni sono comunicati all'interno e all'esterno del settore pubblico, anche al fine di misurare i risultati dell'azione amministrativa in relazione agli obiettivi prefissati e alle risorse che sono state assegnate.

Nell'ambito di un sistema di valutazione è importante anche identificare la **rilevanza attribuita agli esiti** delle analisi effettuate e l'**utilizzo degli stessi**. La valutazione è essenziale per una gestione efficace nel presente e nel futuro in quanto permette di verificare gli esiti dell'azione condotta, compreso il raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché di comprenderne le cause, di attivare eventuali interventi correttivi, ove necessari, e di sviluppare orientamenti efficaci per le future azioni. Occorre sottolineare come l'utilizzo degli esiti risulta essere una delle maggiori sfide per un sistema valutativo e spesso non vi sono meccanismi diretti di collegamento tra risultati e processi decisionali, nonostante i benefici potenziali che le evidenze possono avere per le politiche oggetto di analisi. Al

<sup>46</sup> Ovvero se le analisi sono riferite a un programma, una singola politica, un singolo intervento.

<sup>47</sup> La presenza di un Piano di Valutazione aiuta l'organizzazione delle attività valutative e garantisce la disponibilità di informazioni sugli elementi qualificanti dell'ambito oggettivo della valutazione.

contrario, un uso insufficiente può indebolire il supporto alle attività valutative, con possibili limitazioni nella conduzione di valutazioni future, in quanto, una delle ragioni fondamentali per condurre la valutazione delle politiche consiste nell'utilità di produrre evidenze degli effetti ottenuti, informando il processo decisionale e, in generale, contribuendo a migliorare la qualità degli interventi pubblici. La valutazione, quindi, deve produrre evidenze utili in relazione agli interventi realizzati e fornire prove sull'impatto delle politiche e dei meccanismi di cambiamento sottostanti.

Uno degli approcci utilizzati per favorire l'utilizzo delle valutazioni consiste nel ricorso ai cosiddetti "intermediari della conoscenza" (*knowledge broker*), che possono essere singoli professionisti o organizzazioni specifiche, che contribuiscono a facilitare la comunicazione, diffusione e comprensione delle evidenze per i decisori politici, così come a tradurre le richieste di valutazione provenienti da questi ultimi in domande valutative di pronto utilizzo per gli analisti ed i valutatori, che potrebbero non avere familiarità con i processi di *policy*.

**Tabella 2.1 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Assetto Istituzionale**

Dimensioni di analisi	Aspetti rilevanti ed implicazioni
<b>Quadro regolatorio</b> - <i>Rango delle fonti</i> - <i>Rilevanza delle prassi</i> - <i>Grado di dettaglio</i> - <i>Armonizzazione</i> - <i>Linee guida</i>	<p>Una fonte normativa di <b>rango</b> superiore rende più stringente l'impegno politico in favore della valutazione e, nel medio-lungo periodo, favorisce il consenso. Solitamente, risulta collegata ad una disciplina generale atta a definire il mandato degli attori coinvolti e l'oggetto della valutazione. L'espletamento della valutazione è affidato in larga parte a <b>procedure</b> e <b>prassi</b> che si adeguano alle condizioni di contesto, nel rispetto dei criteri e dei principi generali dettati dalla normativa di rango superiore. L'<b>armonizzazione</b> è assicurata dalla condivisione degli stessi principi e criteri. Per sopperire all'assenza di una normativa di dettaglio, è necessaria un'amministrazione efficiente e una sviluppata cultura della valutazione.</p> <p>Al contrario, una fonte normativa di rango inferiore, spesso associata a riforme più ampie, conferisce una disciplina di maggior dettaglio, con riferimento agli attori, agli obiettivi, alle tempistiche e ai criteri minimi di qualità della valutazione. Consente di disciplinare in modo differenziato situazioni e contesti diversi (amministrazioni, settori, ambiti e criteri di valutazione), ma comporta maggiore rigidità nei procedimenti valutativi e nella capacità di adattamento. Il rischio di una eccessiva differenziazione pone l'esigenza di assicurare l'armonizzazione delle discipline settoriali almeno nei tratti essenziali e di principio.</p>
<b>Ambito soggettivo della valutazione</b> - <i>I soggetti della valutazione</i>	<p>L'individuazione dei <b>soggetti</b> che definiscono tempi, modalità e contenuti della valutazione, nell'esercizio della discrezionalità consentita dal quadro regolatorio, può influenzare il grado di completezza dei programmi di valutazione. Infatti, la definizione dei programmi e delle politiche da valutare effettuata ad un livello istituzionale elevato (Parlamento, governativo-centrale) rafforza il <i>commitment</i> politico-istituzionale in favore della valutazione ed assicura maggiore uniformità dei criteri; mentre, la definizione degli stessi da parte dei singoli ministeri, o delle autorità competenti per settore e/o materia, oppure da parte dei governi locali permette un maggiore allineamento rispetto alle singole priorità (<i>top-down vs bottom-up</i>).</p>
<b>Autonomia e indipendenza</b> - <i>Autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria</i> - <i>Strutture interne o esterne alla PA</i>	<p>Una caratteristica fondamentale di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche è il grado di autonomia e indipendenza delle strutture responsabili, il quale può diversamente configurarsi in relazione ai seguenti tre profili:</p> <p><b>funzionale</b>, che riguarda la libera autodeterminazione dei fini istituzionali o delle funzioni tipiche;</p> <p><b>organizzativa</b>, che trova la sua motivazione nella necessità di consentire agli enti/amministrazioni la scelta degli strumenti più idonei al perseguimento dei propri fini ed al raggiungimento degli obiettivi programmati con i criteri della massima efficienza ed efficacia;</p> <p><b>finanziaria</b>, che attiene alla possibilità di ricorrere a risorse proprie.</p> <p>Generalmente, si ha un maggior grado di autonomia/indipendenza se gli enti preposti alla valutazione sono esterni alle strutture di Governo o, addirittura, al perimetro della PA. Oltre alla diversa collocazione nell'ambito della struttura organizzativa, il grado di autonomia e indipendenza delle strutture di valutazione interne dipende, in larga parte, dalle previsioni del quadro normativo che ne disciplina compiti e funzioni.</p>

Dimensioni di analisi	Aspetti rilevanti ed implicazioni
<b>Formazione e selezione del personale</b>  - <i>Modalità di accesso</i> - <i>Valorizzazione competenze</i> - <i>Contesto culturale favorevole</i> - <i>Esistenza albo professionale</i>	<p>La valutazione dell'intero ciclo decisionale e di realizzazione delle politiche richiede un elevato livello di professionalità. Obiettivo di un sistema che pone una forte attenzione al ruolo della valutazione è quello dello sviluppo e valorizzazione delle competenze per il personale interno, oltretutto di <b>modalità</b> chiare e ben definite <b>di selezione</b> del personale esterno. La previsione di un <b>albo professionale</b> per i valutatori costituisce un utile strumento in tal senso, così come la presenza di associazioni e nuclei specializzati in attività di valutazione.</p> <p>L'<b>atteggiamento culturale</b> nei confronti della valutazione delle politiche pubbliche rappresenta un ulteriore aspetto rilevante, sia per quanto riguarda la classe politica e le pubbliche amministrazioni che, in più generale, i cittadini. Un atteggiamento culturale favorevole è certamente un fattore di promozione della pratica valutativa; allo stesso tempo, sono i sistemi di valutazione efficienti ed efficaci che rafforzano la consapevolezza della loro utilità e concorrono ad incrementare interesse e condivisione. Il sistema di valorizzazione delle competenze può essere di diverse tipologie, in relazione ai soggetti coinvolti:</p> <p><b>collaborazione accademica</b>, ovvero basata, principalmente, sulle interazioni con università ed enti di ricerca. La peculiarità di questa tipologia di valutazione è fondata sull'autonomia ed indipendenza, sebbene risulti essere di tipo asistemico e con un limitato utilizzo nei cicli decisionali;</p> <p><b>collaborazione PA - Accademia</b>, spesso contrattualizzata e focalizzata su due distinti aspetti: la formazione e la concessione di attività di valutazione specifiche. In tali casi, il processo di condivisione ha effetti positivi sugli enti/amministrazioni responsabili della gestione delle politiche, così come la diretta disponibilità dei dati può migliorare la qualità della valutazione stessa. Gli esiti delle valutazioni possono essere diffusi attraverso appositi seminari e/o pubblicazioni;</p> <p><b>collaborazione completa</b>, caratterizzata da interazioni tra gli attori coinvolti nel ciclo decisionale e di attuazione della politica, ed il mondo accademico. Anche in questo caso, la valutazione risulta essere di tipo sistematico e di buona qualità, visto il rapporto diretto tra enti decisionali-gestori-valutatori, sebbene possano incorrere problematiche legate all'autonomia ed indipendenza dell'attività stessa.</p> <p>Occorre segnalare che le ultime due tipologie contribuiscano ad accrescere le competenze ed i procedimenti di apprendimento del personale attraverso meccanismi di condivisione del "<i>know-how</i>", anche nei casi in cui le valutazioni siano esternalizzate.</p>

Fonte: Elaborazione SeSD

**Tabella 2.2 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative**

Dimensioni di analisi	Aspetti rilevanti ed implicazioni
<p><b>Ambito oggettivo della valutazione</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estensione</li> <li>- Tempistica</li> <li>- Livello di dettaglio</li> <li>- Risorse</li> </ul>	<p><b>Estensione.</b> La determinazione delle fasi valutative, ovvero l'allineamento rispetto alla pianificazione, formazione, attuazione, implementazione e rendicontazione degli interventi, influenza le scelte metodologiche alla base della valutazione, oltreché la sistematicità e la completezza delle analisi. Al riguardo, una valutazione che intenda coprire i profili economico-finanziari e di <i>performance</i> dell'intero ciclo decisionale e di realizzazione, deve includere le fasi della formazione e definizione dei fabbisogni (<i>ex-ante</i>), dell'attuazione delle misure (<i>in itinere</i>) e, infine, della realizzazione delle stesse (<i>ex-post</i>). Alla maggiore esaustività e completezza di tale approccio si contrappone un costo amministrativo e gestionale superiore. Le analisi specifiche inerenti a singole fasi, invece, possono presentare costi inferiori, ed una minore complessità di realizzazione. Le stesse, tuttavia, sono suscettibili di carenze informative che portano ad un non perfetto allineamento tra obiettivi, stato d'avanzamento e grado di realizzazione.</p> <p><b>Tempistica.</b> La programmazione nel tempo della valutazione, se ben definita, ne rafforza il ruolo e la sistematicità, in quanto delinea i contorni temporali nei quali le attività delineate al punto precedente vengono realizzate.</p> <p><b>Livello di dettaglio.</b> L'oggetto della valutazione può essere più o meno ampio, ovvero può avere un ambito di applicazione che ricomprende un programma, una specifica politica o un singolo progetto. Il livello di dettaglio, inoltre, può essere influenzato dalle finalità sottese alle analisi valutative, quali, in via esemplificativa, l'efficacia, l'efficienza, l'analisi degli effetti inattesi (positivi e negativi), ecc. Una valutazione maggiormente mirata, così come la compresenza di diverse e specifiche finalità conoscitive, può permettere un'analisi di dettaglio maggiore e, conseguentemente, assicurare migliore qualità e completezza.</p> <p><b>Risorse.</b> La definizione del contesto istituzionale nel quale si inquadrano le attività di valutazione ricomprende e definisce le risorse attraverso le quali queste attività vengono finanziate. Tuttavia, l'oggetto della valutazione ed il mandato istituzionale conferito alle autorità competenti potrebbero portare ad una diversa specificazione dei criteri di assegnazione delle risorse, che possono essere così schematizzati:</p> <p><b>allocazione programmatoria:</b> le risorse sono definite e stanziare nell'ambito delle politiche oggetto di valutazione;</p> <p><b>allocazione organizzativa:</b> le risorse sono definite e stanziare per il finanziamento della/e strutture che si occupano della valutazione;</p> <p><b>allocazione di tipo ibrido:</b> le risorse sono definite e stanziare per il finanziamento della/e strutture e differenziate tra le diverse politiche.</p>
<p><b>Basi dati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistemi di rilevazione</li> <li>- Qualità</li> <li>- Pubblicità</li> </ul>	<p>L'appropriatezza e la <b>qualità</b> delle informazioni statistiche a supporto di un sistema di valutazione costituisce un aspetto fondamentale per la realizzazione delle stesse e per assicurarne un soddisfacente livello di affidabilità. Questo aspetto influenza significativamente le decisioni riguardanti le metodologie per le analisi valutative e la capacità delle stesse di rispondere alle esigenze valutative che si intende soddisfare (efficacia, addizionalità, impatto, <i>performance</i>, ecc.). Una buona informazione statistica è costruita partendo dai <b>sistemi di rilevazione</b> dei microdati, siano essi centralizzati, territorializzati e/o settoriali, e viene rafforzata da meccanismi quali la <b>pubblicità</b>, l'interoperabilità tra basi dati diverse e la costruzione, identificazione ed aggiornamento periodico di appropriati indicatori misurabili e verificabili sulla base dei dati di monitoraggio. Un'informazione statistica di "qualità" porta a valutazioni migliori e replicabili, con un elevato livello di affidabilità e capacità informativa per i destinatari interni ed esterni alle PA.</p>

Fonte: Elaborazione SeSD

**Tabella 2.3 - La valutazione delle politiche pubbliche: dimensioni di analisi ed elementi qualificanti - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni**

Dimensioni di analisi	Aspetti rilevanti ed implicazioni
<p><b>Trasparenza</b></p> <p>- Diffusione e comunicazione esiti</p> <p>- Grado di complessità della presentazione degli esiti</p>	<p>La <b>diffusione degli esiti</b> della valutazione identifica uno degli aspetti qualificanti di un sistema di valutazione. Essa può avere luogo nei contesti istituzionali, allargati o meno alla platea degli <i>stakeholder</i>, ovvero può essere rivolta ad una platea più ampia, fino all'intera collettività dei cittadini, attraverso appositi canali comunicativi. In particolare, le tipologie di soggetti potenzialmente destinatari della comunicazione possono essere classificati, in via esemplificativa, in quattro distinte categorie, in relazione al ruolo ricoperto nella definizione/gestione delle politiche e/o nella tipologia di interesse sotteso:</p> <p><b>Governo-Parlamento</b>, che assume un ruolo attivo nella pianificazione e realizzazione delle politiche pubbliche. La consapevolezza degli esiti delle politiche adottate può stimolare il dibattito in sede di conferma-rimodulazione-soppressione delle stesse;</p> <p><b>Amministrazioni/Enti</b>, che svolgono un ruolo attivo nella fase attuativa delle politiche di interesse pubblico. Tali soggetti sono interessati agli esiti delle misure con cui si è dato attuazione alle politiche, soprattutto in relazione agli aspetti procedurali e di monitoraggio delle stesse;</p> <p><b>Stakeholder che</b>, pur avendo un ruolo passivo nell'adozione delle politiche pubbliche, sono portatori di interessi propri connessi alle predette politiche. Si tratta, generalmente, di operatori economici e rappresentanze sociali che operano in settori direttamente influenzati dalle scelte del decisore politico e che, in alcuni casi, sono anche coinvolti nella fase attuativa. Per tali soggetti, l'interesse ai risultati della valutazione riguarda essenzialmente l'impatto che le politiche adottate possono avere sulla propria sfera di azione economica e sociale;</p> <p><b>Cittadini</b>, il cui interesse conoscitivo riguarda, essenzialmente, la valutazione dell'operato delle istituzioni, e dei soggetti che ne esercitano le funzioni, sulla base dei valori ed interessi considerati di tipo prioritario (es. riduzione rischio ambientale, interventi infrastrutturali, tutela della salute, equità sociale, benessere economico, ecc.).</p> <p>In relazione alle suddette tipologie di soggetti, il grado di trasparenza nell'azione delle PA non dipende unicamente dal livello di pubblicità nella comunicazione degli esiti della valutazione delle politiche, ma comprende anche aspetti ulteriori quali, ad esempio, il grado di effettiva diffusione dell'informazione, il dibattito politico, il coinvolgimento delle rappresentanze e delle parti sociali. Al riguardo, si evidenzia come <b>il grado di complessità della presentazione degli esiti</b> della valutazione può influenzare il grado di diffusione e comprensione degli stessi. Infatti, la predisposizione di una reportistica, qualitativamente e quantitativamente complessa, limita il grado di diffusione delle risultanze; al contrario una reportistica sintetica, che limita il grado di complessità espositiva, attraverso il ricorso a brevi presentazioni o comunicati stampa, rende gli esiti accessibili ad una platea più ampia, accrescendo il livello sostanziale di trasparenza.</p>
<p><b>Rilevanza ed utilizzo degli esiti</b></p> <p>- Sistematicità nell'utilizzo degli esiti</p>	<p>Nell'ambito di un sistema di valutazione è importante identificare la <b>rilevanza attribuita agli esiti</b> delle analisi effettuate, ovvero se, e con quali modalità, vengono attivati eventuali interventi correttivi, ove necessari, e quali amministrazioni sono tenute all'azione correttiva (Governo, Parlamento, ministeri competenti per materia). Ulteriori aspetti da considerare in merito agli utilizzi della valutazione riguardano il grado di considerazione e <b>sistematicità della discussione degli esiti</b>, oltretché la valorizzazione ed utilizzo delle esperienze delle valutazioni passate non solo per analizzare l'efficacia e la rispondenza ai fabbisogni di un intervento, ma come elemento fondamentale nella pianificazione e programmazione degli interventi futuri.</p>

Fonte: Elaborazione SeSD

## 2.3 - Alcuni casi di studio: Irlanda, Paesi Bassi e Canada

Il presente paragrafo analizza i sistemi di valutazione di tre Paesi: Irlanda, Paesi Bassi e Canada, attraverso lo schema concettuale illustrato nel paragrafo precedente. Questi tre Paesi costituiscono delle *best practices* internazionali, in quanto caratterizzati da una cultura della valutazione ben consolidata; inoltre, hanno adottato, corso dell'ultimo decennio, riforme strutturali volte a rafforzare il ruolo della valutazione nel processo decisionale relativo alle politiche pubbliche. Il paragrafo, quindi, descrive e compara le principali caratteristiche dei tre sistemi di valutazione in relazione alle diverse dimensioni d'analisi, fornendo anche un quadro di sintesi degli elementi qualificanti.

### 2.3.1 - Assetto Istituzionale

**Quadro regolatorio.** L'esistenza di un quadro giuridico e politico adeguato costituisce una solida base per integrare in modo sistematico la pratica della valutazione delle politiche pubbliche in ambito governativo. Il quadro giuridico relativo alla valutazione può variare notevolmente da un Paese all'altro, evidenziando una significativa eterogeneità nel modo in cui i Paesi hanno sviluppato leggi, politiche e linee guida per promuovere le valutazioni.

In **Irlanda** non esiste un vero e proprio quadro normativo per la valutazione delle politiche pubbliche. Ciò nonostante, dal 2013 è stato adottato un Codice, il *Public Spending Code* (aggiornato nel 2019) che delinea l'insieme delle procedure che devono essere applicate per assicurare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Il Codice, in particolare: fornisce indicazioni sulle metodologie da applicare nelle diverse fasi valutative, detta gli indirizzi sulla organizzazione della valutazione secondo i diversi approcci e sulla raccolta dei dati e stabilisce una serie di *standard* per assicurare la qualità delle analisi.<sup>48</sup>

Nei **Paesi Bassi**, invece, il quadro normativo relativo alla valutazione delle politiche pubbliche è costituito da norme primarie (leggi o equivalenti) e secondarie. Tra queste ultime vi è il Regolamento del Ministro delle Finanze del 15 marzo 2018 sui criteri per la valutazione delle politiche e la revisione della spesa,<sup>49</sup> attraverso il quale il Ministero stabilisce l'ambito della valutazione, gli attori coinvolti, i tempi e i criteri minimi di qualità richiesti in una valutazione. I Paesi Bassi hanno introdotto meccanismi per la promozione

<sup>48</sup> Più specificatamente, il *Public Spending Code* comprende: un documento che delinea i principali metodi e le principali tecniche di valutazione da utilizzare, una guida per le valutazioni *ex-ante* di nuovi programmi o per il rifinanziamento di programmi già esistenti, una guida per garantire qualità alle valutazioni effettuate, un documento che definisce il processo per l'analisi dell'impatto normativo (AIR), una guida su valutazioni cosiddette *value-for-money* (VFMRs) e su quelle relative a politiche mirate (*Focused Policy Assessment, FPAs*), una linea guida per le analisi finanziarie, una guida per le analisi costi-benefici dei programmi di investimento, un documento con i principali riferimenti metodologici e i valori dei parametri da utilizzare nella valutazione finanziaria ed economica dai dipartimenti governativi e dalle agenzie statali che effettuano le valutazioni. <https://www.gov.ie/en/publication/public-spending-code/>

<sup>49</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27#SlotformulierEnOndertekening>.

della qualità delle valutazioni, in modo tale da assicurare che le stesse siano condotte correttamente e che il processo di valutazione rispetti determinati criteri di qualità. Tra questi strumenti vi sono le linee guida per la valutazione delle politiche e le linee guida sviluppate ad hoc dai singoli ministeri.<sup>50</sup>

In **Canada**, la *Policy on Results* emessa ai sensi del *Financial Administration Act* stabilisce gli ambiti fondamentali della responsabilità del Dipartimento federale canadese per la valutazione delle *performance*, sottolineando al contempo l'importanza dei risultati nel processo decisionale di gestione della spesa, nonché nella rendicontazione pubblica. Gerarchicamente subordinata, la *Directive on results*, fornisce materiali, indicazioni, informazioni e strumenti destinati alle amministrazioni e a chiunque sia coinvolto nella valutazione a livello federale. Tra la documentazione rilevante si evidenzia: un manuale sugli approcci alla valutazione basati sulla teoria, la guida alla RIE - *Rapid Impact Evaluation*,<sup>51</sup> la valutazione dell'utilizzo delle risorse nella valutazione dei programmi federali, la Guida allo sviluppo di strategie di misurazione delle prestazioni.

Il processo di regolamentazione canadese (AIR) si fonda su due documenti fondamentali: lo *Statutory Instruments Act* e il *Cabinet Directive on Streamlining Regulation* (CDSR). Il primo è un atto avente forza di legge che stabilisce un processo volto a verificare il fondamento giuridico e la portata generale degli atti normativi; il secondo, invece, è un documento che stabilisce i requisiti per condurre in modo appropriato il processo di analisi di impatto della regolamentazione. Il processo di elaborazione di una proposta di regolamentazione è ben strutturato e si articola in due fasi: la fase propedeutica alla pre-pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale e la fase di approvazione, pubblicazione e registrazione finale della regolamentazione.

**Ambito soggettivo della valutazione.** Sulla base degli specifici contesti istituzionali e normativi che caratterizzano i tre Paesi, si registra il coinvolgimento di diversi soggetti, a vario titolo incaricati della valutazione delle politiche pubbliche.

In **Irlanda** i principali protagonisti delle valutazioni sono i dipartimenti di spesa, che adottano approcci organizzativi diversi in base alle proprie specificità. Un ruolo fondamentale è svolto dall'*Irish Government Economic and Evaluation Service* (IGEES), che fa parte del Dipartimento della spesa pubblica e delle riforme (DPER) e che è stato istituito nel 2012 con lo specifico compito di rafforzare le capacità tecniche delle amministrazioni e

<sup>50</sup> Per esempio, sono state emanate le linee guida del dipartimento di valutazione delle politiche (*Policy and Operations Evaluation Department - IOB*) del Ministero degli affari esteri (*"Evaluation Policy and guidelines for evaluators" October 2009*).

<sup>51</sup> Si tratta di un metodo che coinvolge diversi esperti in modo da fornire una prospettiva equilibrata sugli impatti di un programma. Vengono consultati tre tipi di esperti: soggetti interessati al programma e/o in grado di incidere sulla realizzazione dello stesso; esperti in materia esterni; consulenti tecnici. Ogni esperto valuta i risultati del programma relativamente ad uno scenario controfattuale, che consiste in una progettazione o una definizione del programma alternativa, al fine di valutare l'impatto del programma rispetto alle alternative.

migliorare il disegno e l'attuazione delle politiche sulla base di evidenze empiriche, anche tramite analisi economiche, statistiche e specifiche valutazioni.<sup>52</sup>

Altri attori che producono valutazioni di efficacia e/o efficienza degli interventi pubblici sono: il *Parliamentary Budget Office* (PBO), con il compito di assistere le due Camere del Parlamento in materia di finanza pubblica e bilancio; l'*Irish Fiscal Advisory Council*, l'organo consultivo incaricato di valutare le previsioni economiche ufficiali del Governo, le previsioni di bilancio, l'orientamento fiscale del Governo e monitorare le norme fiscali. Numerosi attori del mondo accademico, poi, come l'Istituto di ricerca economica e sociale (ESRI) e l'Associazione economica irlandese, sostengono lo sviluppo di capacità analitiche per il miglioramento del processo decisionale.

Nei **Paesi Bassi**, i ministeri di spesa sono responsabili del proprio "capitolo" di bilancio, nell'ambito del Governo centrale, e rendono conto delle loro richieste di bilancio e dei risultati direttamente al Parlamento; inoltre, partecipano attivamente alle valutazioni *ex-ante*, *ex-post* e al processo di *spending review*. L'attuazione delle politiche è in gran parte affidata o delegata alle agenzie dipartimentali e alle agenzie amministrative autonome.<sup>53</sup> Il Ministero delle Finanze svolge un ruolo attivo nella valutazione delle politiche, definendo metodologie, coordinando la *spending review* e stabilendo criteri per le valutazioni delle politiche svolte dai vari centri di spesa. Il Ministero, responsabile del sistema valutativo, può richiedere ai ministeri di spesa valutazioni sull'efficacia e l'efficienza delle politiche e prescrivere la programmazione delle valutazioni che sarà allegata al disegno di legge di bilancio del singolo Ministero.<sup>54</sup>

Altri soggetti coinvolti sono: il *Centraal Planbureau* (CPB), che è parte del Ministero per gli affari economici e realizza analisi economiche e di politica fiscale, oltre ad elaborare previsioni macroeconomiche, studi valutativi delle politiche pubbliche, sia su richiesta degli organi costituzionali, sia di propria iniziativa; il Servizio di *audit* del governo centrale (*ADR - Auditdienst Rijk*), che opera sotto la responsabilità del Ministero delle finanze e che svolge controlli interni, l'*audit* per conto dei ministeri dei Fondi Strutturali europei e il controllo dei conti annuali delle agenzie e dei dipartimenti ministeriali; la Corte dei conti, che

<sup>52</sup> La missione dell'IGEES è produrre valutazioni sui risultati della spesa pubblica e garantire che le amministrazioni siano in grado di utilizzare gli esiti per la revisione degli interventi o dei programmi di spesa. Per raggiungere questo obiettivo, l'IGEES supporta la realizzazione di valutazione *ex-ante* ed *ex-post* di servizi e interventi pubblici. Le aree esaminate includono le spese correnti, in conto capitale, le misure fiscali e la regolamentazione. Oltre a produrre valutazioni proprie, il personale dell'IGEES è distaccato nei vari Dipartimenti di spesa, a diversi livelli gerarchici.

<sup>53</sup> Le agenzie amministrative autonome sono parte del governo centrale e godono di autonomia di bilancio (composto principalmente da trasferimenti dal centro, ma non solo) per svolgere i propri compiti istituzionali e altre attività. Il Ministro responsabile di un'agenzia ha poteri limitati, come quello di nominare i membri del consiglio, fornire indirizzi e approvare il bilancio. Anche le agenzie dipartimentali sono parte del Governo centrale, ma hanno una diversa *governance* giuridica e finanziaria. A differenza delle agenzie amministrative autonome, rimangono subordinate al Ministro interessato e il loro bilancio fa parte del bilancio del corrispondente Ministero approvato dal Parlamento.

<sup>54</sup> <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen>

realizza valutazioni nella forma di *audit* finanziari e, in alcuni casi, fornisce raccomandazioni o suggerimenti su singoli interventi; infine, numerosi esperti indipendenti forniscono il proprio parere sulla qualità delle valutazioni. In particolare, almeno un esperto indipendente è coinvolto nello svolgimento di analisi sull'efficacia e l'efficienza di ciascuna politica pubblica, esprimendo un parere indipendente sull'indagine effettuata.<sup>55</sup>

In **Canada** due soggetti istituzionali hanno un ruolo predominante nell'ambito del sistema di valutazione: il *Treasury Board of Canada Secretariat* (TBS) ed i Dipartimenti. Il primo assume un ruolo di guida nelle valutazioni, supervisiona e realizza le cosiddette *centrally-led evaluations* e supporta i Dipartimenti nella fase di implementazione delle politiche. I singoli Dipartimenti, invece, sviluppano opzioni politiche, proposte di elaborazione dei programmi e ne gestiscono la relativa esecuzione; riferiscono regolarmente al Parlamento e sono responsabili della valutazione degli esiti e della relativa efficacia. Si evidenzia, inoltre, come i Dipartimenti possano condurre analisi valutative di tipo settoriale o su tematiche trasversali, attraverso un coinvolgimento interdipartimentale e sotto la guida del TBS.

Tra gli altri soggetti coinvolti, si segnala: il *Centre of Regulatory Expertise* (CORE), specializzato nel fornire supporto ai Dipartimenti in materia di analisi costi-benefici, valutazione dei rischi, misurazione delle *performance* e valutazione della regolamentazione e la *Canadian Evaluation Society*, che promuove lo sviluppo della valutazione.

**Autonomia e indipendenza.** Una caratteristica fondamentale per la valorizzazione e la definizione del sistema per la valutazione di un Paese è il grado di autonomia funzionale e indipendenza di cui godono le istituzioni preposte alle attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.<sup>56</sup>

Come già evidenziato, in **Irlanda** l'IGEES ricopre un ruolo chiave. Dal momento della sua istituzione, nel 2012, tale ente ha contribuito alle attività di valutazione dei ministeri di spesa irlandesi.<sup>57</sup> Il supporto alle attività di analisi dei ministeri negli anni è stato ulteriormente rafforzato, anche attraverso apposite campagne di reclutamento di personale altamente qualificato, mentre a partire dal 2017 l'IGEES dispone anche di una propria autonomia finanziaria.<sup>58</sup> Occorre sottolineare, inoltre, come la missione dell'IGEES sia quella di condurre ed incrementare il ricorso ad analisi indipendenti a supporto del

<sup>55</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27#SlotformulierEnOndertekening>

<sup>56</sup> Con il termine indipendenza si intende la capacità di un'istituzione di svolgere il proprio mandato senza essere sottoposto a influenza o pressioni di tipo politico.

<sup>57</sup> Per maggiori dettagli sull'evoluzione dell'IGEES si veda: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2015-07-07/3/?highlight%5B0%5D=iqeeg&highlight%5B1%5D=iqeeg&highlight%5B2%5D=iqeeg&highlight%5B3%5D=iqeeg&highlight%5B4%5D=iqeeg#s5>

<sup>58</sup> Si veda l'intervento del Ministro del DPER: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2019-05-08/237/#:~:text=In%202017%2C%20an%20IGEES%20budget%20line%20was%20established,The%20IGEE%20programme%20line%20supports%20the%20delivery%20of%3A>

decisore pubblico irlandese, oltreché promuovere la formazione di una rete di supporto alla valutazione, anche attraverso la predisposizione di analisi interdipartimentali.<sup>59</sup>

Tra gli altri soggetti coinvolti, si segnalano: due istituzioni indipendenti in materia di bilancio, il *Parliamentary Budget Office* (PBO) e l'*Irish Fiscal Advisory Council* (IFAC), che dispongono di un'autonomia finanziaria ed organizzativa. In particolare, le analisi condotte dal PBO sono direttamente collegate ed allineate alle necessità di analisi che emergono dalle discussioni parlamentari, rendendo necessario, ad integrazione del bilancio proprio, il ricorso a risorse finanziarie del Parlamento.<sup>60</sup> Inoltre, l'indipendenza dell'attività di valutazione viene promossa, a livello governativo, anche attraverso analisi condotte da strutture esterne all'amministrazione centrale.<sup>61</sup>

Come anticipato, uno dei principali soggetti istituzionali della valutazione nei **Paesi Bassi** è il CPB, che è parte del Ministero per gli Affari Economici ed opera sotto la diretta responsabilità del Ministro. Il Regolamento per gli uffici di pianificazione del 2012<sup>62</sup> esplicitamente rimarca come il CPB abbia una posizione scientifica indipendente.<sup>63</sup> Il CPB può, comunque, in misura maggiore o minore, svolgere attività a supporto di un altro ministero, qualora incaricato di tale compito o riceva un finanziamento dallo stesso. Una certa autonomia finanziaria è garantita dalla possibilità di ottenere finanziamenti esterni, sebbene per un importo complessivo non superiore al 20% del *budget*.<sup>64</sup>

Un ulteriore soggetto coinvolto nelle attività di valutazione è il servizio di *audit* dello Stato (ADR), ente revisore indipendente del Governo centrale e autorità di *audit* per la Commissione europea. L'ADR è inquadrato nel Ministero delle Finanze, sebbene le attività di valutazione condotte siano svolte in modo indipendente e coinvolgano i vari ministeri e organizzazioni di spesa dei Paesi Bassi.

La Corte dei conti dei Paesi Bassi è un'istituzione indipendente, separata dal Governo e dal Parlamento, con pieni poteri statutari per svolgere il proprio mandato. Essa dispone di una propria organizzazione e struttura e verifica se la spesa del Governo centrale olandese risponda a criteri di economicità, efficienza ed efficacia, oltreché svolgere un controllo su come i fondi europei vengono spesi. Le attività della Corte dei

<sup>59</sup> Una rassegna più dettagliata della strategia promossa dall'IGEES nel triennio 2020-2022 viene presentata in: <https://igees.gov.ie/wp-content/uploads/2020/04/IGEES-Medium-Term-Strategy-2020-2022.pdf>

<sup>60</sup> <https://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2021/02/oecd-review-of-the-irish-fiscal-advisory-council.pdf>

<sup>61</sup> In via esemplificativa si veda la valutazione d'impatto per la misura sul praticantato per le infermiere commissionata dal Ministero della Salute e condotta dal *Trinity College* e l'Università di *Cork*: <https://www.gov.ie/en/publication/55c2c-final-evaluation-report-on-the-impact-of-implementing-the-draft-policy-on-graduate-specialist-and-advanced-nursing-practice-september-2020/>

<sup>62</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031972/2012-04-01#SlotformulierEnOndertekening>

<sup>63</sup> Il regolamento è applicabile anche ad altre due istituzioni con finalità analoghe, il *Netherlands Environmental Assessment Agency* (PBL) ed il *Social and Cultural Planning Office* (SCP).

<sup>64</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Position-Paper-mei2017-Economisch-inzicht-voor-beter-beleid.pdf>

conti vengono definite attraverso la predisposizione di un programma di lavoro su base annuale, soggetto ad aggiornamenti, integrazioni o revisioni anche per accogliere le richieste provenienti da membri del Parlamento, Ministri e Segretari di Stato.

Infine, per quanto riguarda le valutazioni periodiche condotte dai ministeri,<sup>65</sup> ovvero il ciclo settennale attraverso il quale ogni voce di bilancio è soggetta a valutazione, l'indipendenza viene garantita attraverso l'obbligatoria inclusione di un esperto esterno.

In **Canada**, i soggetti principali coinvolti nel processo di valutazione sono il TBS e i singoli ministeri. Il primo si configura come un'agenzia centrale sotto il controllo del *Treasury Board* (TB)<sup>66</sup>, di cui costituisce il "braccio amministrativo". Il TBS, presieduto dal segretario del TB, risponde del proprio operato direttamente al Parlamento, per il tramite del presidente del TB. La responsabilità diretta nei confronti del Parlamento influenza gli aspetti di autonomia, in particolar modo finanziaria del TBS, rendendo necessaria l'autorizzazione dello stesso per il trasferimento delle risorse in favore del TBS. Il TBS ha il compito di garantire la qualità delle attività condotte dai ministeri, anche per quanto concerne la raccolta dei dati, e di revisionare (possibilità prevista normativamente) il quadro regolatorio della valutazione; Inoltre, supervisiona le cosiddette "*resource alignment reviews*"<sup>67</sup> e le "*centrally-led evaluations*".<sup>68</sup> I singoli ministeri, invece, sono responsabili dei piani dipartimentali, anche per quanto concerne la reportistica degli indicatori di risultato ottenuti nell'ambito delle proprie specifiche responsabilità. Le attività valutative dei ministeri sono condotte sulla base di quanto esposto nella *Directive on Results*, la cui appendice C ("*Standard on Evaluation*") fornisce indicazioni atte a salvaguardare l'indipendenza delle valutazioni condotte ponendo una forte enfasi sulla necessità di disporre di un valutatore, o di un *team* di valutatori, con determinate competenze, anche attraverso il ricorso a soggetti esterni per assicurare la robustezza dell'approccio metodologico e la neutralità dell'analisi.

**Formazione e selezione del personale.** La valutazione delle politiche richiede un elevato livello di professionalità. Al riguardo, lo sviluppo e la valorizzazione delle competenze, per il personale interno, e la presenza di modalità chiare e ben definite nella selezione del personale esterno possono svolgere un ruolo fondamentale nella promozione di un efficace sistema valutativo.

In **Irlanda**, il personale IGEES è coordinato centralmente dal DPER; il reclutamento, la formazione, lo sviluppo e la *governance* del processo sono invece gestiti dall'unità centrale

<sup>65</sup> Sulla base di quanto previsto nel Regolamento del Ministro delle Finanze del 15 marzo 2018 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>)

<sup>66</sup> Il *Treasury Board* è il Consiglio di Ministri che si occupa della gestione finanziaria del Governo federale canadese e che svolge un ruolo da datore di lavoro per l'intera pubblica amministrazione.

<sup>67</sup> Con il termine *resource alignment reviews* si intendono esercizi ciclici o mirati che valutano l'allineamento, con le priorità, le risorse ed i risultati, dei programmi governativi a sostegno dell'eccellenza manageriale, della prioritizzazione e innovazione della spesa; le "*centrally-led evaluations*" sono le valutazioni promosse dal TBS.

<sup>68</sup> <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

dell'IGEES. In particolare, l'unità centrale dell'IGEES comprende un ufficio amministrativo, un gruppo di supervisione delle politiche, un gruppo consultivo esterno e un gruppo consultivo interno. Complessivamente, l'IGEES conta circa 200 unità di personale, fra analisti di politiche, economisti, statistici ed esperti di scienze sociali, distaccato anche nei vari Dipartimenti di spesa.<sup>69</sup> Il processo di reclutamento è annuale ed è promosso anche tramite campagne di sensibilizzazione nelle università e nelle scuole secondarie.<sup>70</sup>

Per diffondere la capacità di utilizzo dei dati e metodologie di analisi delle politiche, l'IGEES conduce attività di formazione destinata al personale delle amministrazioni di spesa. Il portfolio di corsi (di breve durata, circa tre giorni e molto operativi) consiste, fra l'altro, nell'effettuazione di analisi costi benefici multicriteria e di impatto della regolamentazione, nell'uso di applicazioni statistiche come R e STATA e nella costruzione di un *business case*.

Nei **Paesi Bassi**, in linea generale, la gestione delle risorse umane si basa su un dialogo continuo tra manager e dipendenti, concernente le modalità con cui vengono impartite direttive, lo spazio di manovra lasciato alla gestione, la condivisione dei risultati, il livello di autonomia e di responsabilità operativa. Il Governo incoraggia la rotazione del lavoro del personale, nella convinzione che i cambiamenti regolari di posizione e dell'ambiente di lavoro consentano ai dipendenti una migliore collocazione sul mercato del lavoro e la possibilità di rimanere occupabili più a lungo. La formazione è continua ed il Governo investe nello sviluppo permanente di tutti i dipendenti.

Nello specifico, per quanto riguarda propriamente l'attività di valutazione, un esempio è rappresentato dal CPB, che sulla base delle proprie specifiche necessità di analisi, assume solitamente personale accademico, due volte all'anno: a gennaio e a giugno. Esiste anche il *YoungCPB*, un *club* attivo di membri del personale che organizza conferenze, incontri e viaggi di studio. Esistono programmi di tirocinio, che consentono agli studenti di fare uno stage presso il CPB. Infine, il programma *Visiting Scholars* di CPB offre a studiosi nazionali e internazionali l'opportunità di condurre le proprie analisi e lo scambio di conoscenze tra i ricercatori accademici, quelli del CPB e i funzionari politici dei ministeri. L'obiettivo principale del programma è quello di contribuire ai principali temi di ricerca del CPB, con un periodo di tempo flessibile e che varia da una settimana a diversi mesi. Insieme a uno o più ricercatori del CPB, i *visiting scholar* lavorano su progetti di ricerca concordati, i cui risultati sono pubblicati nei CPB *Discussion Papers*. Oltre alle attività di ricerca, i *visiting scholar* organizzano seminari, *workshop* e corsi di formazione.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> RGS, Pubblicazioni, Strumenti e metodi "La valutazione delle politiche pubbliche e la spending review", Caso di studio Irlanda

<sup>70</sup> Il processo di selezione è effettuato sulla base di un primo esame dei curricula, un esercizio scritto in cui viene richiesto di sviluppare un caso concreto di analisi di una politica (da svolgere in 1 ora), e un'intervista scritta. Sono coinvolti nella commissione di selezione tre apicali dell'IGEES e un amministrativo con competenze di gestionale del personale.

<sup>71</sup> <https://www.cpb.nl/en/career-opportunities>

In **Canada**, l'attività di valutazione richiede il continuo reclutamento, sviluppo e mantenimento di dipendenti altamente qualificati, con competenze specialistiche per analizzare, sintetizzare e comunicare le evidenze.

La *Canadian Evaluation Society* (CES), che conta circa 1.800 membri: promuove lo sviluppo della teoria e della pratica della valutazione, promuove la consapevolezza sull'importanza della valutazione e sostiene l'utilizzo degli esiti delle valutazioni. Nata nel 1981, nel corso degli anni ha continuato ad evolversi, stabilendo una serie di iniziative importanti nell'ambito della valutazione, quali: l'organizzazione di conferenze annuali, la pubblicazione, nel 1985, del *Canadian Journal of Program Evaluation* (CJPE) e un sistema di apprendimento *on-line* per sostenere lo sviluppo professionale dei suoi membri. A partire dal 1996, il CES ha lanciato un concorso, lo *Student Case Competition* per coinvolgere gli studenti nella valutazione dei programmi. Nel 1999, il CES ha anche sviluppato le *Essential Skills Series* (ESS), introducendo gli studenti alle competenze fondamentali nella valutazione. Il corso fornisce ai partecipanti una conoscenza fondamentale dei principali modelli e pratiche associati alla professione di valutatore.<sup>72</sup>

Il *Consortium of Universities for Evaluation Education* (CUEE), istituito nel 2008, è un partenariato volontario e collaborativo tra università, Governo e CES. Il consorzio ha come obiettivo quello di permettere agli studenti di acquisire le competenze necessarie per lavorare come valutatori ed ottenere una designazione certificata di *Credentialed Evaluator* (CE), conferita dalla *Canadian Evaluation Society*. Il Consorzio mira a sostenere lo sviluppo dell'istruzione di livello universitario in materia di valutazione, condividendo tra i membri i programmi dei corsi e altri materiali didattici. L'intento è sostenere le collaborazioni nello sviluppo di materiali didattici comuni e favorire iniziative di ricerca e pubblicazioni accademiche che coinvolgano i membri del CUEE e gli studenti.<sup>73</sup>

Esiste anche l'elenco dei valutatori abilitati "*Roster of Credentialed Evaluators*". Il processo per ottenere la designazione di *Credentialed Evaluator* è rigoroso e impegnativo: il titolare della designazione deve dimostrare di avere le competenze, conoscenze e l'esperienza pratica richieste, identificate dal CES come necessarie per essere un valutatore competente. Il richiedente compila le informazioni in un portfolio che viene esaminato dai membri del CES *Credentialing Board*, composto da professionisti della valutazione senior con almeno 25 anni di esperienza nella valutazione.<sup>74</sup> I valutatori collaborano con il Governo federale, locale e municipale, con le università e con le Organizzazioni internazionali.<sup>75</sup> Infine, esiste la *Canada School of Public Service*, la scuola responsabile

<sup>72</sup> <https://evaluationcanada.ca/>

<sup>73</sup> <https://evaluationeducation.ca/#:~:text=The%20Consortium%20of%20Universities%20for,and%20the%20Canadian%20Evaluation%20Society.>

<sup>74</sup> <https://evaluationcanada.ca/roster-credentialed-evaluators>. Per mantenere la designazione, i valutatori accreditati devono accumulare e riportare almeno 40 ore di crediti di formazione continua in tre anni

<sup>75</sup> [https://evaluationcanada.ca/txt/2016\\_pdp\\_evalrep\\_en.pdf](https://evaluationcanada.ca/txt/2016_pdp_evalrep_en.pdf)

per la formazione della funzione pubblica, che organizza, tra gli altri, corsi per formare valutatori.

### 2.3.2 - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative

**Ambito oggettivo della valutazione.** Una esauriente e coerente definizione degli ambiti oggettivi della valutazione può fornire un appropriato inquadramento in un'ottica di sistematizzazione delle valutazioni e di consolidamento delle pratiche valutative.

L'approccio promosso dall'**Irlanda**, così come codificato nel *Public Spending Code*, pone una particolare enfasi sulla valutazione degli investimenti. Per quanto concerne gli interventi di spesa corrente si evidenzia una fase di valutazione *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*.<sup>76</sup> Diversamente, gli interventi in conto capitale sono soggetti ad un processo di valutazione ed approvazione più complesso e dettagliato che si compone dello *Strategic Assessment*,<sup>77</sup> del *Preliminary Business Case*, finalizzato ad una valutazione della fattibilità economica-finanziaria, del *Detailed Project Brief and Procurement Strategy*,<sup>78</sup> propedeutico alla predisposizione del *Final Business Case Report*. Nella fase di attuazione dell'intervento lo stato dei lavori e della spesa viene monitorato attraverso periodici rapporti di monitoraggio, cui fa seguito, per gli interventi sopra i 10 milioni, un *Ex-Post Evaluation Report*. Occorre, inoltre, segnalare come le reportistiche e procedure codificate nel *Public Spending Code* definiscono chiaramente tempistiche ed allineamento rispetto alle diverse fasi del ciclo decisionale contribuendo a fornire sistematizzazione, coerenza e certezza delle attività valutative. Ciononostante, la programmazione di tali attività, al momento, non sembra confluire in appositi piani di valutazione sistematicamente definiti.

Anche nei **Paesi Bassi** si evidenzia un sistema articolato di valutazioni ed analisi delle politiche pubbliche delineato in modo da monitorare l'intero ciclo di pianificazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti. In tal senso, in un'ottica *ex-ante*, si evidenzia l'obbligatorietà relativa alla predisposizione di analisi costi-benefici sociali per i principali progetti infrastrutturali, allo scopo di valutare le ricadute sociali dei progetti stessi attraverso una comparazione delle possibili proposte attuative, oltretutto la predisposizione di analisi costi-efficacia.<sup>79</sup> L'ulteriore fase valutativa riguarda le analisi *ex-post*, che

<sup>76</sup> Il livello di approfondimento delle valutazioni *ex-ante* cresce all'aumentare della consistenza economica dell'intervento fino ad includere, per gli interventi tra i 5 e i 20 milioni, analisi decisionali a criteri multipli (*Multi-Criteria Analysis*) o, per gli interventi sopra i 20 milioni, *Cost-Benefit Analysis / Cost effectiveness Analysis*.

<sup>77</sup> Obbligatorio solo se il progetto supera i 10 milioni. Inquadra e definisce la ratio dell'intervento, gli obiettivi e le possibili criticità, anche tenendo in considerazione gli esiti di analisi valutative precedenti per interventi simili, che possono emergere.

<sup>78</sup> Comprensivo di un piano esecutivo e una descrizione delle fasi, della strategia di realizzazione, dei requisiti e dei vincoli collegati al progetto, oltre che un riesame dei costi e una dettagliata analisi della gestione del rischio collegato al progetto.

<sup>79</sup> Si evidenzia come gli indirizzi di *policy* nei Paesi Bassi favoriscano il ricorso alle analisi costi-benefici anche ad altre tipologie di interventi attraverso l'elaborazione di appropriate e specifiche metodologie settoriali.

ricomprendono le valutazioni delle politiche, ovvero le valutazioni obbligatorie di ogni programma di spesa del bilancio entro 7 anni, attraverso valutazioni di impatto e altre tipologie di valutazioni. Al riguardo, in fase di bilancio, i ministeri devono fornire una programmazione delle attività di valutazione che intendono effettuare nel corso dell'anno. A partire dal 2021, i ministeri predispongono un'agenda di valutazione strategica (SEA). La SEA offre una panoramica dei temi più rilevanti per ministero, una breve spiegazione degli approfondimenti necessari e un'adeguata definizione dell'agenda della ricerca valutativa. La SEA, inoltre, deve contenere tutti gli studi *ex-ante*, *in-itinere* ed *ex-post* sull'efficienza e l'efficacia delle politiche ed è parte integrante del bilancio dei ministeri dal 2022.

Il **Canada**, invece, presenta una programmazione delle valutazioni che permette di identificare tre distinte casistiche inquadrabili all'interno dei cosiddetti piani di valutazione dipartimentali.<sup>80</sup> La prima, relativa alle valutazioni "obbligatorie", deve includere tutti gli interventi che nel corso del quinquennio identificano spese superiori a 5 milioni per anno, oltretutto le valutazioni richieste dal TBS.<sup>81</sup> La seconda ricomprende le valutazioni "discrezionali", effettuate per specifici interventi la cui spesa annuale è inferiore ai 5 milioni e che, sebbene non obbligatorie, sono considerate prioritarie in termini di coerenza con gli obiettivi e le priorità dipartimentali. Tra gli ambiti di analisi delle valutazioni obbligatorie e discrezionali si sottolineano, in particolare, la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza dei programmi/progetti; una particolare attenzione viene posta sugli interventi rivolti a spese con elevata priorità ed alti livelli di rischio, caratteristiche che costituiscono una discriminante circa la necessità, o meno, di effettuare analisi valutative.<sup>82</sup> Inoltre, la pianificazione quinquennale dei piani dipartimentali permette un monitoraggio *in-itinere* delle valutazioni pianificate e delle risorse destinate alla funzione di valutazione. La terza casistica, invece, riguarda le valutazioni "decentralizzate", non direttamente espresse nei piani dipartimentali e, principalmente, rivolte alla valutazione di progetti finanziati tramite programmi di aiuti allo sviluppo.

**Basi dati.** Il ruolo delle basi dati in un contesto valutativo risulta essere di primaria rilevanza in quanto una informazione statistica pubblicamente disponibile, esauriente, aggiornata e direttamente utilizzabile, ovvero che contiene informazioni accurate e chiaramente definite, permette di realizzare analisi qualitativamente avanzate. Di seguito, si presentano le specifiche caratteristiche dei paesi considerati, sebbene appaia evidente come la traiettoria comune vada nella direzione di un miglioramento della qualità e della disponibilità pubblica di informazioni statistiche.

---

<sup>80</sup> I piani annuali di valutazione dipartimentali, predisposti da ogni Ministero di spesa, forniscono un'agenda relativa alle valutazioni pianificate nel corso del quinquennio successivo.

<sup>81</sup> L'obbligatorietà delle valutazioni può essere espressa direttamente, tramite un impegno dei Ministeri durante la programmazione della politica o per le cosiddette "*centrally-led evaluations*".

<sup>82</sup> Il livello di rischio viene misurato ponendo l'attenzione su diversi fattori, quali le caratteristiche proprie dell'intervento (dimensione, durata, stakeholders coinvolti, effetti esterni), la presenza di capitale umano adatto, in termini di competenze, ruoli e responsabilità, alla realizzazione del progetto, ecc.

Nel corso degli ultimi anni, in **Irlanda**, si è fortemente rafforzato l'impegno in favore di un miglioramento qualitativo e quantitativo delle basi dati disponibili. In tal senso, sulla spinta delle direttive comunitarie relative<sup>83</sup> alla pubblicazione e diffusione degli *open data*, nel 2015 è stato pubblicato il cosiddetto *Open Data Technical Framework*.<sup>84</sup> Questo documento, redatto dal *Public Bodies Working Group on Open Data*, ha fornito uno stimolo importante nello sviluppo della strategia nazionale sugli *open data*, con un orizzonte temporale 2017-2022 e, più recentemente, della *Open Data Technical Publication Guideline*<sup>85</sup> (aprile 2021). Tra i principali aspetti in evidenza, si segnala una forte spinta verso accessibilità e la trasparenza delle informazioni statistiche, anche attraverso appropriate misure di controllo della qualità dei dati e la predisposizione di metadati chiari e completi, nonché l'identificazione ed il conseguente rafforzamento degli "*high-value datasets*",<sup>86</sup> ovvero quelle basi dati con potenziale informativo maggiore per l'economia, l'ambiente e la società. Si segnala, inoltre, un crescente interesse verso la geolocalizzazione e la granularità delle informazioni statistiche, così come un indirizzo atto a favorire un sistema di aggiornamento dinamico, anche attraverso l'utilizzo degli API.<sup>87</sup> Si segnala, infine, l'organizzazione di una conferenza annuale sugli *open data*.

La situazione dei **Paesi Bassi**, similmente, si muove nella direzione di un rafforzamento del sistema informativo nazionale. Questo approccio sta portando ad un più bilanciato e combinato utilizzo di analisi di tipo micro e macroeconomico, specie in relazione alla migliore accessibilità di micro-dati. Tra i maggiori provider di micro-dati si segnalano: *Statistics Netherlands*, il *Dutch Health Care Authority*, il *Tax and Customs Administration Office* e la *Dutch Central Bank*. Su un piano diverso, invece, si evidenzia il ruolo del CPB che svolge la duplice funzione di condurre analisi nelle materie per le quali sono direttamente disponibili micro-dati e di sviluppare, autonomamente, micro-dati

<sup>83</sup> In particolare, le direttive sulla *Public Sector Information* (Directive 2003/98/EC) e la successiva revisione, Directive 2013/37/EU. Recentemente, la Directive (EU) 2019/1024 del Parlamento Europeo ha sostanzialmente ridefinito il quadro normativo in termini di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

<sup>84</sup> <https://data.gov.ie/pages/opendatatechnicalframework>

<sup>85</sup> [https://data.gov.ie/uploads/page\\_images/2021-05-11-144708.586537Open-Data-Publication-Guidelines-2021.pdf](https://data.gov.ie/uploads/page_images/2021-05-11-144708.586537Open-Data-Publication-Guidelines-2021.pdf)

<sup>86</sup> La definizione di *high-value dataset* tiene conto di due diversi punti di vista: quello dei fornitori e quello degli utenti. Queste due prospettive possono, in determinate circostanze, essere interconnesse e sovrapporsi. Dal punto di vista dei fornitori, un set di dati può essere considerato di alto valore quando uno o più dei seguenti criteri sono soddisfatti: contribuisce alla trasparenza; la sua pubblicazione è soggetta ad un obbligo legale; realizza una riduzione dei costi; o porta valore a un pubblico di destinazione specifico. Dal punto di vista degli utenti, il valore di un set di dati dipende principalmente dal suo utilizzo e dal potenziale di riutilizzo, che può effettivamente portare alla generazione di (nuovi) modelli di business. Il potenziale di utilizzo e riutilizzo di un set di dati è definito dalle dimensioni e dalle dinamiche del pubblico di destinazione del set di dati, nonché dal numero di sistemi e servizi nuovi ed esistenti che utilizzano (o potrebbero utilizzare) il set di dati specifico.

<sup>87</sup> Un'API – *application programming interface* – è un insieme di funzioni, procedure, definizioni e protocolli per la comunicazione *machine-to-machine*, ovvero l'insieme di tutte le tecnologie che consentono una raccolta di dati e il loro scambio automatizzato tra macchine senza che sia necessario l'intervento dell'uomo come "mediatore".

attraverso *survey* o esperimenti; nel caso di valutazioni effettuate dai ministeri olandesi, il CPB esercita forme di controllo di qualità delle analisi effettuate e dei dati raccolti, anche attraverso il ricorso a specifiche linee guida. Anche nel contesto olandese, si riscontra una crescente accessibilità e sistematizzazione delle informazioni statistiche attraverso il ricorso alle API. Un'ulteriore caratteristica del sistema informativo olandese è la rilevanza assunta dalle applicazioni empiriche e dalle modalità con cui i dati forniti possono essere utilizzati. Al riguardo, il portale degli *open data* del Governo olandese sta attuando un processo rivolto alla promozione di due aspetti fondamentali: la qualità e l'utilizzo.<sup>88</sup> Per quanto concerne la qualità, la strategia pone una particolare attenzione sugli "*high-value datasets*" e sul miglioramento dell'accessibilità, anche attraverso una riorganizzazione delle basi dati per settore ed un preliminare controllo qualitativo dell'informazione statistica, garantito anche dalla possibilità di pubblicare basi dati solo da parte di soggetti accreditati. La promozione degli utilizzi dei dati trova riscontro sul portale in un'apposita sezione, "*Impact stories*", in cui vengono descritte alcune applicazioni effettuate sugli *open data* ed i relativi effetti per i fornitori, gli utilizzatori ed i gruppi cui l'analisi è rivolta.

Anche il sistema informativo del **Canada** è principalmente rivolto alla fornitura ed utilizzo di *open data*. I principali provider di dati sono i ministeri, le Agenzie e le *Crown Corporations*, mentre il TBS è responsabile della *governance* dei dati, anche attraverso linee guida. Occorre, inoltre, sottolineare come la pubblicazione dei dati segua una procedura di prioritarizzazione di specifiche basi dati che soddisfino determinati requisiti, quali l'accuratezza, la corrispondenza ad un bisogno pubblico, la completezza e l'aggiornamento dell'informazione.

Il Canada assicura un continuo aggiornamento delle informazioni statistiche attraverso il ricorso alle API, mentre i controlli di qualità, i possibili miglioramenti delle basi disponibili e la predisposizione di nuove basi dati, ha luogo attraverso un processo di *Open Dialogue* che coinvolge il Governo, i cittadini e gli *stakeholder*. In un'ottica di maggiore comprensione delle informazioni fornite, e di semplificazione dell'accesso ai dati, il Governo ha predisposto una serie di guide sugli *open data* e sugli utilizzi delle diverse basi dati, organizzate anche per tipologie (file di testo, shapefile, JSON, ecc.),<sup>89</sup> mentre una specifica sezione del portale canadese, *Open Data User Stories*,<sup>90</sup> raccoglie e descrive gli utilizzi e gli impatti dei dati pubblicamente disponibili.

Un'ultima peculiarità del sistema canadese è il cosiddetto sistema *GC Infobase*.<sup>91</sup> Questo sistema incorpora le informazioni contenute nei Conti Pubblici, le *Estimates* ed i Piani Dipartimentali, trasformando dati complessi del Governo e delle istituzioni federali in

---

<sup>88</sup> <https://data.overheid.nl/en>

<sup>89</sup> <https://open.canada.ca/en/working-data>

<sup>90</sup> <https://open.canada.ca/en/stories>

<sup>91</sup> *Infobase* è un sistema informativo avviato nel 2013 dal Governo canadese in risposta ad una richiesta parlamentare per un migliore accesso alle informazioni statistiche sulle spese pubbliche.

semplici visualizzazioni statistiche<sup>92</sup>. Anche GC *Infobase* è un applicativo di tipo *open-source*, mentre gli aggiornamenti sulla gestione delle spese e del personale, oltreché degli indicatori di risultato, è garantita in relazione alla disponibilità del dato.

### 2.3.3 - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni

**Trasparenza.** In applicazione del principio di trasparenza, l'**Irlanda** pone particolare attenzione alla comunicazione delle informazioni relative all'attività di valutazione. In particolare, l'IGEES comunica i risultati dell'attività di valutazione agli *stakeholder* tramite la pubblicazione di articoli ed eventi sul proprio sito istituzionale, così come i Dipartimenti di spesa rendono disponibili, sui rispettivi siti, gli esiti delle analisi condotte anche tramite la pubblicazione di rapporti dettagliati. In particolare, uno degli elementi cardine delle attuali attività di *spending review* consiste nella pubblicazione degli esiti delle analisi condotte sui siti internet istituzionali dei dipartimenti di spesa. Questa forma di trasparenza sollecita i vari attori istituzionali a utilizzarlo. La *spending review* del 2018 ha portato alla pubblicazione di 30 analisi relative a settori chiave;<sup>93</sup> quella del 2019 ha prodotto 28 analisi specifiche.

La trasparenza rappresenta un principio cardine anche nell'utilizzo della valutazione delle politiche nell'ambito della regolamentazione. A supporto della *Regulatory Impact Analysis* (AIR), nel 2009 sono state emanate delle linee guida che delineano tra i passaggi da seguire la pubblicazione dell'analisi.<sup>94</sup> Più nel dettaglio, tutte le AIR devono essere pubblicate in modo da rendere il processo di elaborazione delle politiche più trasparente e accessibile e contribuire ad informare meglio il processo parlamentare. Ciò, anche al fine di rendere disponibili esempi pregressi di AIR per coloro che la effettuano per la prima volta.

Nei **Paesi Bassi**, i ministeri pubblicano sui propri siti internet gli esiti delle valutazioni delle politiche condotte dalle rispettive amministrazioni. I ministeri di spesa utilizzano i risultati delle valutazioni per rendere conto alle Camere delle proprie politiche e per attuare la politica in modo più efficace ed efficiente. Uno specifico regolamento è stato emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro degli Affari Generali per quanto riguarda l'adozione delle Istruzioni per le Agenzie di pianificazione<sup>95</sup> che sono il CPB, l'Agenzia olandese di valutazione ambientale (*Planbureau voor de Leefomgeving-PBL*) e l'Ufficio di pianificazione sociale e culturale (*Sociaal en Cultureel Planbureau-SCP*).

<sup>92</sup> <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about>

<sup>93</sup> Tra cui la salute, la programmazione del pubblico impiego, le politiche del mercato del lavoro, l'edilizia residenziale pubblica e le proprietà demaniali, gli aiuti alle imprese, le spese per infrastrutture.

<sup>94</sup> [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/quias-de-air/ireland-revised\\_ria\\_guidelines\\_june\\_2009.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/quias-de-air/ireland-revised_ria_guidelines_june_2009.pdf) "Revised\_RIA\_Guidelines\_June\_2009", Pag. 34-35.

<sup>95</sup> Aanwijzingen voor de Planbureaus

In linea generale, gli uffici di pianificazione ricevono richieste che provengono da un ministro o dagli Stati generali, da organi amministrativi indipendenti, organizzazioni internazionali, partiti politici, gruppi parlamentari e istituzioni europee. L'ufficio di pianificazione accetterà una richiesta solo se la stessa non è contraria all'interesse pubblico. Si prevede che l'ufficio di pianificazione renda pubblici i risultati delle proprie attività e trasmetta l'esito della richiesta accolta al richiedente e contestualmente al ministro con responsabilità primaria. In deroga a questo principio, tuttavia, è previsto che gli uffici di pianificazione non rendano pubblici gli esiti delle richieste di natura riservata, ma li inviino solo al richiedente, purché lo stesso ne rispetti la riservatezza.

Inoltre, il CPB utilizza vari canali (relazioni politiche, pubblicazioni scientifiche, libri, seminari e presentazioni) per rendere la ricerca accessibile ad un pubblico più ampio. La collana "*Promising Policies*" (*Kansrijk beleid*) è una serie di pubblicazioni in olandese prodotta da *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency* e *SCP Netherlands Institute for Social Research*, che mira a promuovere politiche basate sull'evidenza. La comprensione dell'efficacia delle politiche aiuta i responsabili politici a compiere scelte migliori. Una relazione tipo contiene una panoramica dello stato delle conoscenze in un determinato settore della *policy*, sia in termini di risultati che di politiche esistenti, confrontate con altri lavori internazionali, e una serie di opzioni politiche. L'impostazione ed il linguaggio utilizzati sono essenzialmente orientati verso i politici e il pubblico in generale, piuttosto che verso gli accademici. Un esempio è rappresentato dai rapporti sulle politiche del mercato del lavoro (CPB 2015, 2016, che includono opzioni sulla politica fiscale, sulla sicurezza sociale, sulla protezione dell'occupazione, sull'età pensionabile e sulle pensioni di vecchiaia, sulla formazione dei salari e sulle politiche attive del mercato del lavoro).

Per quanto riguarda invece l'ADR - *Auditdienst Rijk* (il Servizio di *audit* del Governo centrale), il 1° luglio 2016 è stata avviata la pubblicazione delle relazioni del Servizio, prevedendo che ogni sei mesi il Ministro delle Finanze pubblichi un elenco dei titoli delle relazioni redatte dall'ADR sulle materie di competenza dei vari ministeri.<sup>96</sup>

In **Canada**, in linea generale, la trasparenza e la responsabilità sono principi guida del Governo che è da sempre impegnato nella costruzione di un modello di amministrazione che mira a rendere i processi decisionali più trasparenti e aperti alla partecipazione di cittadini, imprese e organizzazioni della società civile. Nell'ambito dell'attività di valutazione, la rappresentazione degli esiti avviene attraverso report con sezione di *executive summary*, raccomandazioni di *policy*, e *key findings* in evidenza. Un esempio recente è rappresentato dal rapporto finale preparato dal "*Corporate Management and Evaluation Division of Department of Finance*" intitolato "*Evaluation of Canada's Payments to the International Development Association (IDA)*"<sup>97</sup>.

<sup>96</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/auditbeleid/rapporten-auditdienst-rijk-adr>

<sup>97</sup> <https://www.canada.ca/en/department-finance/corporate/transparency/audits-evaluations/2018/evaluation-canadas-payments-international-development-association.html>

Come noto, il grado di trasparenza non dipende unicamente dal livello di pubblicità nella comunicazione degli esiti della valutazione delle politiche, ma comprende anche aspetti ulteriori quali il coinvolgimento delle rappresentanze e delle parti sociali. Al riguardo, il Dipartimento *Finance* conduce consultazioni con il Governo, le agenzie internazionali e le organizzazioni della società civile.

**Rilevanza e utilizzo degli esiti.** In **Irlanda**, la rilevanza degli esiti della valutazione assume un ruolo primario nello "*Spending Code - A guide to Evaluating, Planning and Managing Public Investment*" con riferimento ai singoli progetti in conto capitale.<sup>98</sup> Al riguardo, si evidenzia come le analisi valutative condotte nel corso del processo di pianificazione, progettazione, esecuzione e valutazione *ex-post* assumano un ruolo fondamentale per decidere se intraprendere, o continuare, i progetti analizzati.

Un ulteriore punto d'interesse consiste nel coinvolgimento di diverse istituzioni, tra cui il DPER, che svolgono un ruolo nelle analisi dei report prodotti e, ove necessario, nell'eventuale esercizio del potere di veto alla realizzazione del progetto analizzato.

In termini più generali, vale sottolineare come nell'ambito delle audizioni parlamentari vi sia la possibilità per i membri del Parlamento di sottoporre domande ai singoli Ministri relative agli esiti delle valutazioni condotte nel proprio dicastero.

Nei **Paesi Bassi**, i risultati delle valutazioni delle politiche svolte sia dai singoli ministeri, sia a livello interdipartimentale, sono comunicati alla Camera dei Rappresentanti. Negli ultimi anni la struttura, la formulazione delle domande e gli esiti delle revisioni di spesa delle singole politiche sono stati condivisi con il Parlamento prima del *Budget Day*.<sup>99</sup>

Ciononostante, nel 2019, il Governo ha lanciato un piano denominato "*Insight into Quality*" per affrontare una serie di criticità individuate nel sistema di valutazione, considerato troppo frammentato e, in generale, non sufficientemente utilizzato in un'ottica di perfezionamento delle politiche pubbliche. Il piano si propone di migliorare la capacità di valutare l'impatto di specifiche politiche in termini di efficacia ed efficienza, oltreché di riformare il sistema di valutazione, anche attraverso meccanismi atti ad aumentare l'uso delle valutazioni a livello centrale, e di sperimentare nuove forme più rapide e sintetiche di valutazioni, tramite una tecnica denominata *public value scan*.<sup>100</sup>

Il forte impulso al miglioramento del sistema valutativo e ad un utilizzo degli esiti, tuttavia, non ha ancora pienamente riscontri sul piano attuativo. In tal senso, la Corte dei conti olandese ha evidenziato due principali criticità: una carenza informativa nella

<sup>98</sup> <https://assets.gov.ie/99068/c14c842b-2afc-41d6-8429-045548548ecc.pdf>

<sup>99</sup> Con il termine "giorno del bilancio" (*Budget Day*) si indica il giorno in cui vengono presentate alla Camera dei Rappresentanti e al Senato il disegno di legge il bilancio del Governo centrale (composto dai bilanci dei singoli ministeri) per l'anno successivo ed il Memorandum di bilancio per l'anno corrente. Generalmente il Budget Day cade il terzo martedì del mese di settembre.

<sup>100</sup> Questo strumento di valutazione *ex-post* è volto a individuare possibilità di miglioramento nella realizzazione delle politiche o degli interventi esistenti, piuttosto che a proporre alternative a minor costo.

proposta e definizione delle politiche ed un non appropriato e coerente utilizzo degli esiti e delle evidenze delle valutazioni condotte in un'ottica di revisione delle stesse.<sup>101</sup>

In **Canada**, la forte spinta verso la sistematizzazione del sistema valutativo avvenuta nel 2016 attraverso la "*Policy on Results*" ha portato alla nomina di un responsabile della valutazione in tutti i ministeri, con responsabilità sulla preparazione ed implementazione dei piani di valutazione e l'obbligo di riferire al Ministro responsabile. In aggiunta, l'impegno politico in favore del rafforzamento delle valutazioni degli utilizzi degli esiti trova riscontro nella lettera di mandato del Primo Ministro indirizzata al presidente del *Treasury Board*, al quale viene assegnata la responsabilità di condurre, in collaborazione con il Ministro delle Finanze, una revisione delle spese fiscali e di altre spese per ridurre misure inefficienti e scarsamente mirate, iniziative governative inefficaci o non più rispondenti agli scopi iniziali, e assumere un ruolo di leadership per rivedere le politiche e migliorare l'utilizzo delle evidenze e dei dati nella valutazione dei programmi.<sup>102</sup>

In tal senso, si sottolinea come gli impatti attesi, così come i rischi potenziali e le evidenze ottenute da interventi precedenti in materie analoghe, assumono un ruolo fondamentale già al momento dell'approvazione delle proposte politiche attraverso la compilazione di un apposito *template*, da parte dei singoli ministeri con la collaborazione del TBS, da sottoporre al *Treasury Board* per l'approvazione.<sup>103</sup> In aggiunta, lo stesso deve contenere una programmazione dell'attività di monitoraggio delle performance e della valutazione dell'intervento.

Un ulteriore esempio di utilizzo delle evidenze è relativo al programma dipartimentale (*Departmental plan*) e al rapporto sui risultati dipartimentali (*Departmental results report*), preparato annualmente da tutti i dipartimenti e dalle agenzie federali e trasmessi al Parlamento. Questi documenti riflettono l'agenda del Governo, identificando i benefici che il dipartimento fornisce ai canadesi e il valore reale derivato per ogni dollaro pagato dai contribuenti. Essi delineano, inoltre, le principali responsabilità, gli obiettivi da raggiungere (risultati dipartimentali) e le modalità di misurazione dei progressi conseguiti (indicatori di risultato dipartimentali), e propongono indicazioni sia sui risultati a breve/medio termine che su quelli a lungo termine.

Infine, l'utilizzo di una serie di indicatori di *performance* rende di più immediata comprensione i risultati ottenuti da ogni ministero, fornendo informazioni su cosa sta funzionando e su cosa necessita di essere migliorato/revisionato contribuendo, inoltre, alle decisioni di allocazione delle risorse da parte dei ministeri.

Le Tabelle seguenti sintetizzano, per ciascuna dimensione considerata, gli elementi qualificanti dei sistemi di valutazione delle politiche pubbliche dell'Irlanda, dei Paesi Bassi e del Canada, descritti in precedenza, evidenziandone, in chiave comparativa, i principali aspetti di differenziazione.

<sup>101</sup> <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2021/04/21/insight-into-quality>

<sup>102</sup> <https://pm.gc.ca/en/mandate-letters/2015/11/12/archived-president-treasury-board-canada-mandate-letter>

<sup>103</sup> <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/treasury-board-submissions/treasury-board-submissions-overview.html>

**Tabella 2.4 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Assetto Istituzionale**

Dimensioni di analisi	Irlanda	Paesi Bassi	Canada
<b>Quadro regolatorio</b>			
- <i>Rango delle fonti</i>	-	Norme primarie e secondarie.	Norme primarie e secondarie, direttamente collegate.
- <i>Rilevanza delle prassi</i>	-	-	-
- <i>Grado di dettaglio</i>	Il PSC contiene una disciplina dettagliata sulle procedure da applicare per assicurare l'efficienza ed efficacia della spesa pubblica.	Regolamento del Ministro delle Finanze del 15 marzo 2018 sui criteri per la valutazione delle politiche e la revisione della spesa.	<i>La Directive on Results</i> fornisce indicazioni per le amministrazioni interessate dai processi valutativi.
- <i>Armonizzazione</i>	Il PSC assicura una condivisione degli stessi principi e criteri nell'ambito dello stesso settore (spesa corrente, investimenti, partenariato pubblico privato).	Armonizzazione garantita dal Regolamento del Ministero delle Finanze.	<i>La Policy on Results</i> , gerarchicamente sovraordinata, definisce i criteri generali per le valutazioni.
- <i>Linee guida</i>	Il PSC propone diverse linee guida. In aggiunta, vi sono linee guida ministeriali.	Linee guida ministeriali.	Linee guida di dettaglio per diversi ambiti (RIE; utilizzo delle risorse del programma nella valutazione dei programmi federali).
<b>Ambito soggettivo della valutazione</b>			
- <i>I soggetti della valutazione</i>	Definiti a livello di singolo Ministero di spesa, con il supporto dell'IGEES (afferente al DPER), distaccato nei diversi ministeri	Definiti a livello di singolo Ministero di spesa, con il coordinamento del Ministero delle Finanze.	Definiti a livello governativo, con il coordinamento e supporto del <i>Treasury Board Secretariat</i> .
<b>Autonomia e indipendenza</b>			
- <i>Autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria</i>	Presenza di Istituzioni che si occupano di valutazione (IGEES, PBO, IFAC) con posizioni di indipendenza.	Indipendenza delle strutture e ricorso ad esperti esterni garantito attraverso appositi regolamenti.	Coinvolgimento di soggetti interni all'amministrazione con posizioni di indipendenza; tuttavia, il TBS dipende finanziariamente dal TB.
- <i>Strutture interne o esterne alla PA</i>	Coinvolgimento di strutture interne ed esterne alla PA. I ministeri hanno un ruolo attivo nelle attività di valutazione.	Coinvolgimento di strutture interne ed esterne alla PA. I ministeri hanno un ruolo attivo nelle attività di valutazione.	Coinvolgimento di strutture interne ed esterne alla PA. I ministeri hanno un ruolo attivo nelle attività di valutazione.
<b>Formazione e selezione del personale</b>			
- <i>Modalità di accesso</i>	-	Il personale accademico nel CPB è assunto solitamente due volte all'anno a gennaio e a giugno.	-
- <i>Valorizzazione competenze</i>	IGEES conduce attività di formazione destinata al personale delle amministrazioni di spesa, con un portfolio di corsi annuali o biennali.	Il <i>Visiting Scholars</i> di CPB offre a studiosi nazionali e internazionali l'opportunità di condurre la ricerca e lo scambio di conoscenze tra i ricercatori accademici, quelli del CPB e i funzionari dei ministeri.	<i>Canada School of Public Service</i> è la scuola responsabile per la formazione della funzione pubblica, che organizza, tra gli altri, corsi per formare valutatori.
- <i>Contesto culturale favorevole</i>	Campagne di sensibilizzazioni nelle università e nelle scuole secondarie con possibilità di effettuare <i>stage</i> ed organizzazione di conferenze.	Organizzazione di conferenze, incontri, viaggi di studio ed appositi programmi di tirocinio.	La CES promuove lo sviluppo della teoria e della pratica della valutazione; il CUEE, partenariato tra università, Governo e CES.
- <i>Esistenza albo professionale</i>	-	-	Esistenza albo di valutatori accreditati

Fonte: Elaborazione SeSD

**Tabella 2.5 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative**

Dimensioni di analisi	Irlanda	Paesi Bassi	Canada
<b>Ambito oggettivo della valutazione</b>			
- <i>Estensione</i>	Allineamento ciclo di valutazione- ciclo decisionale per interventi pubblici.	Obbligatorietà delle analisi <i>ex-ante</i> per investimenti infrastrutturali e per le analisi <i>ex-post</i> di ogni programma di spesa ricompreso nel bilancio entro sette anni.	Allineamento ciclo di valutazione- ciclo decisionale per interventi pubblici.
- <i>Tempistica</i>	Analisi di tipo <i>ex-ante</i> , <i>in itinere</i> ed <i>ex-post</i> , non si segnalano piani di valutazione.	Dal 2021, Piano di valutazione strategica per organizzare le valutazioni che contiene studi <i>ex-ante</i> , <i>in itinere</i> ed <i>ex-post</i> su efficienza ed efficacia delle politiche.	Piani di valutazione dipartimentali, predisposti su base annua, e con un orizzonte temporale di cinque anni.
- <i>Livello di dettaglio</i>	Livello di dettaglio maggiore per investimenti più grandi e per spese in conto capitale.	Singoli investimenti infrastrutturali e voci di spesa.	Valutazione obbligatoria per interventi sopra i 5 milioni di euro o se espressamente richiesti dal TBS.
- <i>Risorse</i>	-	Possibilità di ricevere finanziamenti esterni nello svolgimento delle attività valutative.	Pianificazione quinquennale per monitoraggio <i>in itinere</i> delle valutazioni pianificate e per definizione risorse destinate alle attività di valutazione.
<b>Basi dati</b>			
- <i>Sistemi di rilevazione</i>	Interoperabilità e granularità delle informazioni statistiche.	Interoperabilità e granularità delle informazioni statistiche.	Interoperabilità e granularità delle informazioni statistiche.
- <i>Qualità</i>	Linee guida nazionali per garantire qualità e pubblicità dei dati, spinta per basi dati di alto valore.	<i>Focus</i> su miglioramento della qualità e spinta per basi dati di alto valore.	Consultazioni pubbliche per miglioramento qualità dei dati e predisposizione di nuove basi dati, guide formative per incentivare utilizzo dati.
- <i>Pubblicità</i>	Linee guida nazionali per pubblicità dei dati e conferenza annuale sugli <i>open data</i> .	Promozione delle esperienze di utilizzo delle basi dati e diffusione degli <i>open data</i> .	Promozione delle esperienze di utilizzo delle basi dati, diffusione degli <i>open data</i> , anche attraverso il sistema GC <i>Infobase</i> .

Fonte: Elaborazione SeSD

**Tabella 2.6 - La valutazione delle politiche pubbliche: casi di studio a confronto - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni**

Dimensioni di analisi	Irlanda	Paesi Bassi	Canada
<b>Trasparenza</b> - <i>Diffusione e comunicazione degli esiti</i> - <i>Grado di complessità della presentazione degli esiti</i>	Pubblicazione degli articoli e degli esiti delle analisi effettuate sul sito IGEEES e/o dei singoli ministeri di spesa.	Pubblicazione degli esiti sui siti <i>internet</i> delle Istituzioni coinvolte nelle valutazioni.  “ <i>Promising Policies</i> ” è una serie di pubblicazioni prodotta da CPB, PBL e SCP, che mira a promuovere politiche basate sull'evidenza anche ricorrendo ad infografiche per rendere più accessibili gli esiti.	Pubblicazione sui siti istituzionali, coinvolgimento delle rappresentanze e delle parti sociali.  La rappresentazione degli esiti avviene attraverso <i>report</i> con sezione di <i>executive summary</i> , raccomandazioni di <i>policy</i> , e <i>key findings</i> in evidenza.
<b>Rilevanza ed utilizzo degli esiti</b> - <i>Sistematicità nell'utilizzo degli esiti</i>	Utilizzo delle valutazioni per valutare attuazione delle politiche ed eventualmente porre un veto sulla prosecuzione degli interventi pubblici; discussione degli esiti tramite audizioni parlamentari.	Risultati valutazioni comunicate alla Camera dei Rappresentanti; Piano “ <i>Insight into Quality</i> ”, avviato nel 2019 che promuove l'utilizzo degli esiti a livello centrale, anche attraverso forme più rapide e sintetiche di valutazioni. Tuttavia, la Corte dei conti olandese evidenzia lo scarso utilizzo come una delle principali criticità del sistema valutativo olandese.	Responsabile della valutazione nei ministeri deve riferire al Ministro responsabile su pianificazione ed esiti valutazioni e su utilizzo esiti valutazioni precedenti per proposte di interventi di <i>policy</i> ; l'utilizzo di indicatori di <i>performance</i> rende immediata l'informazione su cosa funzione e cosa deve essere rivisto, contribuendo alle decisioni di allocazione delle risorse nei ministeri.

Fonte: Elaborazione SeSD



## CAPITOLO 3 - LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ITALIA: LE EVIDENZE EMERSE NELLE FASI RICOGNITIVE DEL PROGETTO DG *REFORM* - OCSE

Il presente capitolo analizza e presenta, in modo sistematico, gli elementi informativi acquisiti tramite i questionari e le interviste effettuate dal *team* OCSE, in funzione delle dimensioni di analisi già precedentemente definite, al fine di comprendere più a fondo le caratteristiche del sistema di valutazione italiano e identificare i punti di debolezza che necessitano di essere superati o rafforzati e gli eventuali punti di forza da valorizzare.

Il capitolo prevede, innanzitutto, una descrizione della base informativa utilizzata per l'analisi, la quale è costituita, in larga parte, dalle informazioni raccolte nella fase ricognitiva del progetto DG-*Reform* - OCSE. Successivamente, anche sulla base delle predette informazioni, verranno analizzati i profili caratterizzanti il sistema di valutazione delle politiche pubbliche in Italia, con riferimento all'assetto istituzionale, ai meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative e alla comunicazione ed utilizzo degli esiti delle valutazioni, approfondendo le singole dimensioni che concorrono a qualificarli. In Appendice al volume, si riportano le schede di dettaglio delle singole interviste relative alle due fasi di ricognizione realizzate dall'OCSE, organizzate secondo uno schema concettuale uniforme, al fine di favorirne la lettura e la comparazione.

### ***3.1 - La base informativa per l'analisi***

La base informativa utilizzata ai fini delle analisi della valutazione delle politiche pubbliche in Italia include le informazioni raccolte presso le diverse amministrazioni e gli altri soggetti rilevanti del sistema di valutazione italiano, tramite la somministrazione di specifici questionari predisposti dal *team* dell'OCSE nel mese di ottobre 2021, e nel corso delle successive interviste realizzate dallo stesso *team* in due fasi, nel periodo dal 15 al 28 febbraio e dal 2 al 5 maggio 2022 (*cf.* capitolo 1).

In particolare, l'OCSE ha somministrato due questionari distinti, uno per il MEF e l'altro per i ministeri di spesa, per i quali la valutazione assume un ruolo rilevante. Le indicazioni emerse nei questionari sono poi state approfondite nell'ambito delle interviste.<sup>104</sup> Le amministrazioni che hanno partecipato alla prima fase di interviste includono i 13 ministeri di spesa, a cui è stato somministrato il questionario, ed altri soggetti ritenuti rilevanti nel sistema di valutazione italiano, quali il DAGL, il Nucleo AIR, il NUVEC, il NUVAP, la SNA, il Dipartimento della Funzione pubblica (DFP).

<sup>104</sup> *Cfr.* capitolo 1, paragrafo 1.2.

Successivamente, è stata realizzata una seconda fase di interviste rivolte ad alcuni enti ed istituzioni, esterni ai ministeri e alla PCM, a vario titolo coinvolti nelle attività di valutazione delle politiche, quantunque non direttamente responsabili nei processi di definizione delle stesse.<sup>105</sup>

Di seguito, si riporta una tavola di sintesi delle amministrazioni intervistate, con indicazione delle strutture coinvolte e dei principali temi trattati.

**Tabella 3.1 - Amministrazioni intervistate e strutture coinvolte – Primo ciclo di interviste**

Amministrazione Intervistata	Strutture Coinvolte <sup>106</sup>	Principali Temi Trattati	
Min. Economia e Finanze (MEF)	I.G.B.; Se.S.D; UDM-NG EU; I.Ge.P.A.; I.G.A.E.; DT	Processo di valutazione	
	Se.S.D; I.Ge.P.A.	Programmazione degli investimenti	
	UDM-NG EU	Valutazione del PNRR	
	I.G.B.; Se.S.D; UDM NG EU; I.Ge.P.A. I.G.A.E.; SEC PNRR; I.Ge.Co.Fi.P.; I.GE.SPE.S	Sistema informativo RGS	
	I.G.B.; Se.S.D; UDM-NG EU	Processi di valutazione delle politiche e di revisione della spesa	
	DT	Analisi di impatto macroeconomica	
	DF	Valutazione delle politiche fiscali	
Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM)	DAGL; NUCLEO AIR	Valutazione nel contesto AIR e VIR	
	NUVEC	Verifica di efficacia delle politiche	
	NUVAP	Processi di valutazione nel contesto delle politiche di coesione	
Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP)		Selezione e formazione del personale	
Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)			
Min. Lavoro e Politiche Sociali (MLPS)	Uff. legislativo; UDM per il PNRR; Segretariato generale; INAPP; ANPAL	<b>Temi trasversali trattati in tutte le interviste:</b>	
Min. Giustizia	Uff. legislativo; Dir. Per le politiche di coesione; Dir. Gestione delle risorse umane; Uff. di bilancio; Uff. del Capo di Dipartimento; Dir. Statistica; OIV		
Min. Cultura (MiC)	Uff. legislativo; Segretariato generale; Dir. Generale del bilancio; OIV		- Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione
Min. Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (MAECI)	Dir. Generale per la promozione del sistema Paese; Dir. Generale per le risorse e l'innovazione; Dir. Generale per la cooperazione allo sviluppo		

<sup>105</sup> Le interviste sono state effettuate nell'ambito della seconda missione conoscitiva del *team* OCSE, realizzatasi nel mese di maggio 2022. A differenza del ciclo di interviste precedenti, interamente organizzato nella modalità della video-conferenza, molte delle interviste della seconda fase sono state effettuate in presenza.

<sup>106</sup> Laddove non precedentemente definito: Ispettorato Generale per gli Affari Economici (I.G.A.E.); Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni (I.Ge.P.A.); Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (I.Ge.Co.Fi.P.); Servizio Centrale per il PNRR (SEC-PNRR), Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

Amministrazione Intervistata	Strutture Coinvolte <sup>106</sup>	Principali Temi Trattati
Min. Infrastrutture e Mobilità Sostenibili (MIMS)	UDM per il PNRR	
Min. Transizione Ecologica (MITE)	Uff. di Gabinetto; Dir. Generale e sviluppo sostenibile	- Capacità di valutazione
Min. Sviluppo Economico (MISE)	Uff. legislativo; UDM per il PNRR; Segretariato generale	
Min. Istruzione	Uff. legislativo; UDM per il PNRR; Dir. Generale per le risorse umane e finanziarie	- Dati
Min. Università e Ricerca (MUR)	Segretariato generale, Ufficio Legislativo, UDM per il PNRR	
Min. Difesa	Gabinetto del Ministro; Stato Maggiore di Difesa; OIV	- Comunicazione e utilizzo della valutazione
Min. Salute	Uff. legislativo; Dir. Della programmazione sanitaria; UDM per il PNRR; Dir. Del personale; dell'organizzazione e del bilancio	
Min. Interno	Uff. legislativo; NUVAL; Gabinetto del Ministro; Dip. pubblica sicurezza; Dip. Affari interni e territoriali; Dip. Amministrazione generale, politiche del personale e dell'amministrazione civile; Dip. libertà civili ed immigrazione; OIV	- Processi di revisione della spesa
Min. politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF)	Dip. delle politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale; Dip. Politiche competitive della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica; CREA	

Fonte: Elaborazione SeSD

**Tabella 3.2 - Amministrazioni intervistate– Secondo ciclo di interviste**

Amministrazione Intervistata	Temi trasversali trattati nelle interviste
ISTAT	
Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)	- Pratiche di valutazione
ANPAL – INAPP	- Basi dati
Politecnico di Milano – Consorzio Poliedra	- Utilizzo delle valutazioni
Università “Sapienza” di Roma	- Capacità di valutazione
Banca d'Italia	- Revisione della spesa
Corte dei conti	- Formazione e selezione del personale

Fonte: Elaborazione SeSD

### 3.2 - Assetto istituzionale

L'assetto istituzionale può essere articolato nelle seguenti quattro dimensioni: il quadro regolatorio, l'ambito soggettivo della domanda valutativa, il grado di autonomia e

indipendenza delle istituzioni coinvolte nella realizzazione delle valutazioni e la formazione e selezione del personale.

**Quadro regolatorio.** In Italia, non è presente un quadro regolatorio sistemico per la valutazione, che definisca il mandato e l'organizzazione delle attività valutative, chiarendo le responsabilità dei singoli attori della valutazione. Esso appare frammentato e non sempre rispondente ad una logica di coerenza e completezza. Di seguito, si riportano le principali disposizioni normative che definiscono la cornice regolamentare del sistema della valutazione in Italia:

- la L 144/1999, che ha previsto la possibilità, per le amministrazioni centrali e regionali, di dotarsi di Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, al fine di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici. La loro disciplina è contenuta nel Regolamento di cui al DPCM 262/2012;
- la L 196/2009, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche, sulla base di criteri direttivi definiti all'art. 30, comma 9 che includono, tra gli altri: i) l'introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità per le infrastrutture strategiche (lett.a), ii) la predisposizione, da parte del Ministero competente, di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti (lett.b), iii) la garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse (lett.c), iv) il potenziamento e la sistematicità della valutazione *ex-post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex-ante* (lett.d);
- in attuazione della L 196/2009, art. 30, comma 9, lett. a)-d), il Dlgs 228/2011, prevede l'obbligo per le Amministrazioni centrali di predisporre il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) e le linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza. Tali linee guida definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione *ex-ante*, per la selezione degli interventi da includere nel DPP e per la valutazione *ex-post*. Tale prescrizione è rimasta totalmente inattuata per la valutazione *ex-post* mentre, in termini di valutazione *ex-ante*, il grado di implementazione non è stato uniforme nei diversi settori. Il decreto, infatti, fatta eccezione per il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS, ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e per il Ministero della Salute, è rimasto sostanzialmente inapplicato. In particolare, il MIMS ha predisposto, con DM 300 del 2017, le "Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" nei settori di propria competenza. A luglio 2021, sono state pubblicate, sempre da parte del MIMS, le linee guida per la redazione del progetto di fattibilità

tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici per lavori del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), in attuazione dell'art. 48, co. 7 del DL 77/2021. Da ultimo, con il DM 496/2021, sono state adottate le Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, per il settore ferroviario. Nel Ministero della Salute, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici ha emanato, nel 2016, le linee guida per investimenti *ex-ante* ai sensi del Dlgs 228/2011, a supporto delle attività svolte dalle regioni (MeXA);

- la valutazione normativa *ex-ante* (Analisi di Impatto della Regolamentazione - AIR) ed *ex-post* (Verifica di Impatto della Regolamentazione - VIR) è disciplinata dalla L 246/2005 e dal DPCM 169/2017, contenente il "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione,<sup>107</sup> la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione". Con la Direttiva del PCM del 16 febbraio 2018, è stata introdotta, in attuazione del DPCM 169/2017, una guida metodologica dell'AIR e della VIR con piena operatività dall'11 aprile 2018;
- a livello di normativa settoriale, nel Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), la valutazione di impatto è obbligatoria per le politiche della cooperazione allo sviluppo. In particolare, la L 125/2014 stabilisce che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo coadiuva il Ministro e il Viceministro nella valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e la verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, anche avvalendosi di valutatori indipendenti esterni;
- a livello di normativa nazionale, il DL 4/2019, recante disposizioni urgenti in materia di Reddito di Cittadinanza e pensioni, attribuisce al MLPS la titolarità della valutazione del Reddito di Cittadinanza;
- con riferimento alla politica di coesione comunitaria, il Regolamento UE 1303/2013,<sup>108</sup> per il ciclo di programmazione 2014-2020, ed il recente Regolamento UE 1060/2021<sup>109</sup> riguardante il periodo 2021-2027, prevedono l'obbligatorietà, da parte dello stato membro, della valutazione *ex-ante* dei programmi relativamente all'efficacia, l'efficienza, la rilevanza e la coerenza, oltrechè una valutazione *ex-post* per ogni

<sup>107</sup> La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti normativi adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti normativi interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. L'AIR deve fornire una sintesi semplice e comprensibile della valutazione effettuata (le motivazioni dell'intervento; gli obiettivi perseguiti; le consultazioni effettuate; l'opzione scelta e i relativi impatti). L'AIR è esclusa con riguardo a: i) disegni di legge costituzionale; ii) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; iii) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; iv) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; v) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; vi) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; vii) testi unici meramente compilativi; viii) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della L 400/1988 e successive modificazioni.

<sup>108</sup> Si vedano gli articoli 54, 55, 56 e 57.

<sup>109</sup> Cfr. art.44.

priorità di *policy* dei programmi al fine di analizzarne l’impatto. Le valutazioni possono essere affidate a esperti interni o esterni funzionalmente indipendenti, mentre l’autorità di gestione del programma garantisce che siano predisposte le procedure relative alla raccolta dei dati necessari alle valutazioni. Ciascuna amministrazione deve redigere, inoltre, un piano di valutazione, che può riguardare anche più di un programma. Apposite linee guida della Commissione danno indicazioni specifiche sui contenuti del piano di valutazione e sulle modalità di redazione dello stesso, nonché sui processi di monitoraggio e sulle attività di valutazione, consolidando nel tempo alcune prassi delle amministrazioni titolari di programmi della politica di coesione comunitaria.<sup>110</sup>

Per quanto riguarda, invece, la valutazione e l’analisi della spesa pubblica, sono vigenti le seguenti disposizioni normative:

- l’art. 22 bis della L 196/2009 stabilisce che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di Economia e Finanza (DEF) e su proposta del Ministro dell’Economia e delle Finanze, sono definiti gli obiettivi di spesa per ciascun Ministero, rispetto ai quali il MEF e gli stessi ministeri di spesa stabiliscono, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa;
- l’art. 39 della L 196/2009 conferisce il mandato al MEF per l’attività di analisi e valutazione della spesa, che collabora con i ministeri attraverso appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa. I Nuclei sono stati dismessi a seguito della crisi finanziaria del 2011, sebbene la normativa di riferimento sia ancora vigente;
- tra le riforme del PNRR, è previsto il rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa e del ruolo del MEF,<sup>111</sup> anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e l’implementazione di nuove strutture appositamente dedicate, nelle tre fasi del processo: la valutazione *ex-ante* delle proposte, il monitoraggio della loro effettiva implementazione e la valutazione *ex-post* dei risultati conseguiti.

Dal secondo ciclo di interviste, sono emersi alcuni riferimenti normativi inerenti ad aspetti specifici legati alla valutazione delle politiche pubbliche che integrano e completano quanto emerso nel primo ciclo di interviste rivolte alle strutture dei ministeri e della PCM.

<sup>110</sup> Cfr. European Commission (2021), Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027; European Commission - 2021-2027 Technical Seminars: webinar on programming of 2021-2027 programming period [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/conferences/programming\\_2021\\_2027](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/programming_2021_2027); European Commission (2013) - Evaluations of the 2014-2020 programming period [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/policy/evaluations/ec/2014-2020/](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/evaluations/ec/2014-2020/).

<sup>111</sup> Si veda la riforma 1.13 per i relativi *milestone* e *target* definiti nel programma di attuazione del PNRR del MEF. Il documento è disponibile al seguente link: [https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/contributo--del-ministero-delle-infrastrutture-e-della-mobilit%C3%A0-sostenibili--alla-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/17\\_PNRR\\_MEF.pdf](https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/contributo--del-ministero-delle-infrastrutture-e-della-mobilit%C3%A0-sostenibili--alla-relazione-al-parlamento-sullo-stato-di-attuazione-del-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/17_PNRR_MEF.pdf)

Al riguardo, l'ISTAT ha evidenziato e discusso la politica di incentivo alla crescita delle imprese che sviluppano, in Italia, progetti fortemente innovativi, introdotta con il DL 179/2012. In particolare, l'art. 32, co. 2 del Decreto istituisce, presso il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), un sistema di monitoraggio e valutazione che, avvalendosi dei dati forniti da ISTAT e da altri soggetti del Sistema statistico nazionale (SISTAN), analizza, in modo permanente, l'impatto sulla crescita, sull'occupazione e sull'innovazione degli interventi pubblici rivolti alle *start up*. Sulla base di tale sistema di monitoraggio e valutazione, il MISE è tenuto a presentare alle Camere, entro il 1° settembre di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione delle politiche adottate, dando particolare evidenza all'impatto di queste ultime sulla crescita e sull'occupazione e formulando una valutazione comparata dei benefici per il sistema economico nazionale, in relazione agli oneri derivanti dagli interventi adottati, anche ai fini di eventuali revisioni della normativa di riferimento.

Nelle interlocuzioni con l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e l'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) è stato discusso, in particolare, il DL 4/2019 ("Reddito di Cittadinanza"). Al riguardo, l'art. 10, co.1-bis attribuisce al MLPS la responsabilità della valutazione dell'intervento, da realizzare tramite un progetto di ricerca approvato da un Comitato scientifico, appositamente istituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il Comitato è presieduto dal medesimo Ministro, o da un suo rappresentante, ed è composto da un rappresentante di ANPAL e di INAPP e da alcuni esperti indipendenti. Il disposto normativo citato, inoltre, fornisce una serie di dettagli tecnici rivolti alla determinazione e costruzione di selezionati gruppi di controllo per l'applicazione di metodologie di valutazione controfattuale, oltreché la somministrazione di questionari, propedeutici allo svolgimento delle attività di valutazione.

**Ambito soggettivo della valutazione.** In merito agli attori della valutazione, in linea generale è emerso che, all'interno dei ministeri, non esiste una struttura di coordinamento responsabile per la valutazione. Il processo di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche non appare strutturato e può coinvolgere, ove realizzata dall'amministrazione, diversi attori, tra cui vari dipartimenti, la Segreteria Tecnica del Ministro, gli Uffici di Gabinetto, gli Uffici legislativi, anche attraverso l'utilizzo di consulenti/esperti esterni. Alcuni ministeri, inoltre, si avvalgono di agenzie e istituti di ricerca *in house*, che svolgono attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche. Tra i casi di particolare interesse, si segnala:

- il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS), che si avvale dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)<sup>112</sup> e dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP);<sup>113</sup>

<sup>112</sup> ANPAL è l'agenzia che promuove il diritto al lavoro, alla formazione e alla crescita professionale delle persone, coordina la rete nazionale dei servizi per il lavoro, è responsabile del sistema informativo del mercato del lavoro.

- il Ministero dell’Istruzione (ora Ministero dell’istruzione e del merito) con i due enti partecipati, l’Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI)<sup>114</sup> e l’Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE);<sup>115</sup>
- il Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR), che si avvale dell’Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR);<sup>116</sup>
- il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF, ora Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), che si avvale del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA);<sup>117</sup>
- il Ministero per le Infrastrutture e le Mobilità Sostenibili (MIMS) con il Centro per l’Innovazione e la Sostenibilità in materia di Infrastrutture e Mobilità (CISMI),<sup>118</sup> la Struttura Tecnica di Missione per l’indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l’Alta sorveglianza (STM);<sup>119</sup>
- il Ministero della Transizione Ecologica (MITE, ora Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica), che si avvale dell’Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e il Gestore dei servizi energetici (GSE);

---

<sup>113</sup> INAPP istituzionalmente, si occupa, di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell’istruzione e della formazione, delle politiche sociali e più in generale di tutte le politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

<sup>114</sup> INVALSI è l’ente responsabile di valutazioni periodiche sull’ apprendimento degli studenti e sulla qualità complessiva delle istituzioni scolastiche; l’istituto effettua delle rilevazioni periodiche sulle conoscenze e le abilità conseguite dagli studenti, sia durante che al termine del percorso. Utilizza le prove scritte degli esami di stato seguendo i criteri e le modalità applicati a livello internazionale.

<sup>115</sup> INDIRE è l’ente impegnato nei processi di miglioramento del sistema dell’istruzione nazionale, l’Istituto sviluppa nuovi modelli didattici, sperimenta l’utilizzo delle nuove tecnologie nei percorsi formativi, promuove la ridefinizione del rapporto fra spazi e tempi dell’apprendimento e dell’insegnamento. L’INDIRE vanta una consolidata esperienza nella formazione in servizio del personale docente, amministrativo, tecnico e ausiliario e dei dirigenti scolastici.

<sup>116</sup> ANVUR sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli Enti di ricerca. Essa cura la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici e indirizza le attività dei Nuclei di valutazione. Infine, valuta l’efficacia e l’efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione.

<sup>117</sup> Il CREA è l’ente di ricerca nazionale e di sperimentazione con competenze nel settore agricolo, zootecnico, ittico, forestale, agroindustriale, nutrizionale, fino all’ambito socioeconomico.

<sup>118</sup> Il CISMI è una struttura di missione creata al fine di garantire la realizzazione degli interventi a titolarità del MIMS, finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR ovvero del Piano nazionale per gli investimenti complementari.

<sup>119</sup> La STM, funzionalmente posta alle dipendenze del Ministro, offre un supporto tecnico nella definizione dei fabbisogni, nelle fasi di progettazione e monitoraggio delle infrastrutture e dei piani della mobilità.

- il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE, ora Ministero delle imprese e del *made in Italy*), la cui attività di valutazione viene coadiuvata dall'assistenza tecnica fornita da Invitalia spa, a supporto delle Direzioni Generali nelle attività di *procurement* e nel reclutamento di esperti esterni e valutatori, appositamente contrattualizzati per le valutazioni di impatto.

In alcuni ministeri sono presenti, o lo sono stati in passato, i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, ai sensi della L 144/1999. Tali Nuclei sono ancora attivi, tra gli altri, nel Ministero dell'Interno<sup>120</sup> e nel Ministero della Salute.<sup>121</sup>

Con riferimento al PNRR, le Amministrazioni centrali, titolari delle Missioni/Componenti o dei singoli investimenti del Piano, hanno avuto la facoltà di individuare un'unità di missione di livello dirigenziale, che ha il compito di svolgere attività di monitoraggio e valutazione del PNRR. Tali unità opereranno per tutto il periodo previsto di attuazione del Piano e sono delegate a comunicare sia con la Cabina di Regia della PCM, sia con l'Unità Centrale di *governance* del Piano presso il MEF. Con riguardo alla misura "Transizione 4.0" del PNRR, è stato costituito presso il MISE anche un Comitato per la valutazione di efficacia della misura, a cui partecipano, oltre a rappresentanti dello stesso Dicastero, rappresentanti del MEF, ISTAT e dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'ambito delle politiche di coesione, si segnalano il NUVEC<sup>122</sup> presso l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il NUVAP<sup>123</sup> presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione della PCM. Quest'ultimo coordina anche l'attività della rete dei Nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali.

Sebbene tutte le istituzioni intervistate nella seconda fase ricognitiva del progetto siano coinvolte, a vario titolo, in attività valutative, meritano di essere segnalate alcune differenze che riguardano le modalità con cui si origina la domanda di valutazione. In particolare, occorre distinguere il caso in cui la domanda di valutazione è incardinata in un mandato istituzionale o precetto normativo, dal caso in cui la stessa è avviata per

<sup>120</sup> Insediato il 30 ottobre 2020, ha definito strumenti utili per la predisposizione delle analisi. Il Nucleo ha predisposto un *template*, sulla base delle linee guida per valutazione *ex-ante*, per l'analisi costi benefici; un ulteriore *template* per il monitoraggio dei progetti; un *tool*/Excel per la selezione dei progetti da finanziare; è attualmente in preparazione un documento pluriennale di programmazione che contiene, tra le altre cose, casi di valutazione *ex-post* già realizzati. Sull'utilizzo dei *template* è stata svolta un'attività di formazione, anche fornendo elementi di base di analisi costi benefici, con coinvolgimento di circa 50 funzionari. Quanto alla retribuzione dei componenti, è previsto un cofinanziamento da parte del CIPESS, che copre parte delle retribuzioni dei soggetti esterni; i soggetti interni non sono retribuiti.

<sup>121</sup> Ha emanato, nel 2016, le linee guida per valutazione *ex-ante* ai sensi del Dlgs 228/2011, rivolto alle regioni (MeXA).

<sup>122</sup> Il NUVEC, istituito con DPCM del 19 novembre 2014, ha competenze in materia di verifiche e analisi dell'attuazione di priorità, programmi, progetti, verifiche di efficacia per il miglioramento dell'azione pubblica, monitoraggio delle politiche e dei programmi di investimento pubblico.

<sup>123</sup> Il NUVAP, istituito dal Dlgs 430/1997 art. 3, comma 5, invece ha il mandato per effettuare le valutazioni e coordinare la rete dei Nuclei delle amministrazioni centrali e regionali.

rispondere a determinate esigenze conoscitive dell'amministrazione, anche sotto l'impulso di una committenza esterna.

L'ISTAT ha precisato che le attività valutative richieste all'Istituto hanno riguardato sia scenari macro, quali ad esempio l'impatto del PNRR, misurato anche in termini di indicatori di sviluppo sostenibile, sia impatti distributivi su famiglie e imprese.

L'INAPP ha ricordato che, spesso, contribuisce ai processi valutativi tramite la partecipazione in appositi comitati istituiti per la valutazione di particolari politiche. Su specifici ambiti, possono essere previsti momenti di confronto con i rappresentanti di altre istituzioni o enti di ricerca, anche al fine di favorire processi di condivisione e, nel complesso, migliorare la qualità delle analisi.<sup>124</sup>

L'ANPAL, invece, nell'espone l'esperienza del Reddito di Cittadinanza, ha evidenziato come il proprio mandato consistesse nella realizzazione della valutazione di impatto dell'intervento, con particolare riferimento alle politiche di attivazione dei beneficiari del reddito indirizzati al lavoro, presi in carico dai Centri per l'impiego.

Ancora, sul fronte delle attività di valutazione istituzionale, la Banca d'Italia, nel sottolineare il proprio ruolo di soggetto terzo, ha ricordato la collaborazione con i ministeri nell'ambito delle valutazioni sull'utilizzo dei fondi comunitari.<sup>125</sup>

Per quanto riguarda le attività di valutazione con caratteristiche di ricerca socioeconomica e, dunque, non rispondenti ad una specifica domanda di valutazione da parte del decisore responsabile della politica, un ruolo rilevante è ricoperto dal mondo accademico, anche attraverso attività di collaborazione tra dipartimenti ed università. Tali attività di ricerca vengono svolte anche dalla Banca d'Italia, specie per *policy* di particolare rilevanza, e da INAPP ed ANPAL, le quali hanno sottolineato che la ricerca scientifica presenta tempistiche di realizzazione meno stringenti e, dunque, più coerenti con i tempi necessari per la valutazione di impatto (*ex-post*).

È emerso, tuttavia, che anche le università e le agenzie di ricerca conducono attività valutative commissionate da amministrazioni pubbliche responsabili di programmi e di strumenti di *policy*. Tra gli esempi presentati, si riporta il caso della valutazione dei Contratti di Sviluppo,<sup>126</sup> la cui gestione tecnica è stata affidata dall'autorità di gestione (MISE) ad Invitalia. Quest'ultima, a seguito di una selezione delle offerte ricevute, ha successivamente affidato la realizzazione delle valutazioni ad un *team* di professori e ricercatori universitari con specifiche competenze tecniche.

---

<sup>124</sup> È stato presentato il caso delle politiche intergenerazionali, ove il comitato fornisce delle linee guida per definire quali politiche possono avere un impatto intergenerazionale e per discutere i metodi che si possono utilizzare per effettuare le valutazioni

<sup>125</sup> Le attività riguardano la condivisione di idee e dati, il supporto alle attività dei ministeri e la compilazione delle relazioni e dei rapporti di valutazione.

<sup>126</sup> Il Contratto di Sviluppo, introdotto nell'ordinamento dall'art. 43 del DL 112/2008 ed operativo dal 2011, rappresenta il principale strumento agevolativo dedicato al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni.

Inoltre, il Politecnico di Milano ha sottolineato che la tendenza delle amministrazioni a delegare le valutazioni alle università o alle agenzie di ricerca appare spesso una scelta necessaria, in particolare nei casi in cui la valutazione risulta essere obbligatoria, come per la politica di coesione comunitaria. In tali casi, l'assenza di un diretto collegamento ed interazione tra i ricercatori che realizzano le attività valutative e le autorità di gestione dei fondi nell'ambito dei ministeri può portare ad una scarsa consapevolezza, da parte delle amministrazioni responsabili, dei risultati della valutazione e delle relative conseguenze in termini di *policy*, dunque, ad un limitato utilizzo degli esiti della stessa.

**Autonomia e indipendenza.** Con riferimento al grado di autonomia funzionale e indipendenza di cui godono i soggetti che svolgono attività di valutazione delle politiche pubbliche, la situazione all'interno dei ministeri appare molto eterogenea: la maggior parte delle valutazioni viene svolta da soggetti esterni all'amministrazione, anche se in alcuni casi le attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche vengono svolte da agenzie e istituti di ricerca *in house*.

In relazione al MLPS, sono state precedentemente menzionate INAPP ed ANPAL. L'INAPP è un ente sottoposto alla vigilanza del MLPS, dotato di indipendenza e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile. Per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, l'Istituto riceve ed utilizza un contributo ordinario di funzionamento da parte del MLPS. Inoltre, riceve fondi a destinazione vincolata da parte di soggetti esterni che riguardano, a titolo di esempio, le attività relative alla programmazione del Fondo Sociale Europeo 2014-2020 e altre risorse finanziarie derivanti da accordi e convenzioni con soggetti e istituzioni nazionali e internazionali. L'ANPAL è dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio ed è posta sotto la vigilanza del MLPS, che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie.<sup>127</sup> ANPAL, inoltre, è Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale - Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG). Le attività di valutazione del PON IOG, inizialmente effettuate da INAPP, sono state successivamente affidate ad un'apposita struttura incardinata presso la Direzione Generale di ANPAL, includendo lo stesso *team* di ricercatori di INAPP che conduceva la valutazione precedentemente, in modo da assicurare continuità all'attività di valutazione. È stato segnalato, inoltre, come tale *team* sia funzionalmente indipendente dalla Direzione che svolge il ruolo di Autorità di Gestione del Programma.<sup>128</sup>

Nell'ambito del Ministero dell'Istruzione, INVALSI ed INDIRE, sono enti di ricerca di diritto pubblico, entrambi sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione e dotati di autonomia statutaria, scientifica, organizzativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria, contabile e patrimoniale.<sup>129</sup>

<sup>127</sup> Si evidenzia che ANPAL è stata istituita in attuazione del Dlgs 150/2015.

<sup>128</sup> [https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586474/Piano+valutazione+PON-IOG\\_Agg-2019.pdf/f92ca4e5-53dd-10b0-501a-2bef17c5e113?t=1618479681750](https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586474/Piano+valutazione+PON-IOG_Agg-2019.pdf/f92ca4e5-53dd-10b0-501a-2bef17c5e113?t=1618479681750)

<sup>129</sup> Le entrate di INDIRE ed INVALSI sono costituite, a titolo di esempio, da contributi ordinari a carico del Fondo ordinario per il finanziamento degli enti pubblici di ricerca; finanziamenti e contributi finalizzati all'attuazione

A supporto del MIPAAF, il CREA è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con piena autonomia scientifica, statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria.<sup>130</sup>

Esistono anche strutture interne agli stessi ministeri, con compiti di valutazione. Presso il MIMS; per esempio, il CISMI costituisce una struttura non dirigenziale,<sup>131</sup> che opera alle dirette dipendenze del Ministro. Sempre presso lo stesso Dicastero, la Struttura Tecnica di Missione (STM) costituisce un'ulteriore struttura interna di diretto riporto del Ministro, che supporta e collabora con i dipartimenti e le strutture del Ministero.

Come anticipato, all'interno di alcuni ministeri operano i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, con caratteristiche di autonomia e terzietà eterogenee, i cui componenti, se esterni, sono scelti con procedura selettiva sulla base di competenze specifiche. Tuttavia, essi svolgono in generale attività di supporto alla programmazione e al monitoraggio dei progetti, meno frequentemente attività valutative. In particolare, nel Ministero dell'Interno, il Nucleo è costituito da 2 componenti esterni e 10 interni; nel Ministero della Salute, il Nucleo è composto da 13 componenti.<sup>132</sup> Per quanto riguarda il MIMS, il relativo Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici<sup>133</sup> è stato costituito all'interno del STM per assicurare il supporto tecnico nella progettazione e monitoraggio dei piani infrastrutturali e di mobilità, in particolare attraverso valutazioni *ex-ante*, *in- itinere* ed *ex-post* di programmi e progetti di investimento.

Dalle interviste è emerso che i soggetti esterni ai ministeri e alla Presidenza del consiglio sono dotati di una propria autonomia finanziaria e statutaria nella realizzazione delle proprie attività. Infatti, tali istituzioni esercitano in prevalenza funzioni caratterizzate

---

di leggi speciali; finanziamenti e contributi dell'Unione europea e di organismi internazionali; finanziamenti e contributi di regioni, enti locali, fondazioni, associazioni, istituzioni; proventi realizzati per la fornitura di servizi; ricavato di attività di ricerca svolte, previa la stipula di contratti, nell'interesse di soggetti pubblici e privati; ricavato della cessione di diritti di proprietà intellettuale; redditi del patrimonio; ogni altra eventuale entrata di qualsiasi provenienza, pubblica o privata; eredità, lasciti, donazioni e contributi volontari.

<sup>130</sup> Le entrate del CREA sono costituite da il contributo ordinario annuo a carico dello Stato, per l'espletamento dei compiti previsti dallo statuto e per le spese del personale; il contributo per singoli progetti o interventi a carico del fondo integrativo speciale; i corrispettivi riscossi e i contributi acquisiti per le attività di ricerca, di formazione e di consulenza svolte a favore di, o in collaborazione con, soggetti pubblici e privati; le assegnazioni finalizzate a progetti speciali disposte dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali o da altre amministrazioni pubbliche; le rendite del proprio patrimonio e l'ammontare di lasciti, donazioni e contributi da parte di soggetti pubblici e privati; i finanziamenti per la ricerca derivanti da progetti e programmi dell'Unione europea; i proventi derivanti dallo sfruttamento commerciale e dall'uso di titoli di proprietà industriale ottenuti a seguito dello svolgimento di ricerche realizzate dalle sedi di ricerca, come da regolamenti interni o nazionali; i proventi derivanti dall'attività di certificazione delle sementi e registrazione delle varietà vegetali; ogni altro introito, compresi i fondi erogati nell'ambito degli accordi di cooperazione.

<sup>131</sup> DL 10 settembre 2021, n. 121, art. 5.

<sup>132</sup> Di cui tre rappresentanti del ministero, tre esperti designati dal ministero, quattro esperti delle regioni, designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, tre esperti designati dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali.

<sup>133</sup> Con DM 31 maggio 2019, n. 226 di riorganizzazione della STM.

da un elevato contenuto tecnico, tali da esigere una peculiare posizione di autonomia e di indipendenza, che consenta di esprimere un giudizio valutativo tendenzialmente non condizionato, in particolare dal soggetto pubblico che commissiona la valutazione ed è responsabile della misura. La *governance* della Banca d'Italia, ad esempio, si fonda sui principi di autonomia e di indipendenza affermati in sede comunitaria e nell'ordinamento nazionale e ribaditi dallo Statuto.<sup>134</sup>

L'UPB, istituito dalla L 243/2012, è un'istituzione indipendente dal Governo<sup>135</sup> che predispone, secondo quanto stabilito dal Regolamento di amministrazione e contabilità dell'ufficio, lo schema di bilancio di previsione annuale e pluriennale ed il rendiconto della propria gestione finanziaria.

Con riguardo alla CdC, l'indipendenza della stessa trova il suo fondamento innanzitutto a livello costituzionale (art.100), oltreché nell'art. 4 della L 20/1994 che stabilisce e disciplina l'autonomia finanziaria della stessa.<sup>136</sup>

**Formazione e selezione del personale.** Per quanto riguarda la selezione del personale, in generale, alle PA italiane si accede attraverso la procedura del concorso pubblico, principalmente rivolta a profili di tipo amministrativo. Nella maggior parte dei ministeri è emerso che le competenze specifiche in materia di valutazione sono limitate, il che giustifica il ricorso a strutture di valutazione esterne. Inoltre, non esiste generalmente una struttura interna di coordinamento per la valutazione.

All'interno del MISE, è stato istituito, di recente, il Centro studi che, seppur privo di una definizione formale di inclusione delle attività di valutazione tra le proprie competenze, è tuttavia incaricato dello svolgimento di varie attività legate alla valutazione, sia con riferimento alle politiche ordinarie che per quanto riguarda il PNRR.

Il DT ed il DF del MEF hanno sottolineato la presenza di competenze interne per la valutazione, sebbene sia stato riscontrato un problema di assegnazione e sottoutilizzo delle competenze stesse, che può rendere non efficacemente utilizzato il capitale umano disponibile. Il MLPS, oltre che di funzionari statistici, si avvale dei ricercatori di INAPP ed ANPAL, specializzati nei settori dell'economia applicata e dell'econometria, dell'analisi

<sup>134</sup> Secondo quanto recita l'art.1 dello Statuto, la Banca d'Italia è istituto di diritto pubblico. Nell'esercizio delle proprie funzioni e nella gestione delle proprie finanze, la Banca ed i componenti dei suoi organi operano con autonomia e indipendenza nel rispetto del principio di trasparenza, e non possono sollecitare o accettare istruzioni da altri soggetti pubblici e privati.

<sup>135</sup> L'UPB è un organismo indipendente costituito con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. L'UPB opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione (art.16, co. 2, L 243/2012).

<sup>136</sup> La CdC delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese. A decorrere dall'anno 1995, la CdC provvede all'autonoma gestione delle spese nei limiti di un fondo iscritto in un unico capitolo dello stato di previsione della spesa della PCM. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono trasmessi ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

delle scienze sociali, della statistica e della scienza dei dati, dell'analisi psicologica e comportamentale applicata al mercato del lavoro e delle organizzazioni, della gestione delle risorse umane, del diritto e delle relazioni industriali.

Nella maggior parte dei casi, anche l'attività di formazione del personale è ritenuta generalista e non specifica. Il Ministero della Salute, per esempio, dedica forte impegno al ruolo della formazione, che però non è direttamente mirata allo sviluppo delle competenze valutative.

Il tema della selezione e formazione del personale è stato analizzato anche da un altro punto di vista, quello del DFP e della SNA,<sup>137</sup> che si occupano, rispettivamente, della definizione delle politiche in materia di personale e della realizzazione concreta ed operativa del reclutamento e della formazione del personale delle amministrazioni centrali. Al riguardo, è stato sottolineato come, solo negli ultimi anni si sia riscontrato un aumento della domanda di competenze valutative. In particolare, le tematiche relative alla valutazione delle politiche pubbliche sono state incluse come materia di esame nell'ambito del corso-concorso SNA di accesso alla qualifica dirigenziale. La formazione iniziale del nuovo personale, erogata dalla SNA, non comprende un corso sulla valutazione delle politiche pubbliche a causa della mancanza di domanda dei ministeri per programmi di *training* rivolti alla valutazione. Per quanto riguarda la formazione continua del personale dipendente (dirigenti e funzionari), in generale l'offerta formativa della SNA è molto vasta e divisa in tre blocchi, tra cui rientra l'ambito dell'analisi delle politiche pubbliche,<sup>138</sup> con moduli specifici sulla capacità analitica per la valutazione.

Le interviste ai soggetti esterni ai ministeri e alla PCM hanno evidenziato che i processi di selezione del personale esterno, realizzati generalmente attraverso procedure concorsuali, fanno riferimento, di norma, a profili specifici e, talvolta, sono richieste competenze valutative, che rappresentano uno dei prerequisiti per l'accesso alle selezioni; in tal caso i temi relativi alla valutazione costituiscono anche oggetto delle prove concorsuali. In via esemplificativa, è stato citato il recente concorso indetto dall'ISTAT, con deliberazione DOP/919/2018 del 20/08/2018, per l'assunzione di 24 ricercatori di terzo livello. Tale procedura concorsuale ha specificatamente riservato due posti per ricercatori nell'ambito dell'"Area dei Modelli per l'analisi economica e la valutazione delle politiche",<sup>139</sup> opportunamente selezionati sulla base del possesso di specifici titoli di studio, quali il dottorato e/o una documentata esperienza post-laurea di almeno tre anni in attività di ricerca in materie concernenti la valutazione.<sup>140</sup>

I soggetti intervistati nella seconda fase di ricognizione dell'OCSE non hanno, in generale, evidenziato particolari problematiche in tema di competenze del personale,

<sup>137</sup> Si veda la relativa scheda di intervista in Appendice 2, per maggiori dettagli.

<sup>138</sup> Gli altri due ambiti riguardano la gestione ed il monitoraggio delle politiche europee ed il *budgeting* e *accounting*.

<sup>139</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/220307>

<sup>140</sup> Procedure concorsuali similmente strutturate sono quelle avviate dalle università.

disponendo di profili professionali altamente qualificati e specializzati, anche per merito delle modalità di selezione sopra descritte. Sono stati, tuttavia, sottolineati alcuni aspetti inerenti all'organizzazione e gestione delle risorse umane, che potrebbero portare ad un efficientamento del sistema valutativo nazionale e, in termini complessivi, ad un miglioramento dell'interazione tra amministrazioni a vario titolo coinvolte nella programmazione, gestione e realizzazione delle valutazioni. In particolare:

- la Banca d'Italia ha sottolineato la necessità, da parte delle amministrazioni, di investire maggiormente sulle competenze, sulla formazione e favorire assunzioni mirate per rafforzare ed arricchire il capitale umano con competenze specifiche valutative.
- l'Università "Sapienza" di Roma ha evidenziato come non sia strettamente necessario che le amministrazioni centrali sviluppino, al proprio interno, le capacità tecniche per l'elaborazione delle valutazioni, specie nei casi in cui tali attività possono essere commissionate ad agenzie ed enti di ricerca con competenze tecniche-specialistiche nei diversi settori di intervento. Risulterebbe, invece, necessario che le stesse fossero dotate di competenze in grado di garantire l'organizzazione della valutazione e la comprensione e l'analisi dei risultati delle stesse. Spetta, comunque, al valutatore compiere ogni sforzo per rendere il rapporto di valutazione maggiormente comprensibile e accessibile, anche per quanto concerne i profili tecnici e metodologici.

È stato evidenziato, inoltre, che l'offerta formativa delle università su tematiche inerenti alla valutazione risulta ancora scarsa, anche in conseguenza di una limitata domanda da parte delle amministrazioni centrali. Ciononostante, sono presenti alcuni esempi di corsi intensivi, solitamente della durata di una settimana, strutturati come scuole estive o invernali, finalizzati alla diffusione della cultura della valutazione e alla presentazione degli strumenti e dei metodi valutativi. Tali corsi vedono la partecipazione, tra gli altri, anche di personale appartenente alle amministrazioni pubbliche. Di seguito, si riporta il quadro sinottico delle evidenze emerse.

Tabella 3.3 - Le evidenze dei Ministeri e della PCM - Assetto istituzionale

Dimensioni ed elementi qualificanti	Contesto Italiano
<b>Quadro regolatorio</b>	
- <i>Rango delle fonti</i>	Assenza di un quadro regolatorio sistemico per la valutazione, che definisca il mandato e l'organizzazione delle attività valutative, chiarendo le responsabilità dei singoli attori del sistema della valutazione. Sono presenti, tuttavia, diversi riferimenti normativi per inquadrare le attività di valutazione, codificate tramite fonti di rango primario, secondario e linee guida.
- <i>Rilevanza delle prassi</i>	Nell'ambito delle politiche comunitarie, le prassi ricoprono un ruolo fondamentale nelle attività valutative che sono obbligatorie e nella definizione dei contenuti dei piani di valutazione, introdotti nell'art. 56 del Regolamento UE 1303/2013 e nell'art. 44 del Regolamento UE 1060/2021, con indicazioni specifiche fornite da linee guida.
- <i>Grado di dettaglio</i>	Le fonti primarie forniscono un inquadramento generale delle attività di valutazione nei processi di revisione della spesa; mentre, per quanto concerne l'analisi di impatto della regolamentazione, un maggiore grado di dettaglio è garantito da apposite linee guida (DPCM 169/2017). Il Dlgs 228/2011 prevede l'obbligo per le Amministrazioni centrali di predisporre linee guida per la valutazione <i>ex-ante</i> degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, (inattuato ad eccezione di MIMS e Ministero della Salute). Sussiste, inoltre, un obbligo di valutazione di impatto, a norma di legge, per le politiche della cooperazione allo sviluppo (MAECI). L'art. 32 del DL 179/2012 prevede la valutazione degli strumenti a supporto delle <i>start up</i> innovative, con particolare riferimento al loro impatto sulla crescita, sull'occupazione e l'innovazione; l'art. 10 co.1-bis del DL 4/2019 attribuisce al MLPS la responsabilità della valutazione del Reddito di Cittadinanza attraverso valutazioni di tipo controfattuale.
- <i>Armonizzazione</i>	L'armonizzazione dei contenuti è garantita per i filoni di analisi valutativa in cui sono presenti delle apposite linee guida. Lo scarso livello di attuazione del Dlgs 228/2011 comporta attività differenziate per la valutazione degli investimenti pubblici tra i diversi settori.
- <i>Linee guida</i>	Presenza di linee guida per l'analisi della regolamentazione e per la valutazione <i>ex-ante</i> delle opere pubbliche (limitate ai settori dei trasporti e sanitario).
<b>Ambito soggettivo della valutazione</b>	
- <i>I soggetti della valutazione</i>	All'interno dei ministeri non esiste, di regola, una struttura interna di coordinamento, responsabile della valutazione delle politiche nelle materie di competenza del ministero. Alcune amministrazioni, tuttavia, si avvalgono di Agenzie e centri di ricerca che svolgono attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche (MLPS, Istruzione, MIPAAF, MIMS, MITE). In pochi casi, sono presenti i Nuclei di valutazione ai sensi della L 144/1999, che svolgono alcune attività di gestione tecnica delle valutazioni.
<b>Autonomia e indipendenza</b>	
- <i>Grado di autonomia funzionale, organizzativa e finanziaria</i>	La situazione all'interno dei ministeri risulta essere eterogenea e caratterizzata da due distinte casistiche. Da un lato, il ricorso ad enti <i>in house</i> , enti pubblici di ricerca, partecipati e/o vigilati dai ministeri, con propria personalità giuridica ed autonomia statutaria, organizzativa, amministrativa, contabile e finanziaria, che godono di una posizione indipendente rispetto alle amministrazioni cui fanno riferimento. Dall'altro, la presenza dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, con caratteristiche di autonomia e terzietà eterogenee, i cui componenti sono scelti con procedura selettiva sulla base di competenze specifiche se esterni, ma che svolgono in generale attività di supporto alla programmazione e al monitoraggio dei progetti e dei programmi, solo in rari casi attività di valutazione.
- <i>Strutture interne o esterne alla PA</i>	Con riferimento ai ministeri, solo in pochi casi le valutazioni vengono realizzate da strutture interne (ad esempio enti di ricerca ed agenzie <i>in house</i> ), generalmente vengono commissionate all'esterno. Le istituzioni esterne ai ministeri e alla PCM sono indipendenti o, comunque, funzionalmente distinte dalle amministrazioni incaricate e responsabili della valutazione delle <i>policy</i> e della gestione dei fondi finalizzati agli interventi oggetto di valutazione.

Dimensioni ed elementi qualificanti	Contesto Italiano
<p><b>Formazione e selezione del personale</b></p> <p>- <i>Modalità di accesso</i></p> <p>- <i>Valorizzazione competenze</i></p> <p>- <i>Contesto culturale favorevole</i></p> <p>- <i>Esistenza albo professionale</i></p>	<p>Non esiste una mappatura delle competenze presenti nelle amministrazioni centrali; inoltre, è emersa una mancanza di competenze specifiche sulla valutazione all'interno della PA; probabilmente anche perché la domanda di valutazione dell'amministrazione è molto debole. Nei ministeri generalmente non vengono realizzate selezioni specifiche rivolte ad esperti in valutazione, ad oggi i profili richiesti dalla PA sono principalmente di tipo amministrativo. Negli ultimi anni si è riscontrato un aumento della domanda di competenze valutative; le tematiche relative alla valutazione delle politiche pubbliche, inoltre, sono state incluse come materia di esame nell'ambito del corso-concorso SNA di accesso alla qualifica dirigenziale. Nella maggior parte dei casi anche l'attività di formazione del personale è ritenuta generalista e non specifica sui temi relativi alla valutazione delle politiche pubbliche. Per quanto riguarda, invece, gli altri soggetti, esiste una maggior attenzione alle competenze sulla valutazione, reclutate mediante specifiche procedure concorsuali.</p> <p>Con riferimento alla formazione continua del personale dipendente dei ministeri (dirigenti e funzionari), in generale l'offerta formativa della SNA è molto vasta e divisa in tre blocchi, tra cui rientra l'ambito di analisi delle politiche pubbliche, con moduli specifici sulla capacità valutativa. Tuttavia, le competenze specifiche sulla valutazione, anche quando esistenti, spesso non trovano concreta applicazione.</p> <p>L'offerta formativa delle università su tematiche inerenti alla valutazione è ancora scarsa, anche in conseguenza di una limitata domanda da parte delle amministrazioni centrali. Ciononostante, sono presenti alcuni esempi di corsi intensivi, solitamente della durata di una settimana, strutturati come scuole estive o invernali.</p> <p>È emersa una generale assenza di cultura della valutazione e la necessità di rendere più sistematica la valutazione per promuovere l'utilizzo delle evidenze sui risultati raggiunti nelle decisioni di <i>policy</i>. La domanda di valutazione da parte di politici e <i>policy makers</i> è molto debole. È stata sottolineata, inoltre, la necessità che le Amministrazioni centrali, anche nei casi in cui le attività di valutazione vengono commissionate all'esterno, ad agenzie o enti di ricerca, dispongano di competenze interne per l'organizzazione della valutazione e per la comprensione e l'analisi dei risultati delle stesse</p> <p>Non esiste un albo professionale per la valutazione.</p>

Fonte: Elaborazioni SeSD

### 3.3 - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative

Nell'ambito dei meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative si evidenziano due dimensioni principali: l'ambito oggettivo e l'informazione statistica, ovvero la disponibilità di basi dati appropriate.

**Ambito oggettivo della valutazione.** In tema di valutazione *ex-ante* della regolamentazione, nella maggior parte dei casi, non è presente un'unità preposta all'AIR: in generale, tali attività vengono condotte dagli uffici legislativi su tutti gli interventi normativi, salvo i casi di esenzione previsti dalla legge. In molti ministeri, l'ufficio legislativo effettua l'AIR sulla base dei dati forniti dalle direzioni generali, anche con funzioni di coordinamento delle attività condotte da queste ultime. Nel MUR è emerso il processo opposto, ovvero l'ufficio legislativo effettua l'AIR, per gli aspetti normativi, con il coinvolgimento successivo delle direzioni generali competenti. In entrambi i casi, comunque, l'AIR è un documento partecipato e condiviso tra l'ufficio legislativo e le altre

strutture coinvolte. Il Ministero dell'Istruzione,<sup>141</sup> a livello metodologico, si avvale del supporto del DAGL della PCM, che svolge un ruolo di stimolo per la predisposizione di AIR da parte dell'ufficio legislativo. Un esempio di AIR molto dettagliata è quello relativo all'intervento "Buona scuola", che incorpora gli indicatori INVALSI, attivando anche procedure di consultazione pubblica, attraverso una piattaforma sul sito del Ministero.

Alcune criticità sono emerse nel contesto emergenziale dovuto alla pandemia, almeno parzialmente compensate dall'introduzione di procedure semplificate. Per quanto riguarda la VIR, è emerso che tale valutazione viene realizzata in un numero molto limitato di casi, per cui appare molto scarsa l'attenzione agli effettivi risultati delle politiche. Tra gli esempi di VIR realizzate, è stato citato il caso del "Bonus Cultura" e quello relativo al decreto "Cura Italia" per il quale la valutazione è stata condotta dal MLPS. È opportuno segnalare, inoltre, che le AIR, così come le VIR, essendo effettuate dagli uffici legislativi, pongono maggiore attenzione agli aspetti normativi e procedurali, tralasciando l'analisi degli effetti socioeconomici.

Per quanto riguarda le valutazioni delle politiche ordinarie, è stata rilevata una netta prevalenza per le analisi di tipo *ex-ante*, rispetto alle analisi di impatto. Al riguardo, il DT del MEF ha evidenziato due tipologie distinte di valutazione *ex-ante*: da un lato, quelle effettuate dopo la decisione politica con un limitato allineamento ai cicli decisionali; dall'altro, quelle effettuate antecedentemente alla decisione politica (valutazione *ex-ante* propriamente definita), avviate su impulso del Ministero e risultate utili per la decisione stessa. Anche il DF del MEF effettua prevalentemente valutazioni *ex-ante*.

Il MLPS ha sottolineato l'importanza dell'allocazione di risorse per le attività di valutazione delle politiche ordinarie e le difficoltà che discendono dal fatto che non siano presenti fondi dedicati nei capitoli di bilancio del Ministero. Le attività di valutazione vengono, pertanto, affidate generalmente agli enti vigilati e finanziati, attraverso trasferimenti. Un esempio è rappresentato dal "Reddito di Cittadinanza", per cui il DL 4/2019 specifica che il monitoraggio e la valutazione deve avvenire senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Questa attività valutativa è stata finanziata dal PON Inclusion, prevedendo la partecipazione di INAPP ed ANPAL.<sup>142</sup>

Anche il MIPAAF, avvalendosi del CREA, effettua valutazioni principalmente di tipo *ex-ante*. Tra le attività di valutazione condotte, si evidenzia un sostanziale allineamento tra valutazione e ciclo delle politiche, anche se limitatamente ai fondi europei per la coesione. Con riferimento a questi ultimi, nel 2017 è stato effettuato un esercizio di valutazione *ex-post* nell'ambito del progetto "Frutta e Verdura a scuola".

<sup>141</sup> Si veda la relativa scheda di intervista in Appendice 2, per maggiori dettagli.

<sup>142</sup> Discorso diverso per le politiche comunitarie, per le quali la valutazione è obbligatoria e finanziata dai Fondi Strutturali. Tali attività possono essere svolte in autonomia o affidate ad altri soggetti, quali le agenzie *in house*, o soggetti esterni e società private.

Un esempio di valutazione condotta dal MISE è l'esperienza concretizzata nel rapporto di valutazione *ex-post* della misura "Beni Strumentali" (Nuova Sabatini)<sup>143</sup>.

Per quanto attiene il Ministero dell'Interno, vengono svolte internamente attività in prevalenza di monitoraggio con particolare riferimento agli aspetti finanziari. Nel caso delle politiche comunitarie, le valutazioni sono condotte principalmente all'esterno, sebbene il Ministero definisca il quadro delle domande valutative e l'oggetto della valutazione. A monte delle domande di valutazione, è prevista la redazione di un piano di valutazione, predisposto dall'Autorità di Gestione e dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, atto a definire attività, modalità e tempistiche di realizzazione delle valutazioni, anche in termini di *governance* e capacità amministrativa. Sul fronte delle valutazioni realizzate, si segnala la valutazione *ex-post* del Fondo Sicurezza Interna e, nell'ambito delle politiche comunitarie, la realizzazione di una valutazione *ex-ante* ed una, ancora parziale, valutazione *in itinere* del PON Legalità.

Infine, come già sottolineato, la L 125/2014<sup>144</sup> impone l'obbligo, da parte del MAECI, della valutazione di impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

Con riferimento ai soggetti diversi dai ministeri e dalla PCM, intervistati nella seconda fase ricognitiva, è emerso che essi sono prevalentemente impegnati in attività di valutazione *ex-post*, pur evidenziando alcuni esempi di valutazione *ex-ante* ed *in-itinere*.

In particolare, INAPP ha sottolineato come la possibilità di disporre di tempistiche meno vincolanti e stringenti, specie nelle attività di ricerca puramente scientifica, favorisca una migliore e completa realizzazione delle valutazioni di impatto,<sup>145</sup> anche avvalendosi delle informazioni statistiche estratte dalle fonti amministrative di cui dispone. Seppure in misura più limitata, l'INAPP ha promosso anche valutazioni *ex-ante*, quali, ad esempio, quelle relative agli strumenti volti alla riduzione del *gender gap*.<sup>146</sup>

La valutazione di impatto assume un ruolo di primo piano nelle evidenze emerse dall'intervista con l'Università "La Sapienza" di Roma, in cui sono stati presentati una serie di esempi relativi alle valutazioni effettuate: ai sensi della L 488/1992, nell'ambito dei Contratti di programma e per i Contratti di Sviluppo.

<sup>143</sup> Decreto interministeriale 25 gennaio 2016 e successive integrazioni.

<sup>144</sup> Il comma 2 dell'art. 20 stabilisce che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo coadiuva il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e il vice ministro della cooperazione allo sviluppo in tutte le funzioni e i compiti che la presente legge attribuisce loro, tra cui la valutazione dell'impatto degli interventi di cooperazione allo sviluppo e verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici, avvalendosi, a quest'ultimo fine, anche di valutatori indipendenti esterni, a carico delle risorse finanziarie dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

<sup>145</sup> Anche per quanto concerne le attività valutative avviate dalla Banca d'Italia, si segnala una sostanziale tendenza alle analisi di tipo *ex-post*.

<sup>146</sup> Un esempio di analisi relativa al *gender gap* prodotta da INAPP è disponibile al seguente link: [https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3377/INAPP\\_DiCastro\\_Ferr\\_What\\_matters\\_most\\_to\\_math\\_gender%20gap\\_2021.pdf?sequence=1](https://oa.inapp.org/bitstream/handle/20.500.12916/3377/INAPP_DiCastro_Ferr_What_matters_most_to_math_gender%20gap_2021.pdf?sequence=1)

Diversamente, il Politecnico di Milano, le cui attività di valutazione sono principalmente rivolte alle analisi su aspetti di impatto ambientale, ha sottolineato l'importanza della valutazione *ex-ante*, e la necessità di strutturare un adeguato sistema di monitoraggio. Tra gli esempi presentati, si segnalano: i) l'ampia diffusione, in Lombardia, del monitoraggio ambientale delle Valutazioni Ambientali Strategiche (VAS) di piani e programmi; ii) la recente VAS del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) in Sardegna, caratterizzata da un importante processo di condivisione tra l'ente regionale, che gestisce il programma, e il valutatore; iii) a livello nazionale, la VAS condotta per il piano di investimenti di TERNA. Inoltre, è stata evidenziata la necessità di favorire approcci maggiormente partecipativi, al fine di assicurare un miglior allineamento con i cicli della *policy* e rendere più condivisi i processi decisionali.

In tema di allineamento tra ciclo delle *policy* ed attività valutative, risultano interessanti i casi presentati da ISTAT ed ANPAL. Le analisi valutative condotte da ISTAT fanno ampio uso delle informazioni del Registro statistico delle imprese attive (Asia) combinate ed integrate con i dati fiscali ed economici delle imprese stesse. Tali attività sono realizzate per mezzo del sistema ISTAT-MATIS, che consente di analizzare *ex-ante* le possibili conseguenze delle riforme fiscali, specialmente in termini distributivi, e valutarne gli impatti *ex-post*.

Per quanto attiene, invece, alle attività di ANPAL, è stato illustrato il caso delle valutazioni svolte nell'ambito del PON-IOG. Tali attività, in linea con quanto previsto per la programmazione comunitaria, hanno portato alla predisposizione di una serie di reportistiche che comprendono: i) un rapporto di valutazione *ex-ante* degli strumenti finanziari, ii) un rapporto *in-itinere*, attualmente pubblicato per il progetto *YES I Startup*,<sup>147</sup> e iii) alcune attività di valutazione *ex-post*. La programmazione di tali attività è raccolta in un piano di valutazione appositamente predisposto.<sup>148</sup>

Per quanto concerne la predeterminazione delle risorse finalizzate alla realizzazione delle attività di valutazione, l'intervento a sostegno delle *start up* innovative, precedentemente citato, costituisce una delle poche casistiche in cui ciò è stato previsto. A tal proposito, l'art. 32 co. 5 del DL 179/2012 ha provveduto allo stanziamento di 150 mila euro per ciascuno degli anni 2013-2015, destinate all'ISTAT per la raccolta e l'aggiornamento dei dati necessari per l'elaborazione della valutazione di impatto sulla crescita, sull'occupazione, e sull'innovazione, ovvero per la predisposizione, con cadenza almeno annuale, di rapporti sullo stato di attuazione delle singole misure, in termini micro

<sup>147</sup> *Yes I Startup* è un percorso gratuito di formazione all'autoimpiego. Si rivolge a giovani Neet (giovani che non studiano, non lavorano e non frequentano percorsi di formazione professionale), tra i 18 e i 29 anni. Consiste in un percorso formativo all'imprenditorialità con corsi mirati a trasmettere le competenze necessarie per costruire la propria *startup*, dalla creazione del *business plan* alla preparazione della documentazione richiesta per avviare l'attività. Il progetto è promosso da ANPAL, cofinanziato dai fondi europei (Fondo sociale europeo e Iniziativa occupazione giovani), coordinato dall'Ente nazionale per il microcredito e realizzato da partner pubblici e privati.

<sup>148</sup> [https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586474/Piano+valutazione+PON-IOG\\_Agg-2019.pdf/f92ca4e5-53dd-10b0-501a-2bef17c5e113?t=1618479681750](https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586474/Piano+valutazione+PON-IOG_Agg-2019.pdf/f92ca4e5-53dd-10b0-501a-2bef17c5e113?t=1618479681750)

e macroeconomici, nonché sul grado di effettivo conseguimento delle finalità per cui la politica è stata avviata.<sup>149</sup> Dagli esiti del monitoraggio e della valutazione sono desunti elementi utili per eventuali correzioni delle misure adottate.

**Basi dati.** In termini generali, le discussioni relative alle basi dati a supporto delle attività valutative e di monitoraggio hanno fatto emergere una serie di indicazioni che evidenziano un'ampia diffusione e produzione di informazioni statistiche, sebbene siano state evidenziate alcune problematiche che, allo stato attuale, costituiscono un ostacolo per la realizzazione delle valutazioni di politiche pubbliche.

Un primo elemento emerso nella presentazione del *data warehouse*<sup>150</sup> di RGS è quello di una ampia disponibilità di informazioni di tipo finanziario, controbilanciata dall'assenza o dalla scarsa qualità di indicatori fisici,<sup>151</sup> conseguenza di uno scarso utilizzo dei dati a fini di analisi e valutazione e l'assenza di *feedback* per supportare il miglioramento e la completezza delle informazioni fornite dai sistemi informativi. Un passo in avanti, in tal senso, potrebbe essere rappresentato dalla nuova piattaforma ReGiS, che prevede un necessario rafforzamento del ruolo degli enti attuatori centrali e territoriali, oltreché un allineamento con le priorità e gli obiettivi definiti nell'ambito del PNRR.

Per quanto riguarda lo sviluppo di banche dati integrate per le attività di monitoraggio e previsione della spesa pubblica, la RGS ha sviluppato un sistema di monitoraggio istituzionale, basato su dati statistici e amministrativi,<sup>152</sup> per la previsione

<sup>149</sup> L'art.25, co. 1 definisce tali finalità, come segue: "Le presenti disposizioni sono dirette a favorire la crescita sostenibile, lo sviluppo tecnologico, la nuova imprenditorialità e l'occupazione, in particolare giovanile, con riguardo alle imprese start up innovative e coerentemente con quanto individuato nel Programma nazionale di riforma 2012, pubblicato in allegato al DEF del 2012 e con le raccomandazioni e gli orientamenti formulati dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Le disposizioni della presente sezione intendono contestualmente contribuire allo sviluppo di una nuova cultura imprenditoriale, alla creazione di un contesto maggiormente favorevole all'innovazione, così come a promuovere maggiore mobilità sociale e ad attrarre in Italia talenti, imprese innovative e capitali dall'estero."

<sup>150</sup> La principale base dati presente nel *data warehouse* RGS è la BDAP (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche). Tale base dati aggrega e raccoglie dati demografici di fonte ISTAT, dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), dati relativi al bilancio dello Stato e ai "Bilanci Armonizzati degli enti territoriali", dati sulle procedure di affidamento di fonte ANAC, dati sull'edilizia scolastica provenienti dal MIUR, dati anagrafici del Codice Unico di Progetto (CUP) provenienti da DIPE, il servizio "Piattaforma dei Crediti Commerciali", dati relativi agli ordinativi di pagamento e incasso degli enti pubblici, corredo informativo degli Ordinativi di Pagamento e Incasso (standard OPI), i dati di tesoreria provenienti da Banca d'Italia ed il corredo informativo degli interventi sulle politiche comunitarie e di coesione (BDU). Inoltre, si segnala la disponibilità di un portale *open* dei dati di finanza pubblica, Open BDAP, atto a valorizzare il patrimonio informativo della RGS, avvicinare i cittadini ai temi della finanza pubblica con strumenti divulgativi e di analisi dei dati, anche fornendo supporto alle attività di analisi dei dati da parte di esperti e analisti.

<sup>151</sup> La limitata disponibilità di indicatori di tipo non finanziario è emersa anche nell'ambito dell'intervista con il MiC con riferimento alle attività di bilancio.

<sup>152</sup> L'interoperabilità dei dati a disposizione viene regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'ISTAT e garantita dal protocollo di interscambio di informazioni statistiche con l'ISTAT.

della spesa per prestazioni sociali in denaro,<sup>153</sup> regolarmente utilizzato per la predisposizione dei documenti di finanza pubblica.<sup>154</sup> La predetta attività è finalizzata all'analisi degli andamenti effettivi e previsti nell'ambito del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche e delle motivazioni di eventuali scostamenti. Essa è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo e finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, degli impatti finanziari del processo di invecchiamento demografico.<sup>155</sup>

Occorre, tuttavia, sottolineare anche la presenza di alcuni casi in cui i dati statistici non si limitano agli aspetti finanziari, ma forniscono delle indicazioni ulteriori. Un primo ambito, evidenziato da RGS e dal Ministero della Salute, è quello relativo al monitoraggio della spesa sociale e sanitaria che si avvale, anche grazie al supporto delle regioni e alle attività di coordinamento della Conferenza stato-regioni, di indicatori di realizzazione concernenti le ospedalizzazioni o la disponibilità di posti letto, aggiornati con cadenza trimestrale, oltreché di indicatori di *performance* nella valutazione del soddisfacimento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Un ulteriore esempio è stato presentato dal Ministero della Giustizia, che dispone di un *data warehouse*<sup>156</sup> centralizzato, che permette di ottenere micro-dati su processi e procedimenti civili. Per quanto riguarda il settore delle infrastrutture, invece, il MIMS ha sottolineato la recente introduzione, nell'allegato al DEF, di indicatori fisici, come per esempio quelli relativi allo sviluppo sostenibile.

Nell'ambito delle politiche agricole, il MIPAAF è responsabile di diversi progetti di raccolta diretta e indiretta, attraverso i suoi organi vigilati, di dati statistici, tra cui vale sottolineare il *National Farmers Accountability Data Network* (RICA/FADN).

Il MLPS ha, invece, evidenziato la predisposizione di apposite basi dati per il monitoraggio e la valutazione di specifici programmi, quali il Reddito di Cittadinanza. Nell'ambito del sistema informativo, operano due apposite piattaforme digitali che

---

<sup>153</sup> La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

<sup>154</sup> Si veda la sezione II.2 della nota Metodologica allegata al DEF, scaricabile al link:

[https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit\\_e\\_finanza\\_pubblica/DEF/2021/NotaMetodologica-allegata-alla-sezione-II.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Contabilit_e_finanza_pubblica/DEF/2021/NotaMetodologica-allegata-alla-sezione-II.pdf).

<sup>155</sup> Si veda "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", RGS, Rapporto n. 22, Nota di aggiornamento, Appendice 2 [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita\\_di\\_previsione\\_RGS/2021/Rapporto-n.-22-Nota-Aggiornamento\\_28122021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2021/Rapporto-n.-22-Nota-Aggiornamento_28122021.pdf).

<sup>156</sup> Il limitato utilizzo dello stesso per la valutazione di impatto delle politiche è principalmente ascrivibile alla necessità di infrastrutture per la raccolta dei dati e l'assenza di necessarie competenze in grado di fare analisi di impatto.

costituiscono strumenti per rendere disponibili le informazioni a disposizione delle amministrazioni centrali e dei servizi locali coinvolti, nel rispetto dei principi di minimizzazione, integrità e riservatezza dei dati personali. A tal fine, con decreto del MLPS del 2 settembre 2019, è stato predisposto un piano tecnico per l'attivazione e l'interoperabilità delle piattaforme e sono state individuate specifiche e idonee misure a tutela degli interessati. In virtù dell'art. 10, co.1-bis del Dlgs 4/2019, al Ministero è consentito l'accesso ai dati individuali anonimizzati, nel rispetto delle disposizioni vigenti sulla *privacy*, in particolare del GDPR UE (*General Data Protection Regulation*<sup>157</sup>). Questi dati, opportunamente verificati con analisi di coerenza interna, alimentano una *dashboard* di monitoraggio.

Un caso di particolare interesse è rappresentato dalla sinergia e condivisione delle informazioni tra il Ministero dell'Istruzione e il MUR sul tema dell'educazione.<sup>158</sup> Tali ministeri hanno a disposizione una consistente mole di microdati,<sup>159</sup> quali l'Anagrafe Nazionale degli Studenti, gestita da CINECA,<sup>160</sup> l'Anagrafe dell'edilizia scolastica e le informazioni relative ai finanziamenti per i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) ed il sistema di valutazione INVALSI, di tipo territorializzato, che permettono analisi atte a quantificare non unicamente gli impatti economici delle politiche avviate negli ambiti di competenza, ma anche possibili ricadute sulle risorse umane che beneficiano dei finanziamenti. In tema di collaborazione ed interoperabilità delle basi dati con altri ministeri, il rispetto del GDPR<sup>161</sup> è assicurato dall'anonimizzazione delle informazioni dei singoli studenti attraverso l'utilizzo dei codici scuola INVALSI.

Un'ulteriore indicazione emersa nel corso delle interviste è quella relativa alla predisposizione di analisi campionarie o di *survey* nei casi in cui non sono disponibili dati di fonte amministrativa (MiC per il Bonus Cultura e MUR per l'abbandono universitario).

In linea generale, il MISE fornisce attività di supporto al monitoraggio e alla valutazione delle politiche pubbliche. Al riguardo, si segnala la predisposizione di due distinte basi dati: il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA) e la Banca Dati Agevolazioni (BDA). Sebbene ancora incomplete, la RNA e la BDA permettono l'interoperabilità con i bilanci delle imprese e con il sistema CUP.<sup>162</sup>

<sup>157</sup> Regolamento UE 2016/679.

<sup>158</sup> Si vedano le schede di intervista del MUR e del Ministero dell'Istruzione, in Appendice 2, per maggiori dettagli.

<sup>159</sup> L'importanza dei microdati è stata sottolineata, inoltre, nelle interviste del DT, DF e del MLPS.

<sup>160</sup> Il CINECA è un consorzio interuniversitario italiano senza scopo di lucro, cui aderiscono 69 università italiane, 2 Ministeri, 27 Istituzioni pubbliche Nazionali.

<sup>161</sup> Con riferimento alla diffusione dell'informazione statistica, il GDPR è stato citato anche in altre interviste, sia come possibile limite (MiC), che come un requisito da soddisfare ma che non impone particolari problematiche (DF).

<sup>162</sup> Il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato è lo strumento nazionale per verificare che gli aiuti pubblici siano concessi nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa comunitaria (Regolamento UE n. 651/2014 e successive modifiche), al fine di verificare il cumulo dei benefici e, nel caso degli aiuti *de minimis*, il

Nell'ambito del PNRR, inoltre, i ministeri stanno avviando, attraverso le apposite Unità di Missione o, come nel caso del MISE con l'istituzione di un Centro Studi, le attività di monitoraggio attraverso degli indicatori comuni e specifici per singolo intervento, definiti in collaborazione con il MEF e finalizzati alle missioni di propria competenza.

L'intervista effettuata all'ISTAT ha evidenziato come una non completa esperienza sui profili applicativi del GDPR renda ancora non ben definite le modalità di produzione ed integrazione di dati provenienti da fonti diverse, nel rispetto della normativa europea e nazionale sulla *privacy*. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza delle competenze e del personale specializzato per le attività legate alla produzione di dati per la valutazione delle politiche.

Riguardo ai dati a supporto della valutazione delle politiche, è stata menzionata la banca dati sugli indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, finanziata dalla politica di coesione europea.<sup>163</sup> Gli obiettivi principali della banca dati sono: disporre di dati e indicatori territoriali aggiornati per osservare i risultati via via raggiunti dalle *policy* nei territori, supportare eventuali riprogrammazioni delle risorse e promuovere un dibattito pubblico basato su informazioni statistiche circa gli esiti delle politiche di sviluppo.

Recentemente l'ISTAT ha avviato un'attività volta a sviluppare i cosiddetti "registri", cioè basi informative in grado di integrare dati di fonte amministrativa e dati derivanti da indagini. Un esempio è la base informativa, costruita sul campione delle forze di lavoro di un biennio (ultimo, 2021-2022),<sup>164</sup> che integra, a livello micro, informazioni sullo stato occupazionale, sui redditi e sulle misure di sostegno con dati provenienti da fonti amministrative e rilevazioni campionarie svolte dall'Istituto.<sup>165</sup> Tale base dati ha concorso, in particolare, alla valutazione del Reddito di Cittadinanza, per il quale il Parlamento ha richiesto uno specifico approfondimento per comprenderne il funzionamento e gli effetti distributivi legati ai diversi periodi di erogazione.

---

superamento del massimale di aiuto concedibile previsto dall'Unione Europea. Oltre alle funzioni di controllo, il Registro rafforza e razionalizza le funzioni di pubblicità e trasparenza relativi agli aiuti concessi, in coerenza con le previsioni comunitarie.

<sup>163</sup> La banca dati sugli indicatori territoriali per le politiche di sviluppo è stata finanziata nell'ambito della programmazione 2000-2006 della politica di coesione europea attraverso una Convenzione tra ISTAT e Dipartimento per le politiche di coesione e poi attraverso successive convenzioni nelle programmazioni successive dei Fondi Strutturali. L'ultima convenzione stipulata tra l'ISTAT e l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", è relativa all'attuazione del Progetto Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020, che vede nel ruolo di soggetti proponenti il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, mentre l'ISTAT è soggetto attuatore.

<sup>164</sup> Nel 2021 la Rilevazione sulle forze di lavoro presenta una rottura di serie per l'adeguamento al nuovo Regolamento Europeo 2019/1700 che, tra le altre cose, ha introdotto una modifica nella definizione di occupato. I dati secondo la nuova serie sono stati ricostruiti fino al 2018 e, pertanto, i confronti di più lungo periodo sono da considerarsi provvisori fino alla ricostruzione degli anni precedenti. (Fonte: ISTAT, Rapporto Annuale 2023 – La situazione del paese, cap.2).

<sup>165</sup> La base dati è costituita da un campione di oltre 300 mila individui per ciascun anno, rappresentativi della popolazione residente in Italia.

L'UPB ha sottolineato la rilevanza della propria inclusione nel SISTAN che gli ha permesso di partecipare ai processi di condivisione dei micro-dati amministrativi. Tuttavia, ha segnalato che l'attuale configurazione dei processi di predisposizione delle basi dati non appare pienamente soddisfacente, in quanto le modalità di raccolta ed utilizzo dei dati dovrebbero essere definite all'interno di specifiche norme, al fine di renderli utilizzabili nella valutazione delle politiche pubbliche, così come previsto, ad esempio, per il Reddito di Cittadinanza.

Sempre sul tema dei dati di fonte amministrativa, INAPP ha segnalato che le operazioni di *matching* con dati di tipo campionario sono agevolate dalla disponibilità di un ufficio statistico che fornisce supporto in tal senso. ANPAL ha sottolineato che tali dati assumono una rilevanza particolare nella valutazione delle politiche pubbliche citando, fra l'altro, come le attività legate al piano Garanzia Giovani hanno utilizzato in via prioritaria dati amministrativi. Tali dati sono raccolti in un Sistema Informativo Unitario (SIU), gestito da ANPAL, e costruito a partire dai sistemi informativi del lavoro (SIL) regionali.

Le difficoltà delle amministrazioni nel fornire dati utili alla valutazione è uno dei punti sollevati dalle università. Tale criticità è stata evidenziata dall'Università "La Sapienza" di Roma, specie con riferimento a fattori quali: i) l'interesse da parte delle amministrazioni ad aspetti principalmente di tipo finanziario, piuttosto che ad indicatori di realizzazione e di risultato; ii) la necessità di avere informazioni anche con riferimento alle domande rifiutate, specie per effettuare delle valutazioni di tipo controfattuale; iii) l'assenza di meccanismi di controllo di qualità dei dati; iv) una limitata disponibilità di dati pubblicati in formato *open* da parte delle amministrazioni.

Il Politecnico ha, inoltre, sottolineato come le amministrazioni non sempre riescono a fornire ai soggetti incaricati della valutazione i dati richiesti, specie di fonte amministrativa. Si è fatto l'esempio del nuovo ciclo di programmazione comunitario 2021-2027, in cui non sono presenti dati relativi all'efficiamento energetico delle imprese riferiti al precedente ciclo di programmazione, ovvero il periodo 2014-2020: questo impedisce di avere una base di conoscenza adeguata alla valutazione delle reali potenzialità, propensioni e difficoltà delle imprese, a fronte di un quadro di *policy* che richiede imponenti sforzi per la transizione ecologica.

Sulla stessa linea, la Banca d'Italia ha evidenziato che il rafforzamento dell'informazione statistica richiede una maggiore disponibilità di dati *open* e di basi dati integrabili tra loro. Per quanto riguarda l'accesso ai dati, questo avviene in generale attraverso accordi e convenzioni. Banca d'Italia, inoltre, avrà accesso al sistema ReGiS, banca dati di titolarità della RGS, rivolta al monitoraggio del PNRR.

In sintesi, sebbene in alcuni casi sia emersa dalle interviste la necessità di una maggiore celerità nell'ottenimento dei dati tra i diversi dipartimenti (DT),<sup>166</sup> l'Italia sembra

<sup>166</sup> Ciononostante, sono emerse le potenzialità offerte dall'interoperabilità e dall'integrazione di dati proveniente da diverse fonti, quali dati amministrativi e legali, ottenuti attraverso convenzioni per i microdati ed accordi con ISTAT.

essere caratterizzata dalla disponibilità di rilevanti basi dati, spesso anche integrate tra loro e da un atteggiamento favorevole alla condivisione dei dati fra amministrazioni. Tuttavia, l'interpretazione prudenziale del GDPR UE sembra aver posto, in alcuni casi, limiti all'integrazione delle banche dati, specie nel caso di microdati. Infine, sono emerse alcune criticità relative alla qualità delle informazioni, spesso dovute a uno scarso utilizzo dei dati, soprattutto per le attività di valutazione.

Di seguito si riporta il quadro sinottico che riassume le principali evidenze con riferimento ai meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative emerse nei questionari e nelle interviste realizzate.

**Tabella 3.4 - Meccanismi di definizione e realizzazione delle attività valutative**

Dimensioni ed elementi qualificanti	Contesto Italiano
<b>Ambito oggettivo della valutazione</b>	
- <i>Estensione</i>	<p>Nell'ambito della politica di coesione comunitaria, vengono svolte attività di valutazione <i>ex-ante</i> dei programmi, nonché valutazioni <i>in itinere</i> ed <i>ex-post</i> di interventi e di <i>policy</i>. Nelle politiche ordinarie, il numero di valutazioni realizzate è ridotto ed è emersa la prevalenza di valutazioni <i>ex-post</i>, soprattutto condotte da soggetti diversi dai ministeri. Sono emersi pochi esempi di valutazione <i>ex-ante</i> di interventi finanziati dalla politica ordinaria (MIMS) e di valutazione <i>ex-post</i> (MLPS). L'analisi di impatto della regolamentazione viene principalmente svolta attraverso le AIR (<i>ex-ante</i>), mentre le VIR (<i>ex-post</i>) sono piuttosto limitate.</p>
- <i>Tempistica</i>	<p>Scarso allineamento tra attività valutative e ciclo decisionale: nell'ambito della politica ordinaria, le poche valutazioni realizzate sono caratterizzate da tempistiche non funzionali alle decisioni politiche. Alcune amministrazioni dispongono di un Piano di valutazione, che riguarda le valutazioni di interventi finanziati dai Fondi Strutturali, che vengono realizzate in quanto obbligatorie. Per quanto riguarda le altre politiche, in generale non esiste una programmazione delle attività di valutazione che, solitamente, sono poche e principalmente commissionate all'esterno. Tuttavia, i ministeri che si avvalgono di agenzie o istituti di ricerca <i>in house</i> realizzano un numero maggiore di valutazioni e presentano una migliore programmazione delle stesse. Il DL 4/2019 codifica, per il Reddito di Cittadinanza, le modalità di realizzazione della valutazione controfattuale, con riferimento alla predisposizione di un apposito Piano di valutazione.</p>
- <i>Livello di dettaglio</i>	<p>Le valutazioni, ove effettuate, forniscono in generale informazioni a livello di singolo strumento di <i>policy</i>, oppure riguardano intere <i>policy</i> o programmi, principalmente nel caso dei Fondi Strutturali. Possono essere considerate parte integrante di un sistema di valutazione delle politiche pubbliche e di revisione della spesa le procedure di controllo che la CdC esercita <i>in-itinere</i> (controllo concomitante) ed <i>ex-post</i> sull'efficienza, efficacia ed economicità nell'utilizzo delle risorse pubbliche</p>
- <i>Risorse</i>	<p>Al di fuori del contesto della politica di coesione comunitaria, esistono pochi esempi di interventi in cui sono state previste risorse specifiche per la valutazione delle politiche, come nel caso delle misure di promozione e sviluppo delle <i>start up</i> innovative (DL 179/2012). Esistono altre esperienze valutative, come nel caso del Reddito di Cittadinanza (DL 4/2019), in cui l'amministrazione responsabile è chiamata a provvedere nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali già previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In questo caso, la praticabilità della valutazione dipende dalla disponibilità di competenze e strutture di supporto, attivabili dall'amministrazione, quali, ad es., INAPP ed ANPAL, per quanto riguarda il MLPS.</p>

Dimensioni ed elementi qualificanti	Contesto Italiano
<b>Basi dati</b>	
- <i>Sistemi di rilevazione</i>	Esistono esempi di buona integrazione tra banche dati, di produzione di microdati, anche avvalendosi della collaborazione di agenzie ed enti direttamente controllati e della relativa diffusione attraverso il sistema SISTAN o tramite appositi accordi e convenzioni tra amministrazioni. L'Italia sembra caratterizzarsi per una interpretazione restrittiva del GDPR.
- <i>Qualità</i>	Le amministrazioni sono principalmente interessate agli aspetti finanziari, per cui la qualità dei dati per la valutazione è ancora bassa a causa dello scarso utilizzo delle informazioni utili per le attività di valutazione (con riferimento, ad esempio, agli indicatori di <i>output</i> e di <i>outcome</i> ) e, conseguentemente, per i limitati <i>feedback</i> da parte degli utilizzatori. In generale, vi è scarsa attenzione ai meccanismi di controllo di qualità dei dati, specie di tipo amministrativo. Vi sono, inoltre, difficoltà nel rendere interoperabili le diverse informazioni statistiche, sia con riferimento alla mole di adempimenti burocratici da affrontare che per le problematiche nella condivisione dei dati con ricercatori esterni al SISTAN.
- <i>Pubblicità</i>	I dati generalmente sono disponibili ed esistono esempi di banche dati <i>open</i> (Open BDAP, Open Coesione). Il GDPR sembra porre limitazioni sulla possibilità di diffusione pubblica dei dati sensibili, mentre i dati aggregati, o non riferiti ad informazioni sensibili, sono disponibili pubblicamente sui siti istituzionali delle amministrazioni.

Fonte: Elaborazioni SeSD

### 3.4 - Comunicazione degli esiti e promozione dell'uso delle valutazioni

Nell'ambito delle attività di comunicazione degli esiti e di promozione dell'uso delle valutazioni si possono inquadrare due dimensioni fondamentali: la trasparenza e la rilevanza e utilizzo degli esiti della valutazione.

**Trasparenza.** In termini generali, i risultati delle valutazioni condotte, solitamente raccolti in rapporti<sup>167</sup> o *working papers*,<sup>168</sup> sono pubblicamente diffusi in apposite sezioni dei siti istituzionali delle amministrazioni coinvolte. Di seguito, vengono presentati alcuni casi di particolare interesse emersi nell'ambito delle interviste.

Un primo caso di interesse è quello del MAECI, competente per le politiche sulla cooperazione e lo sviluppo, per le quali, come indicato nel precedente paragrafo, la valutazione di impatto deve essere obbligatoriamente condotta; nel dettaglio, è richiesta la produzione di una relazione delle attività realizzate, che il MAECI accompagna con dei documenti di sintesi, che vengono pubblicati sul sito istituzionale. In modo analogo, il

<sup>167</sup> La produzione di rapporti e relazioni delle attività di valutazione condotte è stata evidenziata dal NUVAP, MITE, MISE e Ministero dell'Interno. La caratteristica di questo tipo di pubblicazioni è una dimensione piuttosto rilevante, con un'ampia discussione delle politiche, degli interventi, delle metodologie utilizzate e dei risultati prodotti.

<sup>168</sup> La predisposizione di *working papers*, piuttosto complessi, di limitata estensione e principalmente rivolti alla comunità scientifica, è stata evidenziata dal DT e DF del MEF e da INAPP.

Ministero dell'Interno, nell'ambito del PON Legalità,<sup>169</sup> ha accompagnato il rapporto completo della valutazione realizzata con una sintesi non tecnica.

Il Ministero dell'Istruzione, nell'ottica di incrementare la trasparenza dell'azione amministrativa, ha predisposto un apposito sito *internet* in cui vengono rese pubbliche le attività condotte da INVALSI, anche attraverso apposite campagne divulgative sul canale *Youtube*, oltreché attraverso *working papers*, articoli e presentazioni.

Un ulteriore strumento per incrementare la trasparenza delle attività valutative è stato presentato dal NUVAP che, nel contesto delle politiche di coesione, ha realizzato un sito relativo alla Rete dei Nuclei, cui possono accedere i referenti dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici delle amministrazioni centrali e regionali, nell'ambito del quale è presente l'osservatorio dei processi valutativi, ovvero un "contenitore" finalizzato a promuovere le valutazioni condotte, principalmente nei contesti regionali.<sup>170</sup>

Con riferimento ai soggetti diversi dai ministeri e dalla PCM, l'ISTAT ha evidenziato che le analisi di tipo valutativo vengono presentate al Parlamento e pubblicate sul sito istituzionale.<sup>171</sup> L'UPB rende pubblici sul proprio sito i report e i *focus* di analisi elaborati sui temi di attualità del dibattito politico-istituzionale. Banca d'Italia pubblica le proprie ricerche sul proprio sito istituzionale<sup>172</sup>. Si evidenzia, inoltre, come ANPAL renda pubblici i risultati delle valutazioni condotte tramite rapporti di ricerca resi disponibili *on line* sul proprio portale istituzionale.<sup>173</sup> Similarmente, anche INAPP dispone di un'apposita sezione del sito ove rende pubblicamente disponibili le analisi realizzate.<sup>174</sup>

Il Politecnico di Milano ha evidenziato come, a livello regionale, le VAS costituiscano un importante strumento per valutare gli impatti dei piani di intervento sull'ambiente. Al riguardo, sono stati portati all'attenzione gli esempi delle VAS realizzate in Lombardia e Sardegna, e del Rapporto Ambientale che serve a valutare gli effetti delle azioni del Programma Regionale Energia Ambiente e Clima (PREAC).<sup>175</sup> Pur essendo auspicabile un

<sup>169</sup> <https://ponlegalita.interno.gov.it/valutazione>.

<sup>170</sup> Il link della Rete dei Nuclei è <http://www.retedeinuclei.it/>; i referenti dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali e regionali possono accedervi, se registrati, con apposite credenziali.

<sup>171</sup> Si veda a titolo esemplificativo il seguente link: <https://www.istat.it/it/archivio/264788>

<sup>172</sup> <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/index.html?dotcache=refresh>

<sup>173</sup> <https://www.anpal.gov.it/pubblicazioni>

<sup>174</sup> <https://www.inapp.org/it/Pubblicazioni/Working%20Paper>

<sup>175</sup> Il PREAC è uno strumento di pianificazione regionale, adottato in Lombardia, rivolto ad una sostanziale riduzione delle emissioni e che individua quattro direttrici fondamentali: i) riduzione dei consumi con incremento dell'efficienza nei settori d'uso finali; ii) sviluppo delle fonti rinnovabili locali e promozione dell'autoconsumo; iii) crescita del sistema produttivo, sviluppo e finanziamento della ricerca e dell'innovazione al servizio della decarbonizzazione e della *green economy*; iv) risposta adattativa e resiliente del sistema lombardo ai cambiamenti climatici.

potenziamento dei processi partecipativi, si tratta comunque di esperienze importanti e significative sotto il profilo della comunicazione con i cittadini e gli *stakeholders*.

L'Università "La Sapienza" di Roma ha, invece, sottolineato come la presentazione dei risultati delle attività valutative avvenga, di regola, nell'ambito di seminari ristretti che, oltre a rappresentare un luogo di discussione degli esiti delle valutazioni, danno l'opportunità ai ricercatori di sottoporre eventuali proposte di modifica/revisione degli strumenti di *policy*, sulla base di quanto emerso dalle analisi.

Su un piano diverso si colloca, invece, l'attività di ricerca puramente accademica, i cui esiti sono pubblicati in apposite collane di *working papers* e/o riviste scientifiche specializzate in valutazione delle politiche pubbliche, e discussi nell'ambito di seminari, conferenze e convegni.

La CdC riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono, altresì, inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la stessa Corte rivolge, anche successivamente, le proprie osservazioni (L 20/1994, art. 3 co. 6).

Infine, con riferimento al tema della complessità della presentazione degli esiti delle valutazioni, è stato sottolineato che il valutatore potrebbe ricoprire anche un importante ruolo di "*knowledge broker*", al fine di rendere più accessibile la propria ricerca, anche incentrando maggiormente la comunicazione sui risultati delle politiche, piuttosto che sugli aspetti metodologici.

**Rilevanza ed utilizzo degli esiti.** In termini generali, le interviste confermano un utilizzo ancora limitato degli esiti delle valutazioni, principalmente a causa di problematiche relative a una scarsa cultura della valutazione. Al riguardo, è stato evidenziato un limitato ricorso alla valutazione nel disegno dei provvedimenti legislativi.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli esiti delle valutazioni nel MEF, il DF ha sottolineato come i risultati delle valutazioni, realizzate nelle fasi di progettazione delle riforme, ad esempio della riforma dell'IRPEF e per quella relativa all'assegno unico universale, siano stati oggetto di dibattito parlamentare. Il DT, d'altro canto, ha evidenziato un limitato utilizzo delle valutazioni nelle decisioni di *policy*, anche con riferimento alle valutazioni *ex-ante*, che spesso vengono effettuate dopo che la decisione politica è stata presa; tali esiti, tuttavia, vengono considerati nelle stime e nei *forecast*. Un ulteriore esempio di valutazione *ex-ante*, propriamente definita su impulso del MEF, ha riguardato gli incentivi per le auto elettriche e, in questo caso, ha avuto un riscontro nei processi decisionali.

Sebbene limitati a casi sporadici, alcuni esempi di utilizzo delle valutazioni sono stati evidenziati nelle interviste. Fra questi, l'intervento a sostegno delle *start up* innovative, la cui norma istitutiva (DL 179/2012) prevede esplicitamente che dagli esiti del monitoraggio e della valutazione fossero desunti elementi per eventuali correzioni delle misure adottate.

Un esempio virtuoso di utilizzo della valutazione è desumibile dal rapporto valutativo dei Contratti di Sviluppo, che ha evidenziato un eccesso di richieste da parte di consorzi di piccole e medie imprese rispetto a quanto preventivato; questa indicazione ha, di fatto,

segnalato una carenza nei finanziamenti destinati a tali soggetti portando ad una revisione della misura, con una riduzione della soglia dimensionale prevista per l'accesso ai benefici.

Per quanto riguarda il sistema educativo, il Ministero dell'Istruzione ha fatto emergere che i risultati delle valutazioni di INVALSI influenzano l'individuazione delle priorità politiche e la direttiva annuale del Ministro, che ricopre un ruolo chiave nell'impostazione delle linee programmatiche del Ministero. I Rapporti INVALSI, inoltre, vengono ulteriormente utilizzati per l'attribuzione delle risorse, sia come criterio di selezione delle operazioni, sia come discriminante per il riparto dei fondi alle istituzioni scolastiche.

Sul tema dell'analisi della regolamentazione, il DAGL<sup>176</sup> della PCM ha evidenziato che un utilizzo più estensivo di analisi di tipo *ex-post*, seppur più svincolate temporalmente dalla decisione politica rispetto alla valutazione *ex-ante*, renderebbe possibile una verifica dei risultati raggiunti, oltreché una revisione più consapevole delle politiche pubbliche sulla base degli impatti realizzati rispetto a quanto stimato nella valutazione *ex-ante*.

Un'ulteriore criticità, emersa dall'intervista con ANPAL ed INAPP, riguarda lo scarso allineamento della valutazione con i processi decisionali, specie per quanto riguarda le politiche ordinarie, caratterizzate da poca attenzione alle tempistiche di realizzazione rispetto alle decisioni politiche. Da questo punto di vista, si è fatto osservare che la valutazione d'impatto delle politiche deve essere pianificata sulla base del tempo necessario affinché gli effetti attesi possano pienamente realizzarsi.<sup>177</sup>

Il Ministero della Giustizia ha riportato, invece, l'esperienza realizzata, con il supporto del DFP, di una valutazione di tipo partecipativo, volta a un pieno coinvolgimento degli *stakeholders*, i cui esiti hanno contribuito alla definizione di priorità relative a specifici interventi.<sup>178</sup> È stato, inoltre, evidenziato che l'utilizzo dei risultati dell'AIR dell'intervento "Codice rosso"<sup>179</sup> ha portato ad un processo di revisione della

<sup>176</sup> Si veda la relativa scheda di intervista in Appendice 2, per maggiori dettagli.

<sup>177</sup> Discorso diverso per le valutazioni condotte da ANPAL sui fondi comunitari. Tali attività hanno una programmazione ben definita, anche in termini di pianificazione delle attività e determinazione dell'oggetto della valutazione. Questo permette di realizzare valutazioni più strutturate e definite, anche in considerazione della programmazione in cicli settennali.

<sup>178</sup> Gli elementi caratterizzanti del modello di valutazione partecipativa che potrebbe essere adottato dall'amministrazione sono riconducibili ad un coinvolgimento di *stakeholder* organizzati (non singoli individui) con *focus* sulla fase di programmazione per una selezione di tematiche amministrative (tempi, fruibilità, qualità). Nel corso del 2020 è stato avviato il "Laboratorio per la valutazione partecipativa", promosso dal DFP, la cui finalità è quella di supportare l'avvio delle procedure necessarie per implementare questi nuovi strumenti di gestione delle relazioni con gli *stakeholder* nonché facilitare l'adozione della valutazione partecipativa nel Sistema di misurazione e valutazione. Nelle attività del Laboratorio sono stati proposti ed esaminati vari progetti, tra cui quello dell'Ufficio per il processo del Tribunale di Pisa, avente come obiettivo l'implementazione del dinamismo e della struttura delle interazioni dell'Ufficio stesso, facendo ricorso alla valutazione partecipativa.

<sup>179</sup> Per una sintesi dell'istituto del Codice Rosso, si veda il *link* tratto dal sito del Servizio studi della Camera dei deputati:

norma, orientando la definizione dei contenuti della L 69/2019 sul tema della violenza domestica e sottolineando, quindi, la rilevanza delle attività valutative a supporto delle decisioni, quando propriamente allineate con le *policy*.

Sul fronte sanitario, il Ministero della Salute effettua una valutazione del soddisfacimento, in termini di completezza e adeguatezza, dei LEA, oltretutto della relativa sostenibilità economico-finanziaria, attraverso attività valutative basate su specifici indicatori utilizzati per analizzare la *performance* delle regioni. Tale operazione non va inquadrata in un'ottica di tipo sanzionatorio, ma di affiancamento del Ministero della Salute alle regioni, in particolare quelle regioni che presentano situazioni critiche non solo sul conseguimento dei LEA ma anche da un punto di vista finanziario.

Un ulteriore esempio meritevole di attenzione riguarda il monitoraggio ambientale effettuato in Lombardia, dove le VAS delle misure adottate sono prese in esame all'atto dell'aggiornamento dei piani di intervento e delle successive programmazioni.

Il NUVAP, invece, ha sottolineato il ruolo di stimolo alla cultura valutativa delle attività realizzate tramite il Sistema Nazionale di Valutazione e la Rete dei Nuclei, anche attraverso una serie di azioni atte a valorizzare l'uso delle evidenze. In tal senso, il NUVAP ha svolto con i Nuclei di valutazione attività volte a collegare i risultati delle valutazioni con le azioni amministrative, anche attraverso un confronto ed una consultazione interistituzionale. Ogni anno, inoltre, viene predisposta una relazione sulle valutazioni condotte da regioni e ministeri, all'interno della quale viene anche pianificata l'inclusione degli utilizzi delle valutazioni realizzate.

Si ricorda, infine, che a seguito delle osservazioni della Corte dei conti, di cui si è detto, le amministrazioni interessate comunicano alla stessa Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate.

Di seguito si riporta il quadro sinottico che riassume le principali evidenze con riferimento alla comunicazione degli esiti e alla promozione dell'uso delle valutazioni emerse nei questionari e nelle interviste ai ministeri.

---

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1154235.pdf?\\_1573172555581#:~:text=69%20del%202019%2C%20volta%20a,1455\).](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1154235.pdf?_1573172555581#:~:text=69%20del%202019%2C%20volta%20a,1455).)

Tabella 3.5 - Comunicazione degli esiti e la promozione dell'uso delle valutazioni

Dimensioni ed elementi qualificanti	Contesto Italiano
<p data-bbox="145 360 261 383"><b>Trasparenza</b></p> <p data-bbox="145 633 421 680">- Diffusione e comunicazione esiti</p> <p data-bbox="145 1003 408 1055">- Grado di complessità della presentazione degli esiti</p>	<p data-bbox="459 389 1292 539">I risultati delle valutazioni condotte non vengono sistematicamente resi disponibili sui siti istituzionali dei ministeri responsabili e il dibattito pubblico sugli esiti delle politiche è quasi assente. Tuttavia, alcune amministrazioni rendono disponibili i rapporti di valutazione sui propri siti istituzionali. Nel contesto dell'analisi della regolamentazione, vengono realizzate forme di consultazione pubblica, che sono parte integrante del processo di realizzazione delle AIR.</p> <p data-bbox="459 551 1292 725">Le attività di analisi di tipo valutativo prodotte da ISTAT e Banca d'Italia vengono presentate al Parlamento, anche al fine di stimolare il dibattito sulle politiche pubbliche e promuovere la valutazione; UPB, INAPP e ANPAL rendono pubblici i report e le analisi sui propri siti istituzionali. La CdC riferisce, almeno annualmente, al Parlamento e ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte rivolge, anche in momenti successivi, le proprie osservazioni</p> <p data-bbox="459 736 1292 887">A livello accademico, la presentazione dei risultati, di regola, avviene nell'ambito di seminari ristretti che rappresentano un luogo di discussione degli esiti delle valutazioni e costituiscono l'occasione in cui i ricercatori possono proporre eventuali modifiche/revisioni agli strumenti di <i>policy</i> valutati. Le attività di ricerca puramente accademica vengono pubblicate in collane di working papers o riviste scientifiche specializzate in valutazione e discussi nell'ambito di appositi seminari, conferenze e convegni. .</p> <p data-bbox="459 943 1292 1126">Alcuni ministeri stanno adottando iniziative finalizzate a ridurre la complessità dei prodotti valutativi, anche attraverso strumenti quali presentazioni e sintesi non tecniche. Le valutazioni di tipo accademico presentano elevati livelli di complessità che ne limitano la comprensione ad una platea non specialistica. È stato, quindi, sottolineato che il valutatore dovrebbe ricoprire anche un ruolo di "<i>knowledge broker</i>", al fine di rendere più accessibile la propria ricerca, anche incentrando maggiormente la comunicazione sui risultati delle politiche, piuttosto che sugli aspetti metodologici.</p>
<p data-bbox="145 1137 427 1160"><b>Rilevanza ed utilizzo degli esiti</b></p> <p data-bbox="145 1417 440 1464">- Sistematicità nell'utilizzo degli esiti</p>	<p data-bbox="459 1178 1292 1352">In termini generali, è emerso un utilizzo ancora limitato degli esiti delle valutazioni, anche a causa del fatto che la domanda di valutazione da parte dei <i>policy maker</i> è molto scarsa. Da ciò discende che l'utilizzo degli esiti delle valutazioni è un punto di grande criticità. Vale, tuttavia, sottolineare come determinati ambiti settoriali, quali le infrastrutture, l'educazione e la sanità, anche se le valutazioni realizzate sono ancora un numero limitato, evidenziano un maggiore utilizzo degli esiti sia nelle decisioni di attuare gli investimenti che per la definizione delle priorità di <i>policy</i>.</p> <p data-bbox="459 1373 1292 1603">Dalle interviste sono emersi alcuni esempi di utilizzo degli esiti: è il caso della <i>policy</i> a supporto delle <i>start up</i> innovative per la quale l'art. 32 co. 5 del DL 179/2012 prevede che dagli esiti del monitoraggio e della valutazione debbano essere desunti elementi per eventuali correzioni delle misure adottate; il rapporto valutativo per i Contratti di Sviluppo ha portato ad una modifica della misura sulla base delle indicazioni emerse dalle analisi effettuate; il monitoraggio ambientale in Regione Lombardia, dove gli esiti della valutazione sono utilizzati per la revisioni di piani e programmi; è il caso anche delle comunicazioni da parte delle amministrazioni interessate sulle misure adottate, a seguito delle osservazioni inviate dalla CdC (L 20/1994, art. 3 co. 6).</p> <p data-bbox="459 1624 1292 1697">Lo scarso numero di valutazioni e il limitato ricorso ad analisi VIR pone un freno ad analisi consapevoli degli impatti delle politiche e alla loro efficacia. Allo stesso modo, anche le proposte di allocazione delle risorse di solito non si basano sui risultati delle politiche.</p>

Fonte: Elaborazioni SeSD

## CAPITOLO 4 - IL RAPPORTO CONCLUSIVO DEL PROGETTO DG REFORM-OCSE E PRIMI INTERVENTI ADOTTATI A LIVELLO NAZIONALE

Il percorso di approfondimento sulla valutazione delle politiche pubbliche in Italia si completa con l'analisi ed il commento delle indicazioni contenute nel Rapporto finale elaborato dall'OCSE (da qui in poi "Rapporto OCSE"), a conclusione del progetto DG Reform-OCSE sopra citato. Tale Rapporto è stato presentato e discusso nell'ambito del Seminario RGS del 7 febbraio 2023 e trasmesso, nella versione definitiva, alla RGS in data 14 aprile 2023.

La prima parte del Rapporto (capitoli 1 e 2) descrive e commenta i risultati delle missioni ricognitive effettuate dal *team* OCSE, che hanno consentito di identificare le caratteristiche del sistema di valutazione italiano e le pratiche attualmente in essere con riferimento alle attività di analisi e valutazione della spesa. La seconda parte del Rapporto (capitolo 3) riporta, invece, le raccomandazioni specifiche per l'Italia, ovvero una serie di indicazioni propositive su come rafforzare il processo di istituzionalizzazione del sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni italiane, con particolare riferimento ai processi di bilancio e di revisione della spesa e al ruolo del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato in relazione alle attività di coordinamento degli stessi.

Oltre ad un quadro di sintesi dei contenuti del Rapporto OCSE, il capitolo riporta alcune osservazioni e riflessioni in merito alle principali conclusioni esposte, sulla base degli schemi concettuali sviluppati in materia di valutazione delle politiche pubbliche e degli approfondimenti empirici condotti.

### *4.1 - La valutazione delle politiche in Italia: lo stato dell'arte nei ministeri*

Il rapporto predisposto dall'OCSE fornisce, innanzitutto, una panoramica del contesto valutativo in Italia, rivolgendo particolare attenzione al quadro istituzionale e alle modalità di realizzazione delle attività di valutazione, considerando aspetti quali, ad esempio, le capacità e le competenze esistenti, i processi in atto, le metodologie e l'utilizzo delle valutazioni. In tale prospettiva, l'OCSE ha evidenziato che il sistema di valutazione del nostro Paese appare molto complesso e frammentato e non esiste un chiaro riferimento normativo per una definizione formale di "valutazione delle politiche", né sussistono precise indicazioni sulle attività di valutazione dei programmi e degli interventi da realizzare.

Al fine di fornire un quadro complessivo del sistema di valutazione italiano, l'OCSE ha esaminato i seguenti aspetti:

- il quadro normativo-istituzionale, con riferimento alle disposizioni normative vigenti e agli attori coinvolti;
- la qualità delle valutazioni, definita come insieme di metodi e processi finalizzati alla realizzazione di valutazioni tecnicamente rigorose, ben gestite e indipendenti;
- l'uso delle valutazioni, da intendersi in termini di utilizzo dei risultati delle valutazioni a supporto dei processi decisionali e di bilancio.

**Quadro normativo-istituzionale.** L'OCSE ha evidenziato la presenza, in Italia, di una moltitudine di diversi ambiti e mandati per la valutazione delle politiche. Ciononostante, la maggior parte degli strumenti e delle attività non sono da considerarsi come valutazione delle politiche di per sé, ma attività ad esse collegate, quali, ad esempio, le analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) o le valutazioni della *performance*. Inoltre, l'attuazione delle indicazioni normative nei diversi ambiti, di seguito esplicitati, non è stata applicata in modo uniforme tra i ministeri.

Con riferimento all'AIR e alla VIR, il quadro normativo è definito dalla L. 246/2005 e dal successivo DPCM 169/2017, che ha predisposto delle apposite linee guida<sup>180</sup>. A tal fine, i ministeri hanno istituito specifiche strutture per il coordinamento e la realizzazione delle attività e dei processi ad essi relativi. Tuttavia, l'OCSE ha evidenziato, quale punto di criticità, che l'AIR risulta essere per lo più un esercizio formale/normativo, il cui contenuto valutativo non è, solitamente, adeguato. La stessa considerazione vale per le VIR che, fra l'altro, sono realizzate in misura assai meno frequente.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, l'OCSE evidenzia che il quadro regolatorio è piuttosto eterogeneo; esso include: i) la L. 144/1999, che istituisce i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) in ogni pubblica amministrazione centrale e regionale, ii) il D. Lgs. 228/2011, in base al quale tutte le amministrazioni di settore dovrebbero adottare linee guida specifiche sulla valutazione *ex-ante*, mentre i NVVIP dovrebbero effettuare valutazioni *ex-ante* ed *ex-post* dei programmi di investimento e, infine, iii) il DPCM 262/2012, che richiede che i NVVIP forniscano supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici.<sup>181</sup>

Nell'ambito della politica di coesione, l'OCSE puntualizza che il Nucleo di Valutazione e Analisi della Programmazione (NUVAP) coordina la Rete dei Nuclei, dove

<sup>180</sup> Entrambe le procedure sono coordinate, a livello centrale, dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), con il supporto di un *team* indipendente (Nucleo AIR), che svolge il controllo tecnico delle AIR. Dal punto di vista delle amministrazioni, sia le AIR che le VIR necessitano di tempo e risorse considerevoli.

<sup>181</sup> L'OCSE ha effettuato, inoltre, una ricognizione delle strutture che effettuano attività di valutazione: agenzie e centri di ricerca ministeriali (quali ANPAL, INAPP e CREA), l'ISTAT, l'UPB, l'Ufficio di Valutazione d'Impatto del Senato, la Banca d'Italia e la Corte dei Conti.

vengono condivise esperienze, metodologie e strumenti per la valutazione delle politiche; diversamente, il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) ha il mandato di monitorare gli investimenti pubblici (in termini di efficienza, efficacia e impatti socioeconomici) e realizzare l'*audit* dei programmi di investimento.

Per quanto riguarda le politiche di coesione finanziate con i Fondi Strutturali, i regolamenti UE 1303/2013 (per il ciclo di programmazione 2014-2020) e 1060/2021 (per il periodo 2021-2027) prevedono la valutazione *ex-ante* obbligatoria dei programmi per quanto riguarda la loro efficienza, efficacia, pertinenza e coerenza, nonché una valutazione *ex-post* per ciascuna priorità politica dei programmi al fine di analizzarne l'impatto. Inoltre, la legislazione italiana non contiene disposizioni che impongano ai ministeri di definire un'agenda di valutazione, con riferimento alle politiche nazionali. In assenza di una direzione centrale, i ministeri hanno, quindi, organizzato la funzione di valutazione con modalità eterogenee, realizzando le valutazioni talvolta internamente o, come accade più frequentemente, affidando le valutazioni a esperti esterni.

Con riferimento ai punti sopra menzionati, l'OCSE ha evidenziato i seguenti aspetti critici: i) i NVVIP non sono stati istituiti in tutti i ministeri, ii) le linee guida settoriali previste dal Dlgs 228/2011 sono state adottate solo dal Ministero delle Infrastrutture e dal Ministero della Salute, iii) non ci sono sufficienti competenze nei ministeri per preparare le linee guida, programmare le attività valutative e fornire il supporto tecnico necessario alla realizzazione delle valutazioni. L'OCSE evidenzia, inoltre, come tale eterogeneità abbia un impatto negativo sulla qualità e sull'utilizzo delle valutazioni.

La valutazione delle *performance* è ben regolamentata e strutturata sulla base di due documenti prodotti dai ministeri: i) il Piano delle *Performance*, un documento di programmazione triennale che individua gli obiettivi e definisce le risorse; ii) la Relazione sulle *performance*, che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali conseguiti rispetto ai singoli obiettivi previsti e alle risorse stanziare. Tuttavia, l'OCSE ha evidenziato che le linee guida relative al Piano delle *performance* evidenziano che quest'ultimo non dovrebbe valutare solo la *performance* amministrativa interna, ma anche i risultati delle politiche attuate dall'amministrazione, attività che non viene realizzata.

Infine, l'attuazione del PNRR è accompagnata da disposizioni specifiche relative al monitoraggio e alla valutazione dei risultati delle misure finanziate. L'OCSE ha sottolineato che, sebbene non sia obbligatorio valutare i risultati del PNRR in termini di *outcome*, l'adozione di un piano di valutazione del PNRR potrebbe essere un'importante opportunità per rafforzare la domanda di valutazione delle politiche, al fine di comprendere se il Piano sta realizzando risultati coerenti con gli obiettivi economici e sociali prefissati, quali la crescita e l'occupazione, la transizione digitale e climatica, l'inclusione sociale, la parità di genere, tutti obiettivi considerati prioritari per il PNRR.<sup>182</sup>

<sup>182</sup> In termini di *governance*, l'OCSE evidenzia come, presso la PCM, sia stata istituita una struttura centrale di coordinamento, la Cabina di Regia, mentre nel MEF sono stati formati: il Servizio Centrale per il PNRR, che ha il

**Qualità delle valutazioni.** L'OCSE ha evidenziato come le amministrazioni italiane potenzialmente abbiano già i requisiti fondamentali per garantire la produzione di valutazioni di qualità, in particolare attraverso le varie unità che potrebbero svolgere un ruolo importante nel fornire solide valutazioni delle politiche. Nel contesto del PNRR, i ministeri stanno aumentando le loro capacità, particolarmente in termini di monitoraggio; inoltre, l'OCSE ha evidenziato pratiche di raccolta dei dati ben strutturate nelle amministrazioni. Tuttavia, vi sono alcune carenze, in termini di capacità e competenze, quali una limitata offerta formativa e l'assenza di specifiche linee guida per orientare l'organizzazione della valutazione nelle amministrazioni e la realizzazione di valutazioni di qualità.

Data l'eterogeneità dell'organizzazione delle attività valutative nei ministeri, l'OCSE rimarca come non sia facile determinare la capacità di valutazione nelle amministrazioni italiane. In particolare, la ricognizione ha evidenziato come, sebbene i ministeri abbiano alcune capacità di valutazione (che si trovano in diversi dipartimenti così come negli uffici legislativi, statistici o di gabinetto), le stesse non sono sempre inquadrare all'interno del ministero, ma piuttosto nell'ambito di agenzie e istituti di ricerca in house, cui vengono affidate le attività di valutazione.

In aggiunta, l'OCSE rimarca l'importanza di rafforzare le competenze per condurre la valutazione delle politiche nei ministeri, al fine di permettere la realizzazione di un maggior numero di valutazioni.<sup>183</sup>

Sul tema dei dati amministrativi, l'OCSE sottolinea che non vi è una standardizzazione qualitativa degli stessi, nonostante l'elevata mole di informazioni statistiche prodotte. Tra le sfide principali individuate, l'OCSE segnala la necessità di: i) rendere più immediate ed orientate agli utenti le piattaforme *web* di consultazione delle basi dati; ii) garantire la tempestività nella fornitura dei dati; iii) rendere i micro-dati provenienti da fonti amministrative o da *survey* disponibili per ricercatori e valutatori.

Con riferimento ai processi di generazione e raccolta dei dati, l'OCSE ha evidenziato che essi fanno solitamente parte dei compiti delle singole amministrazioni e sono definiti dalle regole del SISTAN. L'ISTAT ha predisposto linee guida per la generazione, l'accesso e

---

compito di coordinare complessivamente il funzionamento, monitoraggio, comunicazione e controllo dei PNRR; l'Unità di Missione NG-EU, con lo scopo di supportare la struttura centrale del MEF nella valutazione dell'effettivo raggiungimento dei *target* intermedi e finali, nell'evidenziare eventuali ostacoli, nel promuovere la trasparenza dei dati e la valutazione *in itinere* ed *ex-post* del piano. In aggiunta a ciò, il PNRR ha inteso rafforzare le capacità di gestione delle *performance* nei diversi ministeri, in quanto ciascuna amministrazione centrale è ritenuta responsabile del monitoraggio e del controllo dei progressi compiuti nel conseguimento dei *target* intermedi e finali di propria responsabilità. Si segnala come la *governance* descritta dall'OCSE per la gestione del PNRR è stata ridefinita dal DPCM 13/2023, con l'accentramento dei poteri in capo alla PCM e la revisione del Servizio Centrale per il PNRR, presso il MEF, trasformato in un Ispettorato appositamente costituito, l'Ispettorato Generale per il PNRR.

<sup>183</sup> L'OCSE evidenzia, con riferimento ai meccanismi di selezione del personale, che i dipendenti pubblici sono generalmente assunti valutando unicamente le competenze generali e le conoscenze teoriche, piuttosto che le specifiche competenze necessarie per la valutazione.

la validazione dei dati da fonti amministrative, e per garantirne la qualità. Per adeguare il sistema nazionale al nuovo Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR) in vigore dal 2016, è stato introdotto in Italia il Dlgs 101/2018, che, secondo l'OCSE, codifica un'interpretazione restrittiva dell'utilizzo dei dati personali.<sup>184</sup> In generale, sebbene vi siano notevoli progressi per quanto riguarda la condivisione dei dati, l'integrazione di dati amministrativi provenienti da diverse fonti non è ancora una pratica diffusa.

Con riferimento alla qualità delle valutazioni, l'OCSE evidenzia che solo i ministeri dotati di agenzie e istituti di ricerca *in house*, come il Ministero del Lavoro con ANPAL e INAPP, riescono a fornire valutazioni di qualità. Oltre al rafforzamento delle competenze, conclude l'OCSE, è necessario sviluppare meccanismi complementari di controllo della qualità delle valutazioni realizzate.

**Utilizzo delle valutazioni.** È stata più volte evidenziata l'importanza dell'integrazione delle evidenze nei processi di gestione del bilancio e della spesa pubblica, al fine di assicurare un'efficace allocazione delle risorse. In merito, l'OCSE ha evidenziato come i risultati delle valutazioni non trovino impiego nel ciclo di bilancio e, in generale, nell'elaborazione delle politiche. Inoltre, ha rilevato un prevalente ricorso a valutazioni *ex-ante*, piuttosto che *ex-post*, in particolare negli investimenti pubblici e nelle AIR.<sup>185</sup>

L'OCSE sottolinea come la domanda valutativa da parte dei ministeri non sia organizzata tramite piani di valutazione ma venga decisa *ad hoc*, spesso per le politiche più importanti in termini di effetti finanziari. Inoltre, a differenza dei parlamenti di altri paesi dell'OCSE, che talvolta producono valutazioni, tramite i propri uffici di supporto o le commissionano al governo (ad esempio introducendo clausole di valutazione), in Italia, il Parlamento si avvale delle relazioni prodotte dall'UPB e dalla Corte dei conti, ma raramente esprime domanda di valutazione o avvia valutazioni.

Inoltre, l'OCSE rimarca che l'uso delle valutazioni nelle decisioni di bilancio è piuttosto limitato, anche a causa di fattori quali la scarsa capacità analitica nei ministeri. La non integrazione delle evidenze valutative nei processi di bilancio indebolisce il potenziale del MEF nell'orientare l'allocazione delle risorse verso le priorità governative e nel condurre revisioni della spesa.

In tal senso, l'OCSE sottolinea che vi sarebbero potenziali margini di miglioramento qualora si provvedesse alla pianificazione delle attività di valutazione ("agende") che potrebbero fornire informazioni importanti sulle politiche di interesse, sulla base di criteri e priorità definiti, nonché dare vita in tempi utili ad evidenze funzionali per la definizione di programmi e interventi futuri.

<sup>184</sup> Successivamente, il DL 139/2021 ha introdotto ulteriori disposizioni in materia di protezione dei dati personali, stabilendo che il trattamento dei dati da parte di una pubblica amministrazione è sempre consentito se necessario all'adempimento di un compito svolto nell'interesse pubblico.

<sup>185</sup> In generale queste valutazioni vengono realizzate internamente o con il sostegno di esperti esterni.

Infine, l'OCSE evidenzia come la trasparenza dei risultati delle valutazioni sia fondamentale anche per garantire l'utilizzo degli esiti delle valutazioni.<sup>186</sup> A tal fine, sottolinea che i report relativi ai risultati delle valutazioni devono essere diffusi pubblicamente sui siti web dei ministeri.<sup>187</sup> Raccomanda, inoltre, di rafforzare la trasparenza sui risultati delle valutazioni, attraverso strumenti come quello presentato dal NUVAP nel contesto delle politiche di coesione: si tratta di una piattaforma accessibile ai referenti delle unità delle amministrazioni centrali e regionali, che comprende un osservatorio dei processi di valutazione, finalizzato alla diffusione delle valutazioni condotte principalmente in contesti regionali.

## 4.2 - La revisione della spesa in Italia: il ruolo della RGS

Il Rapporto OCSE dedica uno specifico approfondimento al ruolo della RGS nel processo decisionale di bilancio, nonché agli strumenti e alle leve a sua disposizione per promuovere un'allocazione delle risorse basata sulle evidenze.

**Evoluzione del processo di revisione della spesa in Italia.** Il Rapporto ricostruisce, innanzitutto, l'evoluzione del processo di analisi della spesa, introdotto dalla L.196/2009. Ricorda, in particolare, che tale processo prevedeva l'elaborazione di una relazione triennale sull'efficienza dell'allocazione della spesa da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 41, soppresso dal Dlgs 90/2016) e l'istituzione dei "Nuclei di analisi e valutazione della spesa" in ciascun ministero (art. 39), con l'obiettivo di fornire un adeguato supporto per l'analisi dell'efficacia delle misure previste dalle amministrazioni.<sup>188</sup> Precisa, inoltre, che la L.196/2009 è stata, successivamente modificata con lo scopo di integrare le attività di analisi della spesa nel ciclo di bilancio, secondo la procedura prevista dall'art. 22-bis.

L'OCSE rileva che la disciplina dettata dall'art.22-bis costituisce una iniziativa importante e ambiziosa di rafforzamento delle scelte di bilancio basate sulle evidenze; tuttavia, ad eccezione del 2018, essa è rimasta sostanzialmente inapplicata. Tra le criticità evidenziate, vengono sottolineate la difficoltà attuative da parte dei ministeri, molto spesso non dotati delle competenze interne necessarie per giungere a proposte supportate

<sup>186</sup> Con il termine trasparenza si fa riferimento alle modalità con cui i risultati delle valutazioni sono comunicati e messi a disposizione del pubblico.

<sup>187</sup> L'OCSE riporta alcuni esempi, quale quello del MAECI con riferimento alle valutazioni nell'ambito della cooperazione allo sviluppo).

<sup>188</sup> Nel 2013 è stato istituito un Comitato interministeriale con il compito di coordinare la revisione e la "razionalizzazione" della spesa pubblica. È stato, successivamente, nominato un Commissario straordinario, per un periodo di tre anni, con il compito di formulare linee guida e proposte sulle materie oggetto della *spending review*. L'esperienza commissariale, conclusasi nel 2017, ha portato alla presentazione di un programma di lavoro con l'obiettivo di condurre la *spending review* delle pubbliche amministrazioni, per il periodo 2014-16, e di istituzionalizzare tale processo come parte integrante del ciclo di bilancio.

da evidenze. Tra le motivazioni, l'OCSE segnala la sostanziale assenza di analisi sistematiche e di valutazioni delle politiche che fornissero elementi utili per informare le amministrazioni e/o il livello politico sulla scelta delle misure da adottare.<sup>189</sup>

Il PNRR, con la Riforma 1.13, intende migliorare l'efficacia della revisione della spesa, anche rafforzando il ruolo del MEF nella valutazione *ex-ante*, *in-itinere* ed *ex-post* e promuovendo il bilancio di genere e *green*. Secondo l'OCSE, tale riforma è da considerarsi come una grande opportunità per rafforzare il legame tra valutazione e revisione della spesa e, al contempo, potenziare il ruolo del MEF. La prima *milestone* della Riforma 1.13, fissata per dicembre 2021, ha riguardato l'emanazione del DL 152/2021, che istituisce il Comitato Scientifico per le revisioni della spesa, con il compito di programmare le attività di analisi e valutazione della spesa e di supportare l'applicazione dell'art. 22 bis. Per le attività istruttorie e di segreteria del Comitato Scientifico, è stata recentemente istituita, presso la RGS, l'Unità di Missione per l'Analisi e la Valutazione della Spesa (UDM AVS). Nonostante l'inquadramento normativo, l'OCSE evidenzia che la definizione dei ruoli e delle interazioni tra gli attori coinvolti nei processi risulta ancora non sufficientemente chiara. Sempre per gli aspetti relativi alla realizzazione della Riforma 1.13, la seconda milestone ha previsto l'adozione, con il DEF 2022, degli obiettivi di risparmio che le amministrazioni centrali dovrebbero garantire per il triennio 2023-2025. Al riguardo, l'OCSE rileva come la ripartizione tra ministeri e ambiti di intervento, da definire attraverso l'apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) di ripartizione entro il 31 maggio 2022, sia stata adottata il successivo 4 novembre.

Riguardo agli Strumenti e alle leve a disposizione per promuovere un'allocazione delle risorse basata sulle evidenze, l'OCSE ha evidenziato che la RGS dovrebbe fare in modo che tutti i documenti prodotti all'interno del ciclo di pianificazione strategica, come le note integrative e i documenti sulla *performance* elaborati dai ministeri, si basino sulle evidenze provenienti da valutazioni e analisi della spesa. Ad esempio, le Note integrative (L. 169/2009), che collegano la programmazione strategica al ciclo di *performance*, dovrebbero essere caratterizzate da un maggior ricorso ad indicatori di *output* e di risultato, oltre che ai consueti indicatori finanziari e di processo.

L'OCSE sottolinea anche la necessità di migliorare i processi di definizione degli obiettivi, in modo che essi esprimano chiaramente ciò che le amministrazioni intendono realizzare con le risorse pubbliche.

---

<sup>189</sup> Tale procedura, adottata nel 2017 per il ciclo di bilancio 2018-2020, è stata avviata sulla base dell'obiettivo di risparmio aggregato definito con il DEF 2017, declinato poi a livello di singolo ministero a seguito del DPCM di ripartizione degli obiettivi di risparmio. Tra i mesi di luglio e settembre, ciascun ministero ha trasmesso le proprie proposte di riduzione della spesa al MEF e alla RGS, i quali hanno verificato la quantificazione degli effetti finanziari e la coerenza con l'obiettivo assegnato. L'interazione tra MEF e altri ministeri ha riguardato aspetti quali la richiesta di chiarimenti e approfondimenti sulle proposte, nonché integrazioni nel caso in cui le stesse non risultassero coerenti con gli obiettivi. La RGS ha contribuito alla sistematizzazione del processo fornendo orientamenti sui contenuti e sui formati delle schede di intervento e delle relazioni da presentare entro i termini previsti.

Un ulteriore punto riguarda il quadro di gestione delle *performance*, ambito rilevante sia per i processi di valutazione periodica che per le revisioni della spesa, in quanto finalizzato a monitorare le attività delle amministrazioni e migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi. Sebbene il processo di bilancio, con l'elaborazione delle Note integrative, differisca dalla gestione della *performance* (con l'elaborazione dei relativi piani), entrambi condividono un'impostazione focalizzata sulla misurazione delle prestazioni del settore pubblico attraverso la definizione di obiettivi chiari e rilevanti. A tal proposito, l'integrazione dei cicli di bilancio e di *performance* non dovrebbe dare luogo a sovrapposizioni, ma dovrebbe assicurare una maggiore coerenza e sinergia.

L'OCSE ha, inoltre, evidenziato come le relazioni che accompagnano i disegni di legge (AIR, Analisi Tecnico-Normativa (ATN), Relazione Illustrativa e Relazione Tecnica) possano costituire un ulteriore strumento al fine di rafforzare l'utilizzo delle evidenze nel ciclo di bilancio. Tali documenti sono, attualmente, focalizzati principalmente sugli aspetti finanziari. In particolare, la Relazione Tecnica alla legge di bilancio risulta corredata, a titolo informativo e per il triennio di riferimento, da una dichiarazione sintetica degli effetti finanziari di ciascuna disposizione normativa introdotta nella prima sezione della legge di bilancio e da una dichiarazione sintetica degli effetti finanziari delle riprogrammazioni e delle variazioni quantitative sul saldo netto da finanziare a carico del bilancio dello Stato, il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e l'indebitamento netto.

La Relazione illustrativa di una nuova norma fornisce una spiegazione della logica sottostante l'adozione della misura, del suo scopo, dei collegamenti con la legislazione vigente e del contenuto delle disposizioni, illustrando anche i principi guida dell'iniziativa e dei singoli articoli. In proposito, l'OCSE ha segnalato che la Relazione illustrativa dovrebbe descrivere anche gli effetti previsti della misura in termini di fabbisogni da soddisfare, tenendo in considerazione il contesto economico e sociale in cui deve essere attuata. Inoltre, nei casi in cui un disegno di legge non sia soggetto all'AIR, la Relazione illustrativa dovrebbe indicare la motivazione e gli effetti attesi dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese.

L'OCSE conclude evidenziando come la combinazione dei diversi documenti che accompagnano una nuova norma, se coordinati ed integrati in un unico documento, potrebbero fornire informazioni più complete, in grado di dare maggior impulso all'utilizzo di informazioni non finanziarie nei processi di bilancio.

L'OCSE si sofferma anche sull'analisi delle capacità esistenti e future in RGS. Attualmente, il MEF ripartisce i compiti relativi all'analisi economica e alla valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche tra il Dipartimento del Tesoro (DT),<sup>190</sup> il Dipartimento delle Finanze

<sup>190</sup> Il DT valuta gli impatti economici attraverso modelli econometrici ed è responsabile della previsione e dell'analisi dei 12 indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) integrati nel ciclo di bilancio.

(DF)<sup>191</sup> e la RGS.<sup>192</sup> Ciononostante, l'OCSE ha riscontrato una limitata cooperazione tra i dipartimenti coinvolti.

Inoltre, è stato segnalato come l'attuazione della riforma della *spending review* inclusa nel PNRR richieda un significativo rafforzamento della capacità di analisi e valutazione della spesa, da realizzarsi anche attraverso l'assunzione di 40 funzionari, come previsto dall'art. 9 del D. Lgs. 152/2021.

Infine, l'OCSE ha evidenziato che la mancanza di *turnover* nell'ultimo decennio ha causato una significativa riduzione del numero di dipendenti pubblici in Italia, portando l'età media dei dipendenti pubblici a 50 anni (dati 2019).

Alla luce di questi problemi, la riforma della pubblica amministrazione nell'ambito del PNRR si articola intorno a quattro assi principali: i) snellire e indirizzare le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale. Tale aspetto può rappresentare una grande opportunità non solo per ringiovanire la pubblica amministrazione, ma anche per ridefinire le competenze (profili più tecnici e *soft skills*) e favorire l'ingresso delle future professioni (tra le altre, digitali e *big data*); ii) buona amministrazione, per semplificare le norme e le procedure; iii) allineare le competenze e le capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una moderna amministrazione; iv) favorire la digitalizzazione, come strumento trasversale per attuare meglio queste riforme.

Infine, l'OCSE ha evidenziato che anche il MEF, sebbene sia un ministero dotato di competenze analitiche, trarrebbe beneficio dall'acquisizione di nuovi e più qualificati profili con competenze tecniche, soprattutto con riferimento agli aspetti relativi all'analisi e alla valutazione delle politiche e della spesa pubblica.

### ***4.3 - Proposte dell'OCSE per un rafforzamento della valutazione delle politiche e della revisione della spesa***

Mentre i primi due capitoli del Rapporto finale dell'OCSE forniscono un quadro delle caratteristiche del sistema di valutazione e revisione della spesa italiano, nonché un'analisi delle carenze esistenti, il terzo capitolo presenta le raccomandazioni rivolte alla RGS su come rafforzare il suo ruolo nella promozione di proposte basate sulle evidenze, sia nel processo di bilancio che di revisione della spesa. L'OCSE evidenzia che, coerentemente con la prima *milestone* (dicembre 2021) della Riforma 1.13 del PNRR, che prevede un rafforzamento del ruolo del MEF nel monitoraggio e valutazione dei processi di spesa, l'Italia ha adottato il DL 152/2021, che ha rafforzato la *governance* per il monitoraggio e la valutazione dei processi di spesa, contribuendo a favorire un miglioramento della "cultura dell'evidenza". Tuttavia, sottolinea che la RGS, nel medio periodo, dovrebbe

<sup>191</sup> Il DF è preposto all'acquisizione sistematica dei flussi informativi necessari per le attività di analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economiche e fiscali.

<sup>192</sup> La RGS è competente per la valutazione della spesa pubblica nell'ambito dell'Unità di Missione AVS.

promuovere il rafforzamento del sistema della valutazione, che includa non solo il MEF ma anche le amministrazioni di settore, fornendo orientamenti perché ciascuna di esse organizzi al proprio interno strutture dotate di adeguate competenze per garantire lo svolgimento di attività di valutazione (realizzate internamente o esternamente). Le proposte dell'OCSE, riportate di seguito, hanno l'obiettivo di supportare la RGS in queste attività previste dalla legge.

**Stabilire un processo di revisione della spesa efficiente e collaborativo.** In primo luogo, l'OCSE ha sottolineato che l'attuale processo di revisione della spesa presenta alcune criticità, principalmente dovute: i) al breve lasso di tempo a disposizione; ii) alla mancanza di valutazioni disponibili per alimentare le proposte di revisione della spesa; iii) al fatto che l'elaborazione delle proposte viene fatta internamente dai ministeri, dove le competenze analitiche e la cultura della valutazione sono ancora limitate.

Al fine di superare tali criticità e migliorare il processo di revisione della spesa, l'OCSE raccomanda che i ministeri avviino l'analisi della spesa pubblica prima dell'inizio formale del processo di revisione (e del relativo DPCM) e suggerisce anche che il DPCM stesso venga pubblicato all'inizio della primavera. A tal fine, l'OCSE ha individuato la necessità di:

- allineare la definizione degli obiettivi di spesa dei ministeri con la presentazione del DEF (10 aprile), al fine di garantire che le proposte, basate su evidenze, siano pronte per la preparazione della legge di bilancio;<sup>193</sup>
- adottare linee guida metodologiche, rivolte ai ministeri, per preparare delle proposte di revisione della spesa basate sulle evidenze;
- ricostituire, in tutti i ministeri, i Nuclei per la valutazione e l'analisi della spesa, al fine di garantire la cooperazione tra RGS e ministeri, organizzare la preparazione delle proposte e monitorare l'effettiva implementazione delle misure di risparmio/spesa.

Al fine di superare le criticità riscontrate, conseguenti anche alle ridotte tempistiche a disposizione delle amministrazioni, l'OCSE sottolinea che sarebbe opportuno che i ministeri avviassero l'attività di analisi della spesa prima dell'inizio formale del processo di revisione della stessa e dell'adozione del relativo DPCM, entro il 31 maggio dell'anno. A tal fine, l'OCSE raccomanda di allineare la definizione degli obiettivi di spesa per i ministeri con il DEF, per garantire che le proposte, basate sulle evidenze, siano pronte per la preparazione della legge di bilancio. Ha, inoltre, evidenziato che l'anticipazione temporale degli obiettivi e la loro inclusione nel DEF presentato al Parlamento entro il 10 aprile, potrebbe consentire di avviare il processo con almeno un mese e mezzo di anticipo e

<sup>193</sup> Si noti come l'anticipazione al DEF del DPCM di definizione degli obiettivi di spesa/risparmio non rende necessaria l'integrazione di tali contenuti nel DEF stesso. Tale impostazione, infatti, renderebbe necessario un processo di revisione della legge di contabilità e finanza pubblica (L 196/2009). Piuttosto, le raccomandazioni dell'OCSE intendono unicamente anticipare temporalmente la predisposizione del DPCM, mantenendo comunque i due documenti distinti.

contribuire a stimolare il dibattito parlamentare sugli obiettivi di risparmio/spesa dei ministeri competenti e la loro successiva approvazione, rendendo tali obiettivi vincolanti sin dalle prime fasi del processo. Tale possibilità, che richiede un intervento legislativo per modificare il contenuto del DEF (modificando la legge 196/2009), è da intendersi come una possibile soluzione di medio periodo. Nel breve periodo, l'OCSE sottolinea che sarà comunque utile fornire nel DEF almeno alcuni criteri ed indicazioni relativi all'analisi della spesa, che potranno poi essere dettagliati nel successivo DPCM.<sup>194</sup>

Un secondo punto rimarcato dall' OCSE riguarda la necessità che, dopo che siano stati fissati gli obiettivi, i ministeri siano pronti a formulare proposte pertinenti da presentare come parte del processo di bilancio; tale impostazione promuove, quindi, un'attività continua volta a individuare possibili miglioramenti delle politiche. Al riguardo, l'OCSE raccomanda la definizione di specifiche linee guida metodologiche finalizzate a rendere sistematica la predisposizione di analisi e di valutazioni della spesa di alta qualità, i cui esiti siano alla base dell'attività di preparazione delle proposte di bilancio. Sottolinea, dunque, la necessità di definire criteri e orientamenti, volti a promuovere l'organizzazione, la produzione e l'utilizzo delle attività valutative da parte dei ministeri. Su questo aspetto, l'OCSE ha posto una particolare enfasi su come le linee guida siano cruciali per aiutare e sostenere l'azione dei ministeri e sull'importanza del ruolo della RGS nella preparazione delle linee guida, in collaborazione con i ministeri stessi.

Il terzo aspetto che viene ritenuto fondamentale nel documento dell'OCSE è quello legato alla ridefinizione del sistema di *governance* del processo di analisi e revisione della spesa. La necessità di un sostanziale rafforzamento della *governance* si basa sulla considerazione dei seguenti aspetti: il mancato allineamento rispetto a quanto prescritto dall'art. 22 bis; la concentrazione dell'intero processo internamente nei ministeri, contrariamente alle *best practices* OCSE, che evidenziano l'importanza di meccanismi di tipo collaborativo; l'assenza di criteri ed indicazioni chiare sull'organizzazione delle attività di valutazione, che ha comportato la realizzazione di attività svolte in modo eterogeneo tra i diversi ministeri.

Per tali ragioni, l'OCSE raccomanda la riattivazione di strutture analoghe ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa pubblica (Nuclei), definiti ai sensi dell'art.39 della L 196/2009, superando le criticità emerse nell'esperienza passata, con particolare riguardo al profilo delle competenze rappresentate, talvolta non sufficientemente qualificate per le attività che avrebbero dovuto svolgere, in materia di valutazione. In particolare, tenendo conto delle lezioni tratte dall'esperienza passata, l'OCSE ritiene che i Nuclei dovrebbero:

- stimolare il dibattito sulle politiche, sui risultati delle valutazioni, le potenziali spese da sottoporre a revisione e monitorare l'implementazione delle misure di risparmio/spesa;

<sup>194</sup> L'OCSE sostiene che il DPCM dovrebbe essere deliberato e pubblicato molto prima della scadenza del 31 maggio fissata dalla L 196/2009, che impone unicamente un limite massimo entro cui tale DPCM deve essere pubblicato, permettendo, quindi, di avere maggior tempo a disposizione per i ministeri.

- garantire che siano disponibili evidenze pertinenti e di alta qualità sull'efficienza e l'efficacia dei programmi e che vi sia un allineamento rispetto alle priorità del Governo per alimentare le proposte di revisione della spesa;
- includere personale sia della RGS che dei ministeri (e un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, come prescritto dalla legge);
- coinvolgere, ove necessario, attori esterni, anche del mondo accademico, per fornire competenze tecniche per le valutazioni delle politiche.

In termini generali, i Nuclei non dovrebbero essere né un organo decisionale, né incaricati della realizzazione delle valutazioni a livello ministeriale (attività di competenza dei ministeri), ma unità di coordinamento e di raccordo tra le amministrazioni centrali e la RGS. La presenza di membri della RGS nei Nuclei dovrebbe essere finalizzata a fornire le necessarie competenze metodologiche e analitiche, oltreché collaborare con i membri dei ministeri al fine di garantire che vengano sviluppate proposte basate sull'evidenza. La presenza della RGS dovrebbe anche alimentare un approccio omogeneo a livello dell'intera Pubblica Amministrazione, rafforzando il coordinamento tra le diverse politiche.

Infine, poiché i tempi del processo di revisione della spesa non consentono di elaborare proposte basate sull'evidenza, la selezione delle potenziali proposte dovrebbe iniziare prima e i Nuclei, secondo l'OCSE, dovrebbero elaborare una proposta di "*evidence agenda*" per informare e preparare il successivo ciclo di decisioni di bilancio. L'OCSE sottolinea che l'agenda delle valutazioni dovrebbe essere di competenza dei ministeri, responsabili per l'organizzazione delle valutazioni.

Nella visione dell'OCSE, i Nuclei non dovrebbero, nell'immediato, essere responsabili della produzione di valutazioni nei ministeri, in quanto non ancora dotati delle capacità richieste. Essi dovrebbero garantire la disponibilità delle informazioni rilevanti per condurre analisi e valutazioni della spesa. L'"*evidence agenda*" preparata dai Nuclei dovrebbe considerare, tra l'altro, anche le lacune esistenti, in termini di evidenze, e suggerire attività valutative che possano colmarle. Secondo l'OCSE, il ministero sarebbe responsabile della definizione dei meccanismi di raccolta dei dati e di organizzazione delle valutazioni, che verrebbero poi realizzate internamente o esternamente, oppure potrebbero essere eseguite da gruppi di lavoro appositamente definiti e che opererebbero sotto la supervisione dei Nuclei. Secondo la visione dell'OCSE, quando necessario, i Nuclei dovrebbero anche essere in grado di formulare proposte per migliorare la qualità dei dati, assicurandosi che siano utilizzabili e collegabili a diverse fonti. Evidenza, inoltre, che il Comitato Scientifico dovrà fornire orientamenti relativi alla qualità dei dati nell'ambito delle citate linee guida. Infine, l'OCSE sottolinea che, nei ministeri in cui manchi la capacità di valutazione, la realizzazione delle valutazioni potrebbe essere affidata ai Nuclei stessi, se dotati delle competenze necessarie. A causa dell'eterogeneità delle competenze e delle capacità di analisi della spesa, le attività e la composizione dei Nuclei potrebbero non essere standardizzate tra i ministeri. Pertanto, l'OCSE evidenzia che ruoli e responsabilità dovrebbero essere definiti attraverso uno specifico decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Con riferimento alla *governance*, il rapporto dell'OCSE indica i mandati e le funzioni dei vari soggetti coinvolti nel processo di revisione della spesa, con particolare riferimento al Comitato Scientifico, all'UDM AVS e alle altre strutture RGS, in particolare IGB, SeSD e l'UDM NG-EU. In particolare, l'OCSE evidenzia che il Comitato Scientifico dovrebbe: i) approvare le linee guida metodologiche concernenti le indicazioni per la preparazione di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza, che sarebbero rivolte ai ministeri, ii) elaborare i criteri per identificare gli obiettivi di spesa di ciascun ministero, iii) esaminare, con il supporto e le indicazioni dell'UDM AVS, le proposte di risparmio preparate dai ministeri e supervisionarne l'attuazione.

L'OCSE sottolinea che, considerato il ruolo di coordinamento e di supervisione, il Comitato Scientifico dovrebbe fungere da garante per un processo di alta qualità, sia a livello tecnico che politico, anche come interlocutore di alto livello con il Governo, con riferimento a tutte le questioni relative alla revisione della spesa.

Viene evidenziato, inoltre, che il Comitato Scientifico dovrebbe assicurare che le proposte, sulla base di quanto disposto dall'art. 22-bis della L.196/2009, siano conformi alle linee guida e contengano informazioni relative all'efficienza, all'efficacia e alle priorità politiche. A tal fine, dovrebbe essere previsto, a livello di Comitato, un controllo della qualità delle stesse, che permetta di riesaminare le misure proposte prima che siano formalmente presentate al Consiglio dei ministri. Per sostenere il Comitato in tale attività, l'UDM AVS e l'IGB potrebbero preliminarmente esaminare le proposte rispettivamente, e sulla base dei propri mandati. Tale esame è finalizzato a preparare la discussione e selezionare le misure più importanti o che presentano problematiche maggiori, anche per garantire che il Comitato possa discutere e rivedere unicamente le proposte più rilevanti/critiche.

Allo stesso modo, il Comitato potrebbe contribuire a sovrintendere al monitoraggio degli interventi effettuato dall'UDM AVS e dall'IGB, per i profili di competenza, in collaborazione con i Nuclei, fornendo anche indicazioni relative alla definizione degli accordi di monitoraggio, al fine di verificare che gli stessi soddisfino i requisiti necessari a consentire un monitoraggio regolare ed efficace.

Per quanto concerne l'UDM AVS, l'OCSE ha evidenziato che tale struttura dovrebbe, in particolare:

- sviluppare linee guida metodologiche rivolte ai ministeri per la preparazione di proposte di revisione della spesa basate sull'evidenza;
- supportare il Comitato Scientifico nella proposta di criteri per definire obiettivi di risparmio/spesa per i ministeri, rivedendo le proposte di risparmio predisposte dai ministeri e monitorando l'attuazione delle misure di risparmio/spesa;
- cooperare con i ministeri per identificare le aree rilevanti per le proposte di revisione della spesa, la cui decisione finale dovrà essere poi presa a livello politico in ciascun ministero;
- cooperare con l'IGB, il SeSD e l'UDM NG-EU, al fine di assicurare che il processo di revisione della spesa sia coordinato e i dati per la valutazione siano disponibili;

- sviluppare un *team* di personale multidisciplinare con forti capacità analitiche.

Secondo l'OCSE, l'UDM AVS dovrebbe svolgere il duplice ruolo di segretariato del Comitato Scientifico e di coordinamento con gli ispettorati RGS (in particolare con gli uffici dell'IGB) e i Nuclei. L'UDM AVS dovrebbe, quindi, contribuire all'analisi delle proposte di *spending review*, verificandone l'adeguatezza e la coerenza con l'obiettivo di spesa previsto e con gli orientamenti del Comitato, ma soprattutto con i requisiti metodologici in materia di efficienza ed efficacia da includere nelle proposte (compito condiviso, per gli aspetti finanziari, con IGB). Nella visione dell'OCSE, in quanto coinvolta nella preparazione delle proposte, l'UDM AVS dovrebbe essere anche in grado di co-monitorarne l'attuazione (insieme all'IGB), sulla base di un piano dettagliato preparato dai ministeri di riferimento.

L'UDM AVS, inoltre, dovrebbe elaborare le linee guida sui criteri per selezionare gli ambiti della revisione della spesa e sui metodi analitici da utilizzare per le analisi della spesa basate sulle evidenze, tenendo conto degli orientamenti del Comitato Scientifico. Tali orientamenti, rivolti a tutti i soggetti coinvolti, dovrebbero ricomprendere ogni fase del processo, dallo sviluppo delle proposte alla revisione e al monitoraggio al fine di chiarire i ruoli e le responsabilità di ciascun attore (ministeri, amministrazioni e RGS). Per questo motivo, è fondamentale che le linee guida siano sviluppate in collaborazione con i ministeri e l'IGB. L'OCSE evidenzia che i contributi del SeSD e dell'UDM NG-UE potrebbero essere preziosi soprattutto per gli aspetti metodologici, sottolineando che le linee guida dovrebbero chiarire che la revisione della spesa è un esercizio basato sulle evidenze e finalizzato a sostenere una migliore pianificazione e programmazione del bilancio (e quindi migliori politiche).

L'UDM AVS, inoltre, dovrebbe cooperare con:

- IGB per la predisposizione di linee guida metodologiche, la revisione delle proposte preparate dai ministeri competenti e il monitoraggio delle misure. Tale collaborazione è fondamentale per garantire la funzionalità del processo di revisione della spesa, poiché IGB è in ultima analisi responsabile dell'integrazione delle proposte nel bilancio. Nel breve periodo, l'esame delle proposte di revisione della spesa da parte dell'IGB dovrebbe concentrarsi sugli aspetti finanziari, mentre l'esame delle evidenze dovrebbe essere effettuato dall'UDM AVS e, in ultima analisi, dal Comitato Scientifico. Non appena l'IGB avrà acquisito maggiori competenze, potrà essere coinvolto nella valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e nella definizione delle priorità. La stessa ripartizione dei compiti può essere adottata per monitorare le misure di revisione della spesa.
- il SeSD e l'UDM NG-EU, per raccogliere informazioni pertinenti che potrebbero alimentare le discussioni nei Nuclei sui temi della revisione della spesa.
- tutti gli uffici RGS (IGB, SeSD, UDM NG-EU), affinché possano contribuire a garantire che i dati siano disponibili per la valutazione della spesa, incoraggiando la condivisione e l'integrazione dei dati provenienti da diverse amministrazioni pubbliche e l'uso di micro-dati amministrativi (con adeguate disposizioni per la protezione della *privacy*). Ciò implica la collaborazione tra gli uffici RGS (come il SeSD che ha competenze nella

RGS nell'integrazione delle banche dati, ma anche i Nuclei, che potrebbero fornire suggerimenti sull'interoperabilità delle banche dati), e un'attività di revisione dei dati già raccolti nei sistemi di monitoraggio RGS per un loro utilizzo nell'ambito di analisi e studi, anche realizzati da accademici e ricercatori.

**Sviluppare la cultura della valutazione nei ministeri attraverso l'uso degli strumenti di bilancio.** L'OCSE ha sottolineato come la procedura di revisione della spesa non costituisca l'unico strumento a disposizione della RGS per promuovere l'utilizzo delle evidenze nei processi decisionali con riferimento, in particolare, alle decisioni di bilancio. A tal riguardo, l'OCSE ha individuato tre diverse leve su cui il MEF dovrebbe agire al fine di rafforzare il processo di revisione della spesa, ovvero:

- arricchire il contenuto informativo delle Note Integrative, al fine di garantire la presenza di dati rilevanti per il monitoraggio degli obiettivi delle politiche e sviluppare la cosiddetta "*challenge function*" della RGS nei confronti dei ministeri nelle fasi di predisposizione delle Note Integrative, al fine di supportarli nell'identificazione di indicatori adeguati;
- aumentare le informazioni delle relazioni che accompagnano le proposte di legge, al fine di includere dati sull'efficienza e l'efficacia delle proposte di leggi e di bilancio;
- organizzare, in collaborazione con la SNA, le attività di formazione sulle tecniche di valutazione e le potenzialità offerte dall'utilizzo dei relativi esiti per la RGS e i ministeri coinvolti nei processi.

L'OCSE evidenzia che le Note Integrative pongono attenzione principalmente agli aspetti finanziari, senza approfondire la rilevanza, l'adeguatezza e la significatività degli indicatori scelti. Al riguardo, individua due aspetti necessari per intraprendere un percorso verso l'istituzione di un sistema integrato ed efficace di valutazione delle politiche: la selezione strategica degli indicatori (sulla base degli *outcome* da analizzare) e un miglioramento nelle fasi di raccolta e messa a disposizione dei dati. In particolare, le Note integrative dovrebbero illustrare i meccanismi attraverso i quali un intervento produce determinati risultati, definendo gli input, gli *output*, i risultati e gli impatti.

L'OCSE sottolinea, inoltre, che la RGS dovrebbe svolgere un'attività volta a migliorare la quantità e la qualità delle informazioni non finanziarie incluse nei documenti di bilancio, richiedendo ai ministeri informazioni adeguate e valutazioni delle spese volte a dimostrare la coerenza con le priorità del governo e gli effetti attesi in termini di efficacia ed efficienza ("*challenge function*"). La RGS, quindi, potrebbe verificare se gli indicatori selezionati sono significativi rispetto agli obiettivi di *policy* e utili ad identificare i problemi che possono verificarsi durante l'attuazione degli interventi. Pertanto, l'uso di indicatori (soprattutto di *outcome*) nel processo di bilancio deve essere visto come un modo per promuovere la cultura della valutazione nei ministeri.

La seconda leva, messa in evidenza dall'OCSE, riguarda l'inclusione di aspetti relativi all'efficienza e all'efficacia nelle relazioni allegiate alle proposte di legge (Relazione Tecnica,

AIR, ATN e Relazione Illustrativa). L'OCSE ha, inoltre, sottolineato come, sebbene questi documenti abbiano natura e motivazioni diverse e non siano collegati tra loro, il loro contenuto possa essere ampliato per includere anche informazioni sulle evidenze provenienti dalla valutazione.

A tal proposito, l'OCSE evidenzia che, a differenza della Relazione Tecnica che si concentra sugli aspetti finanziari di una proposta, gli altri documenti hanno il compito di analizzare gli aspetti normativi nonché gli impatti previsti da ciascuna misura. In tal senso, secondo l'OCSE l'integrazione di elementi relativi all'efficacia ed efficienza, ad esempio nella Relazione illustrativa, potrebbe stimolare i ministeri a supportare le proprie proposte con evidenze relative ai due profili di analisi. In tal senso, tali documenti potrebbero essere integrati con informazioni addizionali riguardanti, tra l'altro: i) l'efficienza e l'efficacia dell'utilizzo dei fondi rispetto agli obiettivi dichiarati; ii) le evidenze rese disponibili da valutazioni esistenti che permettano di dimostrare la necessità dell'intervento; iii) la clausola di valutazione, che fornisca indicazioni sulle modalità e le tempistiche con cui un intervento verrà valutato.

Secondo l'OCSE, la RGS non dovrebbe concentrarsi solo sugli aspetti finanziari e di coerenza rispetto alle disposizioni delle circolari di bilancio, ma anche interrogarsi sull'efficienza e l'efficacia delle politiche, analizzando e utilizzando le evidenze disponibili e le informazioni di carattere non finanziario presentate dai ministeri, che dovrebbero essere preparate conformemente alla legislazione vigente e alla procedura AIR. La RGS dovrebbe operare per favorire la promozione di tali attività, attraverso la preparazione di linee guida e garantendo, in termini generali, il coordinamento e la supervisione del processo. Al fine di non sovraccaricare i ministeri, le attività dovrebbero essere organizzate nell'ambito dei piani di valutazione triennali adottati da ciascun ministero sulla base dei criteri indicati dalle linee guida predisposte dalla RGS,

Nel medio periodo, a seguito del rafforzamento della RGS e dei ministeri sull'analisi e la valutazione della spesa, sarebbe auspicabile integrare le informazioni di carattere non finanziario nel processo di bilancio, includendo tali requisiti nella circolare di bilancio pubblicata ogni anno dalla RGS. La circolare dovrebbe specificare che ogni proposta di bilancio sia supportata da evidenze (che possono derivare da valutazioni, analisi statistiche e analisi di scenario), che giustificano gli interventi e le relative risorse finanziarie. In particolare, l'OCSE evidenzia che la discussione sul bilancio della legislazione vigente, a luglio, può rappresentare un'utile occasione per affrontare i temi delle *spending review*. Infatti, qualsiasi proposta di modifica della normativa vigente, comprese le modifiche compensative verticali (tra capitoli di spesa) e le modifiche compensative orizzontali (sullo stesso capitolo di spesa), nonché i rifinanziamenti, i definanziamenti e la riprogrammazione delle spese, dovrebbero essere giustificati anche sulla base di un'assegnazione più efficiente ed efficace delle risorse per raggiungere l'obiettivo prefissato.

Un'ulteriore osservazione formulata dall'OCSE concerne gli aspetti legati allo sviluppo e al rafforzamento della cultura valutativa presso la RGS e nei singoli ministeri, sebbene tale processo non sia di immediata realizzazione ma può richiedere del tempo. In

particolare, l'OCSE raccomanda assunzioni mirate di personale con competenze specifiche e processi di formazione continua, in RGS e negli uffici centrali di bilancio, nonché dei ministeri competenti, al fine di rafforzarne le competenze valutative. Tali competenze si rendono necessarie per formare un gruppo qualificato di personale, sia nel MEF che nei ministeri, in grado di analizzare e valutare la spesa pubblica, con riferimento alla sua efficienza ed efficacia.<sup>195</sup> Per quanto riguarda la formazione, tali attività dovrebbero essere organizzate nelle strutture del MEF che sono attualmente coinvolte nel processo di bilancio e in quelle che saranno coinvolte nelle revisioni della spesa e dovrebbero concentrarsi su come condurre, leggere e utilizzare valutazioni d'impatto *ex-ante* ed *ex-post*, analisi controfattuali e altre tecniche che consentano di valutare l'efficienza e l'efficacia dei programmi, oltreché l'analisi dei dati e le competenze digitali.

L'OCSE evidenzia, inoltre, che la formazione dovrebbe essere organizzata anche nei ministeri, in particolare per i dipartimenti e gli uffici che saranno coinvolti nei Nuclei e nelle procedure di revisione della spesa. La formazione dovrebbe in primo luogo rafforzare la consapevolezza dell'importanza delle attività di analisi della spesa per le amministrazioni, chiarendo che non è un esercizio volto a tagliare le risorse, ma a produrre evidenze a supporto delle decisioni di riallocazione delle risorse. Potrebbero anche essere messi in atto incentivi per spingere i ministeri a partecipare al processo. Un esempio di incentivo può essere l'introduzione di una disposizione che consenta ai ministeri competenti di utilizzare una parte dei risparmi generati dalle revisioni della spesa per rafforzare le loro capacità analitiche assumendo personale qualificato o fornendo una formazione specifica per il personale esistente. L'organizzazione di tali corsi di formazione può essere delegata o co-organizzata con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).<sup>196</sup>

**Ulteriori passi necessari per completare il sistema della valutazione.** L'OCSE fornisce alcune raccomandazioni aggiuntive per il nostro Paese espresse in termini di obiettivi da perseguire nel medio periodo che aiuterebbero a integrare il quadro di revisione della spesa e a migliorare la qualità delle analisi, al fine di sostenere il percorso di

<sup>195</sup> Il ruolo tipico di un responsabile della valutazione richiede competenze multidisciplinari, in particolare nella progettazione della ricerca quantitativa e qualitativa, nella raccolta dei dati, nell'analisi, nella sintesi e nella rendicontazione. Lo *Skillset for Evidence Informed Policy Making* è definito dai seguenti sei *cluster*: comprendere l'elaborazione di politiche basate su dati concreti; acquisizione delle evidenze; valutazione delle evidenze; utilizzo e applicazione delle evidenze nell'elaborazione delle politiche; coinvolgere le parti interessate nell'elaborazione di politiche basate sulle evidenze; valutare il successo dell'elaborazione di politiche basate sulle evidenze (fonte: OECD (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/89b1577d-en>).

<sup>196</sup> Ad esempio, nel 2020, attraverso una partnership istituzionale stabilita con il Dipartimento degli Affari Giuridici e Legali (DAGL), la SNA ha offerto una varietà di corsi di formazione relativi ad AIR e VIR per i ministeri, incentrati sugli aspetti concreti e operativi delle procedure. Questo può rappresentare un modo per aumentare la qualità dei processi e promuovere una cultura valutativa, e può quindi essere replicato in altre aree come la valutazione delle politiche.

potenziamento dell'utilizzo della valutazione nel processo di programmazione e revisione della spesa.

L'OCSE evidenzia che, in molti paesi, il mandato del Ministero dell'Economia e delle Finanze include la promozione dell'utilizzo dei risultati delle valutazioni come parte integrante del ruolo svolto per assicurare il *value-for-money* e informare i processi di bilancio e di revisione della spesa. Tuttavia, l'OCSE rileva che, a parte l'attività di studio sui sistemi di valutazione delle politiche, volta a fornire quadri concettuali di analisi e strumenti utili per promuovere il ruolo della valutazione nei processi decisionali, attualmente la RGS non svolge un ruolo formale nel coordinamento centrale della valutazione delle politiche pubbliche. Secondo l'OCSE la RGS ha già individuato alcune delle questioni chiave che ostacolano l'applicazione della valutazione ai processi decisionali, come il quadro legislativo frammentato (che include diversi attori, processi e definizioni), la scarsa attenzione dedicata alla misurazione dei risultati nelle decisioni di spesa, anche durante i dibattiti parlamentari, e la mancanza di una diffusa cultura della valutazione e delle relative competenze.

Di seguito una sintesi degli ulteriori passi che secondo l'OCSE il nostro Paese dovrebbe fare.

**Fornire un quadro di riferimento per la valutazione delle politiche.** Sebbene non esista un approccio uniforme per l'istituzione di un quadro per la valutazione delle politiche, l'evidenza empirica dei paesi OCSE rileva alcune caratteristiche chiave: un solido quadro istituzionale; una comprensione chiara e condivisa degli obiettivi, degli strumenti e delle caratteristiche della valutazione; l'assegnazione di responsabilità istituzionali e risorse adeguate a condurre le valutazioni; linee guida generali su quando e come condurre le valutazioni.

Per realizzare un approccio graduale volto alla costruzione di un quadro di riferimento coordinato e armonizzato per la valutazione delle politiche pubbliche in Italia l'OCSE ritiene di particolare rilevanza le seguenti azioni:

- rivedere il quadro regolatorio per la valutazione delle politiche, razionalizzando i processi e gli attori coinvolti. Un quadro giuridico *e/o* di *policy* armonizzato permetterebbe di definire chiaramente lo scopo e l'ambito delle valutazioni e chiarire i mandati per coordinare e condurre valutazioni delle politiche, delineando chiare responsabilità per gli attori coinvolti. Poiché l'Italia dispone già di un quadro normativo sulla valutazione degli investimenti pubblici, il primo passo sarebbe quello di integrare i processi esistenti attraverso una strategia nazionale che promuova un approccio a tutto campo, con obiettivi condivisi e una visione e comprensione comuni. Ciò implica anche la creazione di un organismo di coordinamento in grado di fornire indirizzi e di supervisionare le attività di valutazione dei ministeri. Un secondo passo consisterebbe nell'includere disposizioni riguardanti la qualità e l'uso delle valutazioni, come anche gli standard etici per i valutatori, il coinvolgimento dei portatori di interesse, la rendicontazione e l'uso dei risultati nell'elaborazione delle politiche;
- preparare e pubblicare linee guida sulle attività dei principali attori coinvolti nella valutazione, sui metodi, sugli standard di qualità e sull'uso dei risultati della

valutazione, che garantirebbero indicazioni e metodologie comuni e dunque un grado di omogeneità e comparabilità delle valutazioni e della loro qualità. Sia il quadro regolatorio che le linee guida dovrebbero essere sviluppati a livello centrale (PCM o MEF, in collaborazione con altri soggetti rilevanti, come il Comitato Scientifico per la revisione della spesa);

- preparare un piano di valutazione, che consenta di pianificare le valutazioni in anticipo, anche in considerazione dei cicli di *policy* e delle procedure definite nell'art. 22-bis;
- pubblicare i rapporti di valutazione in un *database*/archivio di valutazione in una sezione dedicata sul sito web del ministero competente e comunicare i principali risultati e conclusioni delle valutazioni in modo chiaro e tempestivo.

**Rafforzare le capacità e le competenze per la valutazione nell'amministrazione.** Come per la revisione della spesa, la valutazione delle politiche richiede capacità e competenze specifiche, da ottenersi anche attraverso:

- corsi di formazione specifici per il personale dei ministeri, anche identificando le risorse umane e finanziarie per organizzare e condurre la valutazione delle politiche;
- creare sinergie tra le unità di valutazione esistenti nei ministeri. In altri paesi OCSE a livello centrale è stata creata una struttura di coordinamento della funzione di valutazione delle politiche, che in Italia attualmente non esiste;
- la creazione di una categoria professionale per i valutatori con un profilo tecnico, che possano essere assunti dalle amministrazioni per condurre valutazioni interne. Tuttavia, l'OCSE evidenzia che, mentre ogni amministrazione deve internamente organizzare le valutazioni, la realizzazione delle valutazioni può anche essere demandata all'esterno; da questo punto di vista ogni singolo ministero può decidere come procedere, anche in base alle competenze disponibili internamente.

**Promuovere analisi di alta qualità e processi decisionali basati sull'evidenza in tutte le amministrazioni.** Per consolidare un solido sistema di valutazione e aumentare l'uso dell'evidenza nel processo decisionale, il nostro Paese potrebbe prendere in considerazione l'implementazione delle seguenti fasi:

- fornire dati tempestivi e di alta qualità. L'OCSE ha evidenziato che l'amministrazione italiana ha una buona produzione di dati, sebbene vi siano delle criticità riguardanti la qualità e l'uso degli stessi, in particolare con riferimento allo scambio di micro-dati ai fini della valutazione. Al momento, le amministrazioni presentano difficoltà a condividere i propri micro-dati, anche in relazione ai vincoli imposti dalla normativa prevista dalla legislazione sulla *privacy*;
- rendere disponibili le valutazioni delle politiche e le informazioni sulla *performance* durante il processo di programmazione. Le valutazioni delle politiche e le informazioni sulla *performance* possono fornire informazioni preziose per il processo di revisione del bilancio e della spesa e dovrebbero essere prontamente disponibili. Inoltre, si dovrebbero stabilire controlli di qualità delle valutazioni a livello dei ministeri, per

garantire il rispetto degli *standard* di qualità e promuovere revisioni *inter pares* e altri meccanismi di garanzia della qualità per incentivare i ministeri a svolgere analisi di alta qualità;

- creare una rete di valutazione, centri di conoscenza e/o piattaforme per lo scambio di pratiche e metodi di valutazione, i quali possono diventare luoghi importanti per discutere metodi e buone pratiche e aumentare la consapevolezza sulle principali sfide che riguardano la valutazione delle politiche pubbliche;
- coinvolgere il Parlamento nel promuovere la domanda e la cultura della valutazione: fornire informazioni sui risultati della valutazione al Parlamento può rafforzarne la domanda e può avviare un processo di collegamento sistematico tra offerta e uso delle valutazioni nel processo decisionale. Allo stesso modo, l'impegno di attori rilevanti come la Corte dei conti o l'UPB può contribuire a diffondere la cultura della valutazione nell'azione di governo.

#### ***4.4 - Primi interventi adottati a livello nazionale***

Contestualmente alla realizzazione del Progetto DG Reform-OCSE e in esito alle raccomandazioni formulate nel Rapporto conclusivo, sono state intraprese, a livello nazionale, alcune iniziative ed azioni volte a dare seguito alle indicazioni proposte. Tali attività, promosse e realizzate nell'ambito del MEF-RGS, sulla base degli orientamenti metodologici del Comitato scientifico, costituiscono una piattaforma comune di confronto volta a promuovere nuove e maggiori modalità di cooperazione tra l'UDM AVS, in qualità di struttura di supporto del predetto Comitato, e le altre strutture della Ragioneria Generale dello Stato, in ragione dei rispettivi profili di competenza. Fra queste, in particolare: l'IGB, per i profili finanziari delle proposte di intervento dei ministeri ed il relativo monitoraggio, il SeSD, per le attività di analisi, studio e ricerca in materia di valutazione delle politiche pubbliche e l'UDM NG-EU per i profili attinenti all'attuazione delle misure del PNRR.

Di seguito, con riferimento ai principali profili di criticità evidenziati nel Rapporto conclusivo dell'OCSE, si fornisce una breve descrizione delle iniziative e degli interventi al momento adottati in attuazione delle raccomandazioni ivi formulate e, qualora non praticabili, proponendo modalità attuative alternative a quelle suggerite, in grado di raggiungere i medesimi obiettivi in termini di potenziamento del sistema di valutazione e revisione della spesa.

#### **Elaborazione di linee di indirizzo per orientare l'attività di analisi e valutazione della spesa nei Ministeri**

L'OCSE ha evidenziato l'importanza dell'istituzione di un sistema integrato ed efficace di valutazione delle politiche pubbliche. Ciò implica la richiesta ai ministeri di ulteriori informazioni funzionali alla valutazione della spesa e tali da dimostrare la coerenza con le priorità del governo e gli effetti attesi in termini di efficienza ed efficacia degli interventi. In tale prospettiva, ritiene che la RGS potrebbe svolgere un'attività diretta

a migliorare la quantità e la qualità delle informazioni non finanziarie incluse nei documenti di bilancio.

In coerenza con la predetta sollecitazione, le linee di indirizzo trasmesse dal Presidente del Consiglio ai ministri in tema di analisi e valutazione della spesa (20 ottobre 2023)<sup>197</sup>, indicano che le attività di valutazione siano realizzate, direttamente o indirettamente, da ciascun ministero, per i rispettivi ambiti di competenza, su un orizzonte temporale pluriennale. Lo strumento di programmazione indicato è il Piano triennale di analisi e valutazione della spesa.<sup>198</sup>

Questo processo è teso a migliorare la capacità delle amministrazioni nel definire chiaramente gli obiettivi che intendono perseguire sulla base delle politiche adottate e delle strategie di analisi necessarie a verificarne il raggiungimento

### La frammentazione della valutazione e l'assenza di un chiaro quadro normativo

Il Rapporto OCSE evidenzia la presenza in Italia di una moltitudine di diversi ambiti e mandati per la valutazione delle politiche pubbliche. Sottolinea che la maggior parte degli strumenti e delle attività valutative svolte non sono propriamente qualificabili come valutazioni in senso tecnico, ma piuttosto come attività ad esse collegate, quali, ad esempio, le analisi d'impatto della regolamentazione o le valutazioni della *performance*. Inoltre, le indicazioni normative non sempre risultano applicate in modo uniforme tra i ministeri, per i quali, fra l'altro, non è previsto l'obbligo di definire un'agenda di valutazione, per i profili di competenza. In assenza di indicazioni in tal senso, i ministeri hanno organizzato la funzione di valutazione con modalità eterogenee, con conseguenze negative sulla qualità e sull'utilizzo delle stesse.

In merito ai profili sopra evidenziati, il Comitato Scientifico ha elaborato un documento che detta criteri e metodologie per la realizzazione di Piani triennali per l'analisi e la valutazione della spesa (da ora in avanti "Criteri e metodologie") da parte dei singoli ministeri.<sup>199</sup> Tali Piani sono funzionali alla predisposizione delle proposte formulate in sede di definizione del disegno di legge di bilancio. Nel mese di novembre 2023, il Comitato Scientifico ha condiviso con i capi di gabinetto dei ministeri di spesa il documento sopra menzionato, mettendo così a disposizione dei ministeri stessi uno strumento metodologico utile a programmare e realizzare, in modo sistematico, la valutazione delle politiche pubbliche nei settori di competenza, nel rispetto dei criteri che ne assicurano la validità scientifica e l'indipendenza.

<sup>197</sup> Ai sensi dell'art. 9 comma 8 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152. Disponibile al link: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;152~art9>

<sup>198</sup> Cfr. Documento di Economia e Finanza 2023, Programma di Stabilità, pag. 149.

<sup>199</sup> Cfr. "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa", disponibile al seguente link: <https://area.rqs.mef.gov.it/canali/494/bacheca/news/1234941/criteri-e-metodologie>

La visione prospettica sottostante è che il piano triennale di analisi e valutazione della spesa possa diventare, nel prossimo futuro, l'agenda di valutazione di ciascun ministero, come auspicato nelle conclusioni del Progetto DG *Reform-OCSE*. In prima battuta, è stato chiesto ai ministeri di individuare, entro il 30 novembre 2023, un responsabile del piano triennale. Nel corso del 2024, le stesse amministrazioni proseguiranno le attività di ricognizione delle carenze informative e di evidenza rispetto alle esigenze programmate.

### L'integrazione della valutazione nel ciclo di bilancio

L'OCSE raccomanda la definizione di specifiche linee guida metodologiche finalizzate a rendere sistematica la predisposizione di analisi e valutazioni della spesa di elevata qualità, i cui esiti siano alla base dell'attività di preparazione delle proposte di bilancio e di revisione della spesa, basate sull'evidenza. A tal proposito, l'OCSE evidenzia l'opportunità che i ministeri avviino l'attività di analisi della spesa prima dell'inizio formale del processo di revisione della stessa e dell'adozione del relativo DPCM, entro il 31 maggio dell'anno.

Il documento "Criteri e metodologie" elaborato dal Comitato Scientifico rappresenta il tentativo di dare una risposta concreta a questa raccomandazione prevedendo un procedimento che consenta di avviare l'analisi e la valutazione della spesa prima del formale processo di revisione, attraverso i Piani triennali.<sup>200</sup>

Il documento del Comitato Scientifico prevede esplicitamente che le valutazioni condotte dai ministeri portino alla formulazione di opzioni di riforma – ovvero ipotesi su azioni concrete di riorganizzazione delle politiche e di riallocazione delle risorse – che siano basate su solida evidenza empirica. I ministeri devono presentare tali opzioni di riforma al MEF entro il 31 maggio, così che l'esame e la discussione di tali opzioni possa avvenire in tempo utile per la predisposizione della legge di bilancio, anche rispetto alla procedura di revisione della spesa prevista dall'articolo 22-bis della legge di contabilità e finanza pubblica.

Il documento si basa sulla consapevolezza che produrre una solida evidenza sull'efficienza dei servizi e l'efficacia delle politiche richiede tempo. Per questo motivo se l'attività di analisi e valutazione non viene programmata e organizzata adeguatamente - e spesso questo deve essere fatto in forte anticipo rispetto al ciclo annuale di bilancio - ben difficilmente essa renderà disponibili le evidenze attese in tempo utile.

---

<sup>200</sup> In precedenza, nell'ambito della Riforma 1.13, è stato predisposto un documento di orientamento a supporto dei ministeri per la definizione delle proposte di revisione della spesa, ai sensi dell'art. 22 bis della legge n. 196/2009

[https://www.rqs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi\\_e\\_valutazione\\_della\\_Spesa/la\\_revisione\\_della\\_spesa\\_del\\_bilancio\\_dello\\_stato\\_/20230228\\_M1C1-102\\_Linee-Guida.pdf](https://www.rqs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/la_revisione_della_spesa_del_bilancio_dello_stato_/20230228_M1C1-102_Linee-Guida.pdf)

## Rafforzamento delle competenze in analisi e valutazione delle politiche pubbliche

L'OCSE rimarca l'importanza di rafforzare le competenze valutative nei ministeri, al fine di incrementare il numero di valutazioni e migliorarne il livello qualitativo. Evidenzia, inoltre, che la valutazione delle politiche richiede capacità e competenze specifiche, da ottenersi anche attraverso: corsi di formazione specifici per il personale dei ministeri, la creazione di sinergie tra le unità di valutazione esistenti e la definizione di una categoria professionale per i valutatori con un profilo tecnico.

In linea con queste esigenze, ampiamente condivise dal Comitato Scientifico, sono state stanziare apposite risorse con la legge di bilancio 2023 da destinare a tutti i ministeri.<sup>201</sup> Tali risorse sono ritenute necessarie all'acquisizione di personale specialistico dedicato, selezionato in coerenza con le esigenze espresse dai responsabili dei piani. Questi ultimi dovrebbero, poi, gestire il personale appositamente assunto, e adeguatamente formato tramite corsi di specializzazione promossi e coordinati dalla Ragioneria Generale dello Stato. Ciò dovrebbe favorire la creazione di una comunità omogenea di pubblici funzionari che diffondano la cultura della valutazione, a supporto del disegno di politiche più efficienti e più efficaci.

A partire dal 2024, i funzionari che saranno assunti, in ciascun ministero, con specifiche competenze in materia di analisi e valutazione delle politiche pubbliche, si occuperanno di redigere i piani triennali e di curarne l'attuazione con competenze interne o affidandola a valutatori esterni (singoli ricercatori, agenzie, enti di ricerca) tramite bando pubblico.

## Favorire la trasparenza e la pubblicità degli esiti delle attività di analisi e valutazione

L'OCSE evidenzia l'importanza della trasparenza degli esiti delle valutazioni, anche per favorirne un utilizzo diffuso e sistematico. A tal fine, sottolinea che i *report* relativi ai risultati delle valutazioni devono essere diffusi pubblicamente sui siti web dei ministeri.

Il documento "Criteri e metodologie" elaborato dal Comitato Scientifico dedica a questo punto una specifica sezione, evidenziando che *"al fine di consentire la diffusione dei risultati delle attività di analisi e valutazione, la condivisione delle migliori pratiche e il confronto con gli stakeholder, gli esperti del settore e le altre Amministrazioni pubbliche, i Ministeri presentano, nell'ambito di incontri periodici organizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, i principali risultati delle valutazioni condotte, le relative raccomandazioni e le opzioni di riforma"*.

È previsto, inoltre, che *"Il Piano, le Schede di monitoraggio, le Relazioni annuali (che comprendono i Report di valutazione e i relativi allegati - opzioni di riforma e Scheda di*

<sup>201</sup> La legge di bilancio ha allocato nuovi fondi per ciascun ministero (su richiesta) per finanziare il rafforzamento della capacità valutativa (L. 29/12/2022, n. 197, articolo 1). Tali risorse (20 milioni nel 2023, 25 milioni nel 2024 e 30 milioni nel 2025) possono essere utilizzate per assumere personale interno all'amministrazione ovvero commissionare valutazioni ad esperti esterni.

*sintesi) sono pubblicati tempestivamente (orientativamente entro 15 giorni dalle scadenze previste per ciascun documento) e in formato elaborabile sul sito web del Ministero responsabile e in una sezione speciale all'interno del sito del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato."*

## La struttura di *governance* e la collaborazione con i ministeri

Con riferimento alla definizione della struttura di *governance*, il rapporto dell'OCSE indica i compiti e le funzioni da assegnare ai soggetti a vario titolo coinvolti nel processo di valutazione e revisione della spesa.

Nel documento "Criteri e metodologie" elaborato dal Comitato Scientifico, il coordinamento del sistema di *governance* è formalmente attribuita al MEF, che si avvale delle competenze interne della Ragioneria Generale dello Stato, del Comitato Scientifico e, conseguentemente, dell'UDM AVS che svolge attività di supporto. In particolare, il sistema di *governance* prevede:

- il Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di soggetto coordinatore, il quale promuove il processo di analisi e valutazione della spesa definendo le priorità strategiche in termini di valutazione e revisione della stessa;
- i ministeri, quali responsabili della predisposizione e della realizzazione dei piani triennali di analisi e valutazione della spesa pubblica, sulla base delle priorità strategiche stabilite dal Governo. Presso gli stessi ministeri, sono istituite le strutture dedicate all'analisi e alla valutazione della spesa, con l'individuazione dei referenti responsabili per il piano triennale;
- la Ragioneria dello Stato che è organo centrale di supporto e verifica per il Parlamento e per il Governo dei processi legati alla costruzione e alla gestione del bilancio dello Stato;
- il Comitato Scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa, costituito presso la Ragioneria Generale dello Stato, con il compito di orientare, dal punto di vista metodologico, le attività di analisi e valutazione della spesa;
- l'UDM AVS con il compito di supportare, a livello tecnico, il lavoro del Comitato Scientifico e di collaborare in modo proattivo con le strutture ministeriali e le altre articolazioni organizzative della Ragioneria.

Allo stato, il Comitato Scientifico e l'UDM AVS hanno avviato un percorso di confronto e dialogo tecnico con le strutture ministeriali, in particolare con i responsabili dei Piani triennali, al fine di rafforzare la cooperazione con le strutture ministeriali e attivare le attività di analisi e valutazione della spesa all'interno di ciascun Ministero.

## Integrazione delle relazioni tecniche

L'OCSE ha evidenziato come le relazioni che accompagnano i disegni di legge (AIR, Analisi Tecnico-Normativa (ATN), Relazione Illustrativa e Relazione Tecnica) possano costituire un ulteriore strumento al fine di rafforzare l'utilizzo delle evidenze nel ciclo di bilancio. In particolare, ha sottolineato che la combinazione dei diversi documenti che

accompagnano una nuova norma, se coordinati ed integrati in un unico documento, potrebbero fornire informazioni più complete, in grado di dare maggior impulso all'utilizzo di informazioni non finanziarie nei processi di bilancio.

La proposta relativa alla predisposizione di elementi non finanziari, che riguardino la valutazione di efficacia dell'intervento e che accompagnino le proposte definite nell'ambito della predisposizione della legge di bilancio, appare sicuramente di interesse, in quanto colmerebbe una carenza conoscitiva importante in relazione all'analisi di impatto degli interventi. Tuttavia, è necessario che tali informazioni costituiscano un documento separato dalla relazione tecnica. Infatti, un'eventuale integrazione sarebbe inefficiente (molto costosa rispetto all'interesse conoscitivo) in quanto la scheda con elementi di valutazione dovrebbe essere predisposta in tutti i casi in cui è prescritta la relazione tecnica; appare, altresì, ridondante e confusiva sotto il profilo della duplicazione dei contenuti dell'AIR e del rischio di incongruenza rispetto ai relativi obiettivi e tempistiche; sarebbe, infine, inopportuna in quanto riporterebbe in un unico documento i profili finanziari e quelli relativi alla valutazione dell'efficienza ed efficacia dell'intervento che sottendono a forme di controllo diverse.

In alternativa, è stato proposto di affidare al Comitato Scientifico, con il supporto dell'Unità di Missione, il compito di redigere linee guida generali che definiscano i criteri per la struttura ed i contenuti dei report di valutazione e per l'individuazione degli interventi per i quali la valutazione è richiesta a supporto delle proposte dei ministeri, lasciando a questi ultimi il compito e le responsabilità di coordinare l'attività di valutazione per i profili di rispettiva competenza. Ciò garantirebbe la presenza di evidenze a supporto delle proposte e allo stesso tempo consentirebbe di gestire questo processo con gradualità, prevedendo all'inizio lo svolgimento di attività valutative per un numero esiguo di interventi secondo le tipologie individuate dalle linee guida.

### **Valutazione e revisione della spesa: sintesi degli interventi adottati**

Nel 2022, parallelamente allo svolgimento dell'indagine OCSE, è stato istituito presso il MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Comitato Scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa (legge n. 233/2021). Il Comitato è composto dal Ragioniere Generale dello Stato, che assume le funzioni di Presidente, dai rappresentanti di tre istituzioni (Banca d'Italia, Corte dei conti e Istat) e da due esperti di alto profilo tecnico-scientifico, competenti in materia di finanza pubblica e di valutazione delle politiche pubbliche.

Nel mese di novembre 2023, a seguito dell'emanazione da parte del Presidente del Consiglio delle linee guida sulle attività di analisi e valutazione della spesa, il Comitato Scientifico ha redatto un documento dal titolo "Criteri e metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione della spesa". Si tratta di un documento di orientamento metodologico, utile a predisporre un'agenda di valutazione interna ad ogni ministero e a dar vita ad un più ampio e profondo processo di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Seguendo le indicazioni contenute nelle linee guida del Presidente del Consiglio e negli specifici indirizzi del Ministro dell'economia e delle finanze, il documento prevede che ciascun Ministero sia responsabile della redazione e della successiva attuazione di un Piano triennale di analisi e valutazione della spesa. Il Piano contiene una descrizione dei progetti di valutazione che l'amministrazione intende svolgere nei successivi tre anni di lavoro. Le valutazioni devono essere condotte secondo elevati standard qualitativi. Ogni valutazione mira alla produzione di evidenze empiriche sulle quali basare proposte di riforma e di riallocazione

delle risorse, che devono essere rese disponibili da ogni ministero in tempi utili al disegno della legge di bilancio.

Nella Legge di bilancio 2023 sono stati stanziati fondi per il potenziamento delle competenze interne alla pubblica amministrazione. Tali risorse finanziano la realizzazione, presso ciascun ministero, di attività di analisi e valutazione della spesa pubblica, che possano contare sull'apporto di specifiche competenze professionali da reperire attraverso l'assunzione di personale specializzato e il ricorso a esperti. Il Responsabile del Piano è la figura interna preposta a coordinare le attività connesse alla predisposizione e all'attuazione del Piano triennale.

Al fine di rafforzare le competenze del personale coinvolto nella realizzazione dei Piani è prevista, già a partire dal 2024, l'organizzazione di corsi di formazione promossi dalla Ragioneria Generale dello Stato e finalizzati alla costruzione di una comunità di funzionari pubblici specializzati in analisi e valutazione delle politiche.

Il documento elaborato dal Comitato Scientifico prevede che gli esiti delle attività di valutazione siano tempestivamente pubblicati sui siti web dei ministeri e siano oggetto di discussione e di confronto pubblico, grazie all'organizzazione di incontri dedicati.

## APPENDICE

### *Appendice 1 – Prima missione ricognitiva - Schede di sintesi delle interviste*

MEF – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (UDM NG-EU, I.G.B., SE.S.D., I.GE.P.A., I.G.A.E.) – 15/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati ai processi valutativi e alla programmazione degli investimenti.

#### Processi valutativi

È stata fornita una panoramica del quadro normativo che regola il contesto valutativo ed è stata presentata la riforma della revisione della spesa, inserita tra le riforme da attivare nell'ambito del PNRR.

È stato sottolineato il necessario rafforzamento del ruolo di coordinamento del MEF e della RGS, già avviato anche attraverso la creazione di un'unità di missione specifica ed è stato presentato lo schema attuativo che regola e caratterizza il PNRR, ovvero la struttura per *milestone* e *target*, che può costituire un'importante opportunità per rafforzare la valutazione delle politiche pubbliche.

#### Programmazione degli investimenti

È stata presentata l'esperienza dell'assistenza tecnica dell'*Advisory Hub* della Banca Europea degli Investimenti (BEI). In questo contesto, si collocano gli accordi di collaborazione con BEI sottoscritti dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (MIMS), per la definizione di linee guida per la valutazione *ex-ante* dei progetti di investimento nel sottosettore del trasporto rapido di massa e nei sottosectori strade/autostrade e ferrovie; e dal Ministero della Salute per la revisione della Metodologia di valutazione *ex-ante* (MexA) dei piani regionali di edilizia sanitaria. In particolare, la Direzione Generale per i sistemi di trasporto ad impianti fissi e il Trasporto Pubblico Locale (DG-TPL) del MIMS ha richiesto l'assistenza tecnica della BEI nell'ambito dell'Avviso, relativo al trasporto rapido di massa pubblicato dal MIMS nel mese di marzo 2018, con l'obiettivo di definire criteri e parametri di valutazione ad hoc progettati per questo settore. Ad ottobre 2019 il Nucleo di valutazione degli Investimenti pubblici del Ministero della Salute ha elaborato l'aggiornamento della Metodologia di valutazione *ex-ante* (MexA2), che rappresenta il primo strumento per la valutazione dei Piani di investimento anche per le fasi di valutazione *in itinere* ed *ex-post*. Tale revisione recepisce le esperienze

regionali maturate e le innovazioni legislative nazionali ed europee, nonché il consolidamento delle metodologie e delle tecniche di valutazione dei Fondi Strutturali:

- le linee guida hanno avuto un approccio partecipativo, atto a coinvolgere, tra gli altri, *stakeholders* e attori locali;
- anche in relazione all'esperienza dell'*Advisory Hub* è stata sottolineata l'importanza della valutazione *ex-ante* a supporto di un'efficiente selezione dei progetti.

## MEF – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (I.G.I.T., UDM NG-EU, I.G.B., SE.S.D, I.GE.P.A., I.G.A.E., SEC-PNRR, I.GE.CO.FI.P., I.GE.SPE.S) - 25/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al sistema informativo RGS e al monitoraggio della spesa sociale e sanitaria.

### Sistema informativo RGS

È stato fornito un quadro generale dell'intero sistema informativo RGS, oltreché una descrizione dei processi relativi all'integrazione tra basi dati. È stato evidenziato come, allo stato attuale, le basi dati contengono principalmente dati finanziari, mentre i dati relativi agli indicatori fisici (es. BDU) sono spesso incompleti e non esaustivi, per cui è necessario un miglioramento delle informazioni sulle realizzazioni e sui risultati; lo scarso utilizzo degli indicatori ai fini della valutazione comporta uno scarso monitoraggio degli stessi e una conseguente assenza di *feedback* a supporto di un miglioramento dei sistemi informativi.

Per rendere efficiente la nuova piattaforma REGIS, è necessario il rafforzamento degli enti attuatori, con particolare riferimento agli enti locali.

### Monitoraggio della spesa sociale e sanitaria

È stato fornito un quadro generale del sistema sanitario italiano. Nel settore sanitario è in essere un approccio di tipo partecipativo che ricomprende, in via esemplificativa, un tavolo di coordinamento del monitoraggio con regioni e province autonome, sia riguardo ai profili di equilibrio economico finanziario dei servizi sanitari regionali sia con riferimento alla corretta erogazione dei livelli di assistenza.

Sul fronte dei dati, è stata sottolineata la presenza di indicatori, aggiornati anche più volte nel corso dell'anno, di tipo non finanziario (es. ospedalizzazioni e posti letto).

## MEF – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (I.G.B., UDM NG-EU, SE.S.D) – 25/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alla **revisione della spesa**, con particolare riferimento ai nuclei di analisi e valutazione della spesa (art. 39, L 196/2009).

Le attività di revisione della spesa allo stato attuale non si basano su evidenze provenienti da attività valutative; qualche valutazione è stata condotta, ma non ha avuto un impatto in termini di utilizzo degli esiti nelle proposte di bilancio;

I rappresentanti dell'Ispettorato Generale di Bilancio hanno evidenziato un apprezzamento delle attività svolte dai nuclei; la normativa di istituzione dei Nuclei è ancora vigente ed è in discussione la loro riattivazione; è stato evidenziato che, in vista della loro riattivazione, è opportuno considerare un punto critico che li ha caratterizzati, relativo alla carenza di personale e competenze ad hoc.

È stato sottolineato, inoltre, che, pur prevedendo la L 196/2009 (art. 39) l'istituzione di nuclei di analisi e valutazione della spesa in tutte le amministrazioni centrali dello Stato, questi, tuttavia, risultano attivi soltanto in alcuni ministeri. Al fine di favorire un potenziamento dei Nuclei, I.G.B. ha anticipato che realizzerà una sperimentazione con il Ministero della Salute e con il Ministero della Giustizia, per i quali si intende anche effettuare un approfondimento nell'ambito del progetto in corso.

Un altro aspetto emerso, infine, è l'importanza di istituzionalizzare la domanda di valutazione, anche considerata l'esperienza di altri Paesi. È stato evidenziato, infatti, che non c'è una domanda di valutazione costante e strutturata da parte del Governo e del Parlamento; in particolare manca una richiesta di valutazione della spesa specifica e non generalista.

## MEF – DIPARTIMENTO DEL TESORO (DT) – 16/02/2022

**Oggetto:** la discussione ha riguardato essenzialmente **l'analisi di impatto macroeconomico**.

Sono stati presentati i modelli ed i metodi utilizzati (ITEM, QUEST, un modello multisettoriale sviluppato dal DT).

Le competenze del personale interno sono molto elevate, sebbene sussista un problema di indirizzo e sottoutilizzo delle stesse, che, se non correttamente identificato e risolto, può rendere obsoleto il capitale umano; l'attività di formazione del personale viene ritenuta di tipo generalista e non specifica sugli aspetti valutativi.

L'integrazione di dati proveniente da diverse fonti, quali dati amministrativi e legali, è possibile attraverso apposite convenzioni per i microdati, accordi con ISTAT, scambi con gli altri dipartimenti; nello scambio dei dati con gli altri dipartimenti, è emersa la necessità di una maggiore celerità nei dati forniti da RGS.

Le valutazioni condotte sono prevalentemente di tipo *ex-ante*, anche se sono effettuate dopo la decisione politica, il che implica un limitato utilizzo delle stesse da parte del *decision-maker*, sebbene gli esiti vengano comunque considerati nelle stime e nei *forecast*.

È stato presentato un esempio di valutazione *ex-ante* propriamente definita, su impulso del Ministero (condotta per gli incentivi alle auto elettriche) che è risultata utile per la decisione politica.

## MEF – DIPARTIMENTO DELLE FINANZE (DF) – 16/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato essenzialmente la **valutazione delle politiche fiscali**.

Le valutazioni effettuate sono soprattutto di tipo *ex-ante*; è emerso un alto livello di competenze, con personale interno giovane con dottorato e/o master.

Si utilizzano metodologie di impatto microeconomiche, anche in considerazione dei microdati a disposizione del DF, quali quelli relativi alle persone fisiche e microsimulazioni.

Sul tema dell'utilizzo dei risultati sono stati presentati gli esempi della riforma IRPEF e dell'assegno unico che sono stati utilizzati per dibattito parlamentare; negli esempi presentati, il DF ha contribuito alla predisposizione dell'AIR tramite microsimulazioni.

È emerso che per le attività del DF, il rispetto del GDPR e non si ritiene imponga troppi limiti<sup>202</sup>; i risultati delle analisi condotte sono diffusi come *working papers* sul sito istituzionale.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (DAGL, NUCLEO AIR) -15/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alla **valutazione nel contesto delle AIR /VIR**.

È stata rappresentata l'evoluzione del quadro normativo dell'AIR e della VIR, dalla loro istituzione fino alle più recenti modifiche normative, avvenute con il DPCM 169/2017.

Il Nucleo AIR interagisce con i ministeri, con il coinvolgimento dei referenti o altri soggetti designati, al fine di supportare e fornire le indicazioni e integrazioni ritenute necessarie per la Relazione AIR;

Non sono emerse problematiche relative al reclutamento del personale, che avviene attraverso il ricorso a selezioni specifiche.

Le controparti istituzionali del nucleo AIR sono spesso lontane dall'approccio AIR, il che rende maggiormente complesso l'impatto delle AIR sulla *policy* e sul *decision maker*.

Le informazioni nelle AIR hanno un riscontro limitato in termini di VIR; è emerso un problema di tipo culturale, ovvero una deresponsabilizzazione delle amministrazioni che, spesso, anche in assenza di motivazioni fondate, ritengono impossibile condurre analisi AIR;

È emerso un problema di "metodo" e la necessità di individuare competenze specifiche nei ministeri; problemi maggiori sono presenti con riferimento alle valutazioni *ex-post* (VIR), in quanto, spesso, esse non vengono utilizzate nella fase decisionale delle *policy*.

<sup>202</sup> Per alcuni microdati è necessaria la richiesta di accesso al Garante *Privacy* (es. per fattura elettronica utilizzati per *risk analysis* o per modelli di *forecasting* in tempo reale); per altri, quali quelli relativi alla dichiarazione dei redditi, non è necessaria.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (NUVEC) -15/02/202

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alla **verifica di efficacia nel contesto delle politiche di coesione**.

È stata descritta l'attività di verifica di efficacia svolta dal NUVEC in collaborazione con la Rete dei Nuclei presenti nella PA.

Sono state illustrate le Linee Guida sulla verifica di efficacia realizzate dal NUVEC nell'ambito di un gruppo di lavoro della Rete dei Nuclei.

Sono stati descritti tre esempi di verifiche di efficacia di progetti attuati a livello regionale, rispettivamente con i nuclei delle regioni Sicilia, Sardegna e Calabria.

## PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (NUVAP) – 24/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alla **valutazione nel contesto delle politiche di coesione**.

Il NUVAP lavora nell'ambito delle politiche di coesione. L'attività sviluppata dal NUVAP, specialmente negli ultimi anni, si è incentrata sull'utilizzo e sul dialogo sulle valutazioni. Come noto, le valutazioni nella politica di coesione europea sono obbligatorie, sebbene inizialmente l'obbligatorietà non era condizione sufficiente per l'utilizzo della valutazione.

Esistono unità di valutazione degli investimenti pubblici (ai sensi della L 144/1999) in ogni regione ed in alcuni ministeri a livello centrale; esse sono caratterizzate da ampia disomogeneità in termini di competenze e attività svolte. Un esempio di attività realizzata dalla Rete dei Nuclei è stata la revisione delle valutazioni su sei ambiti di *policy* per facilitare le attività delle unità di valutazione nel rispondere a domanda valutative.

Un'altra attività, anche inquadrata in un'ottica di rafforzamento delle competenze, è stata legata ai *workshop* realizzati, con un *focus* sulla valutazione *ex-post*.

Nelle politiche di coesione, che devono essere addizionali rispetto alle politiche ordinarie, si avverte una maggiore necessità di motivare, attraverso la valutazione, le decisioni di *policy* ed i loro relativi effetti.

L'attività del NUVAP è fortemente impegnata nel rafforzare la domanda, oltre che la cultura della valutazione nella PA.

Il *network* della Rete dei Nuclei e del Sistema Nazionale di Valutazione attualmente è composto da più di 200 membri; la componente di valutatori è limitata; ad esso partecipano principalmente rappresentanti del DPCoe, delle amministrazioni centrali e regionali.

Il NUVAP ha provato a collegare i risultati delle attività con le azioni amministrative, con un dialogo ed una consultazione con le amministrazioni responsabili della programmazione degli interventi.

Le unità di valutazione realizzano tutti gli anni una relazione sulle valutazioni condotte nelle regioni e nei ministeri. È stato pianificato, inoltre, di includere nel rapporto come le valutazioni realizzate vengono utilizzate; è stata fornita una breve presentazione dell'osservatorio dei processi valutativi.<sup>203</sup>

Nell'ambito della politica di coesione non è possibile avere una riallocazione sostanziale dei fondi assegnati, mentre la valutazione è utile quando permette di affinare l'allocazione della spesa. In tale ambito è importante anche l'esperienza delle *best practices* internazionali (Canada, Olanda, Svezia).

Per creare una cultura della valutazione è necessario organizzare le attività di valutazione nei ministeri e nelle agenzie di ricerca, anche attraverso specifico personale dedicato alla valutazione lavorando in *network*, trasversali e multidisciplinari.

## DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (DFP) E SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE (SNA) – 17/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alla **formazione del personale** e all'importanza delle **competenze sulla valutazione nella selezione del personale**.

### Formazione del personale

L'offerta formativa SNA è attualmente composta da circa 80 corsi, suddivisi in 3 blocchi: 1) *public policy*, che ricomprende corsi quali analisi e valutazione delle politiche pubbliche per PNRR, corsi pratici sulle modalità di implementazione dei programmi pubblici; 2) *budgeting* e *accounting*; 3) politiche europee, fondi strutturali, PNRR; i moduli sono predisposti in collaborazione con PA, PCM, DFP, MEF.

È stato riscontrato un aumento della domanda di moduli formativi, in seguito al Next Generation EU che ha trovato riscontro in un'offerta raddoppiata rispetto all'anno precedente, con l'aggiunta di moduli sulla capacità analitica per la valutazione.

È prevista in agenda la ridefinizione del ruolo degli OIV anche per gli aspetti relativi alla formazione e ai processi di programmazione strategica e affinché gli stessi diventino certificatori di risultati;

### Competenze sulla valutazione nella selezione del personale

È stato evidenziato come le competenze del personale della PA non sono particolarmente rivolte a profili quantitativi ed è emersa la necessità di individuare e valorizzare il personale con competenze statistiche, economiche, matematiche, fisiche, ecc..

<sup>203</sup> <http://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/osservatorio.html>.

Le valutazioni sono condotte da consulenti esterni, sebbene si riconosca la necessità di competenze specifiche nella PA.

La recente Riforma Brunetta favorisce un reclutamento veloce e mirato (portale di reclutamento inPA); ha portato, con il PNRR, alla formazione di profili trasversali (semplificazione amministrativa, rafforzamento *management*), anche se la valutazione non è ricompresa tra le priorità; ha reso necessaria un'innovazione degli strumenti di programmazione strategica della PA, che deve includere in un unico documento i piani di reclutamento, *performance* e formazione.

Si è riscontrato negli anni un aumento della consapevolezza sulla valutazione, anche attraverso la richiesta di conoscenze valutative nel corso-concorso SNA, al fine di creare una maggiore domanda valutativa; si è riscontrata la mancanza, nella formazione iniziale dei neoassunti, di corsi sulla valutazione, anche a causa dell'assenza di domanda da parte della PA.

## MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (MLPS) – 21/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alla presenza di linee guida, alla capacità di valutazione** all'interno del ministero, al **processo di bilancio e revisione della spesa**, al **Reddito di cittadinanza**, al **Piano Garanzia Giovani**.

### Quadro regolatorio e presenza di linee guida

Non ci sono linee guida per la valutazione di misure finanziate con politiche ordinarie. È previsto che il piano di ricerca per la valutazione controfattuale (finalizzata alla valutazione degli effetti del Reddito di Cittadinanza) sia presentato ad un comitato scientifico appositamente costituito; il piano di valutazione è gestito con la Banca Mondiale, che, con un *pool* di ricercatori di ANPAL ed INAPP, ha come obiettivo quello di valutare le politiche pubbliche.

### Capacità di valutazione

Per quanto riguarda i rapporti tra il MLPS e i due enti vigilati e finanziati dallo stesso, INAPP ed ANPAL, le stesse sono disciplinate per norma, operano secondo le direttive MLPS ed hanno assorbito parte delle competenze che prima erano in capo a MLPS.

Nell'ambito del Ministero, ci sono due programmi operativi, mentre le valutazioni sono condotte lungo due direttrici principali: la prima riguarda la verifica del corretto utilizzo dei fondi europei (per la quale è previsto l'obbligo normativo); la seconda, invece, consiste nelle valutazioni stabilite discrezionalmente in base al programma (ad es. PON inclusione).

Per il Reddito di cittadinanza è prevista la presenza di una commissione che valida il piano di valutazione.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse per l'attività di valutazione delle politiche ordinarie, è emerso come non ci siano fondi specifici nei capitoli di bilancio del MLPS; tale

attività di valutazione è affidata alle agenzie vigilate ed è finanziata, principalmente, attraverso trasferimenti.

La valutazione delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali è obbligatoria; la stessa può essere svolta in autonomia o affidata ad altri soggetti; il NUVAP e il Sistema Nazionale di Valutazione forniscono in generale supporto metodologico per la definizione di piani di valutazione, ma le valutazioni sono condotte autonomamente.

### Processo di bilancio e revisione della spesa

L'analisi della spesa pubblica avviene in termini di monitoraggio finanziario, congiuntamente con il MEF e gli enti coinvolti, senza tenere in considerazione gli effetti economico-sociali e sui beneficiari delle politiche. Il MEF collabora con il MLPS sull'analisi della spesa. Tale attività si concretizza nell'analisi di ogni allocazione di spesa pubblica, per verificare la compatibilità finanziaria dei fondi e, ove necessario, proporre un definanziamento o una richiesta di nuovi fondi. Rispetto alle politiche ordinarie, il controllo qualitativo e quantitativo della spesa è centralizzato nel processo di bilancio ed incardinato presso il MEF. Data la rilevanza della riforma della *spending review* (SR) del PNRR, è stato sollevato il problema della rigidità del bilancio dello Stato; per la presenza di capitoli con oneri inderogabili per i quali i finanziamenti sono previsti in base a norme di legge.

### Reddito di cittadinanza (RdC)

Il DL 4/2019 codifica esplicitamente il mandato del MLPS in tema di valutazione, di tipo controfattuale, del RdC, introducendo informazioni di dettaglio sulla definizione del piano di valutazione, sulla composizione del Comitato Scientifico che deve redigerlo e sulle modalità di realizzazione delle attività valutative. Tuttavia, a seguito degli slittamenti causati dalla pandemia e al fine di rendere più celeri le analisi, è stato predisposto un nuovo piano di valutazione sulla base di un esperimento controllato. La valutazione verrà avviata a partire da settembre 2022, previa approvazione del piano di valutazione da parte della Cabina di Regia. Le attività di valutazione devono avvenire senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, anche avvalendosi di INAPP ed ANPAL. Tali attività valutative sono finanziate tramite i fondi comunitari del PON Inclusion.

Non è stata effettuata una valutazione *ex-ante* standardizzata, ma si è affiancato il processo decisionale con micro-simulazioni ed analisi degli impatti sulle distribuzioni dei redditi.

È emerso un problema di disponibilità alla condivisione delle basi dati di cui INPS è titolare, che rende complicata l'integrazione delle informazioni statistiche.

### Piano Garanzia Giovani (PON YOUNG)

Secondo le linee guida del Fondo Sociale Europeo, devono essere predisposti due rapporti finalizzati a monitorare lo stato di attuazione dell'intero piano.

## MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – 22/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio**, alla **capacità di valutazione** e al **processo di bilancio**, alla **base dati**, all'**utilizzo della valutazione**, e le pratiche esistenti all'interno del Ministero.

### Quadro regolatorio e pratiche di valutazione

Sulla replicabilità della logica sottesa ai fondi comunitari nell'ambito delle politiche ordinarie, il Ministero ha sottolineato il diverso orizzonte temporale, dal momento che la programmazione comunitaria si svolge in cicli molto lunghi, di 7 (+3) anni, mentre la Legge di Bilancio è annuale. Inoltre, le politiche comunitarie sono principalmente relative a politiche di investimento, rendendo più agevole inquadrare le attività di valutazione ed ottenere indicazioni su effetti.

È stato evidenziato come l'inserimento in un unico dipartimento (Direzione generale dei sistemi informativi) della DG statistica e della DG per il coordinamento delle politiche di coesione, permette di aggregare le competenze con riferimento al sistema di valutazione.

Il Ministero della Giustizia ha riportato l'esperienza realizzata, con il supporto del Dipartimento della Funzione Pubblica, di una valutazione di tipo partecipativo, volta a un pieno coinvolgimento degli *stakeholders*, i cui esiti hanno contribuito alla definizione di priorità relative a specifici interventi, quale l'ufficio del processo<sup>204</sup>

È stata sottolineata l'importanza di un necessario cambio culturale. I primi passi sono stati mossi con la riforma della giustizia, ambito in cui l'ufficio legislativo si è organizzato in specifici gruppi di lavoro, con il coinvolgimento di esperti esterni, al fine di dare indicazione sulla predisposizione dell'AIR, la preparazione degli indicatori e porre le basi per attività valutative future.

### Capacità di valutazione

L'ufficio legislativo effettua la valutazione *ex-ante*; in generale, la valutazione *ex-post* si effettua poco e si investe poco sulla stessa.

È stato evidenziato che una maggiore sistematicità delle valutazioni dovrebbe essere accompagnata dall'utilizzo dei risultati nei processi di decisione delle politiche.

Sono necessarie elevate professionalità e competenze specifiche per le attività valutative.

---

<sup>204</sup> L'Ufficio per il processo corrisponde ad un progetto di miglioramento del servizio giustizia, che, prendendo spunto da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari. È citato per la prima volta dall'art. 16-octies del DL 179/2012, convertito con modificazioni dalla L 221/2012, che prevede l'istituzione dell'Ufficio per il processo, presso le Corti di appello ed i Tribunali ordinari. Il ministero ha programmato interventi organizzativi e normativi, per fornire a Tribunali e Corti di appello la cornice normativa, le prime risorse finanziarie e gli strumenti informatici per organizzare staff in grado di affiancare il giudice nelle attività. Tra le misure contenute nel PNRR, sono previsti interventi straordinari per l'Ufficio per il processo.

La gestione ordinaria del bilancio sconta un'organizzazione del Ministero su più dipartimenti, aventi differenze strutturali e processi di revisione della spesa diversi. Il bilancio, inoltre, è molto rigido; circa l'85 % della spesa (di circa 10 mld totali) è incomprimibile, e non può essere oggetto di logiche di revisione della spesa.

### Base dati

Per lungo tempo è stata assente la cultura del dato; la domanda di dati è aumentata negli anni, non solo a livello centrale, ma anche a livello territoriale, con gli uffici giudiziari.

Il Ministero dispone di un *data warehouse* centralizzato, che permette di ottenere microdati sui processi e procedimenti civili. Il Ministero si è posto l'obiettivo di estenderne l'utilizzo anche negli altri settori. I dati, tuttavia, sono ancora limitatamente utilizzati per la valutazione di impatto delle politiche, a causa sia della mancanza di infrastrutture di raccolta ed estrazione di dati, sia della carenza di competenze adeguate.

### Utilizzo della valutazione

L'utilizzo dei risultati dell'AIR del "Codice rosso" (L 69/2019) ha portato ad un processo di revisione della norma, orientando le scelte per il disegno di legge sulla violenza domestica.

Il Ministero è molto attivo nel presentare al Governo proposte per orientare meglio le scelte, gli obiettivi e le decisioni da portare avanti: nel corso del 2021 il Ministero è stato proponente o co-proponente di 2 disegni di legge, 15 decreti-legge e 5 decreti legislativi; ha anche presentato 11 relazioni AIR.

## MINISTERO DELLA CULTURA (MIC) – 23/02/2022

**Oggetto:** 'l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione** e al processo di bilancio e revisione della spesa, **all'utilizzo della valutazione**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

Il Ministero svolge più attività di monitoraggio che di valutazione; in generale viene effettuata un'analisi sulla coerenza tra utilizzo delle risorse e soddisfacimento degli obiettivi, senza entrare nel merito della qualità e dell'appropriatezza dell'intervento.

In tema di pianificazione degli interventi (ad esempio di restauro), le priorità sono fissate per legge. La valutazione sul "cosa fare" avviene in "periferia" (nei singoli siti archeologici/monumenti). Salendo di livello si arriva alle DG competenti per settore, le quali richiedono risorse per la politica/intervento culturale da realizzare.

L'AIR viene effettuata sistematicamente su tutti gli interventi normativi, mentre la VIR è svolta solo su interventi selezionati ex lege oppure su richiesta del Consiglio di Stato. La VIR può essere svolta anche ad intervalli, laddove sia richiesto un monitoraggio prolungato nel tempo.

La VIR per il *Bonus cultura*<sup>205</sup> è stata effettuata sui primi cinque anni, su richiesta del Consiglio di Stato. Un altro esempio emerso è stato quello della *Bigliettazione musei*, dove la VIR avviene per atto normativo e su base annuale.

### Capacità di valutazione

La direzione Bilancio del Ministero ha chiarito che l'attività svolta riguarda il monitoraggio finanziario degli interventi, per lo più indirizzato a guidare la programmazione di bilancio, e fornire dati al sistema di valutazione della *performance* (attraverso indicatori rappresentativi della capacità di spesa).

È stato specificato, poi, che il Dlgs 228/2011 definisce il processo di valutazione sugli investimenti pubblici.

Le competenze sulla valutazione sono poche e sarebbero necessarie maggiori risorse umane con un *background* sulla valutazione.

### Uso della valutazione

Sono state descritte le modalità utilizzate per produrre dati e per valutare l'intervento del *Bonus Cultura*.

Per quanto riguarda gli indicatori, è stato evidenziato che sono stati utilizzati indicatori forniti dal Consiglio di Stato, altri invece sono stati suggeriti da SOGEI per il monitoraggio mensile. In entrambi i casi, si tratta di indicatori quantitativi (ad esempio: numero giovani che ne ha usufruito, numero esercenti, numero categorie merceologiche). Ulteriori indicatori qualitativi sono stati proposti dal Consiglio di Stato, per i quali, tuttavia, sono emerse difficoltà legate al GDPR.

### Processo di bilancio e della revisione della spesa

Sul Piano della *Performance* (PdP), l'ufficio legislativo viene interpellato limitatamente alla scelta del *target* sugli indicatori a loro assegnati. Obiettivi, priorità ed indicatori, sono scelti dall'OIV, ma in stretto coordinamento con tutte le DG del Ministero, per fare in modo che le attività siano misurabili e monitorabili.

Sull'utilizzo dell'attività di valutazione come supporto per le attività di revisione della spesa, è stato chiarito che quest'ultima, almeno in passato, è stata disposta prevalentemente attraverso un meccanismo di tipo *top down*, in cui le decisioni politiche hanno di fatto determinato l'individuazione dei tagli.

Le decisioni di revisione della spesa sono prese a livello politico e declinate poi nei capitoli di bilancio; si ritiene, tuttavia, che le valutazioni potrebbero supportare le decisioni sugli stanziamenti di bilancio.

<sup>205</sup> L 208/2015.

## MINISTERO AFFARI ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE (MAECI) – 23/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato il tema della **valutazione delle politiche pubbliche**.

Nel Ministero si occupano di valutazione tre diversi Organismi: l'OIV per quanto riguarda la *performance* interna e il bilancio; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo per quanto riguarda i programmi esterni; una sorta di *think tank* di unità di analisi statistica all'interno del Ministero. Nell'ambito della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, si è sempre fatto ricorso a valutazione esterna, per mancanza di competenze specifiche interne all'amministrazione.

Con riferimento all'unità che si occupa del PNRR, è stato sottolineato che lo stesso è ancora in fase di *set up*; la fase valutativa è ancora lontana e non è stato pianificato nulla nella definizione di criteri, priorità, indicatori, tempi di valutazione. Per la definizione dei *milestone e target* (M&T) non è stata utilizzata la valutazione *ex-ante*; è stata condotta solo un'analisi qualitativa delle esigenze delle imprese, disegnando le conseguenti misure da attuare. I M&T sono stati definiti sulla base della esperienza del fondo di sostegno per l'*export* delle imprese italiane; tuttavia, non è stata utilizzata alcuna evidenza statistica (non esiste infatti un ufficio con le competenze specifiche necessarie a fare tali valutazioni), ma è stata fatta un'ipotesi sulla base del fatto che c'è stato un incremento della dotazione del fondo e un aumento dell'*export* nel 2021. Ad ogni modo, si è ancora agli inizi ed è troppo presto per parlare di valutazione d'impatto, occorrerebbe aspettare 3 o 4 anni. Il MAECI ha evidenziato, inoltre, la necessità di un maggiore impegno per la valutazione delle politiche ordinarie.

A livello di bilancio, la valutazione *ex-ante* si basa sulle Note Integrative (NI) e sul PdP, coordinati dall'OIV e dalla Segreteria Generale. Coinvolgendo le DG del Ministero, si definiscono gli obiettivi associati alle risorse, gli indicatori e i *target* di misurazione, per poi rilevare, in sede di rendicontazione, l'entità degli scostamenti tra gli obiettivi e i risultati.

Un altro esempio di valutazione *ex-ante* è rappresentato dalla formazione delle previsioni del bilancio, dopo il DEF, in cui si ha un primo *assessment* dei bisogni da soddisfare. Viene però sottolineata l'esigenza di andare al di là dell'analisi finanziaria e di considerare la valutazione, la quale dovrebbe analizzare se i fabbisogni individuati sono stati soddisfatti e i servizi effettivamente offerti.

Il Ministero sottolinea che il bilancio è per l'85% un bilancio rigido, con spese di personale e di trasferimenti a organismi internazionali (come ad esempio l'ONU).

Nel caso della Cooperazione allo sviluppo sono state realizzate analisi d'impatto dei progetti, in quanto la valutazione di impatto è obbligatoria (art. 21 L 125/2014).

È necessaria la diffusione della cultura della valutazione all'interno dell'amministrazione.

## MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILI (MIMS, ORA MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI) – 23/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero e alla **capacità di valutazione**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

Con riferimento al PNRR sono state pianificate le attività di valutazione. Ci sono due livelli: *in itinere* e di impatto. Il MIMS si sta attrezzando per predisporre un sistema di indicatori. Per quanto riguarda la fase *ex-post* si focalizza su due temi: generazione di *outcome* (dove è necessario un orizzonte temporale di lungo periodo) e valutazione delle politiche.

Per quanto riguarda le linee guida, le stesse si sviluppano su due livelli. Il primo livello si concentra su un *framework* generale definito da linee guida per la valutazione *ex-ante* (che contiene anche una parte residuale per la valutazione *ex-post*); il secondo livello contiene linee guida operative, specifiche per i diversi settori, che definiscono le procedure e le metodologie per le valutazioni *ex-ante*. Per il settore ferroviario, le linee guida sono state già pubblicate; per il settore stradale e portuale, sono in corso di pubblicazione. Il Codice dei contratti pubblici e il Dlgs 288/2011 spingono ogni amministrazione a dotarsi di linee guida per la valutazione. L'applicazione, nel contesto delle infrastrutture, è principalmente rivolta alle amministrazioni locali.

L'allegato al DEF dovrebbe includere, per legge, le sole opere che si decide di finanziare. Ad oggi, tuttavia, l'allegato infrastrutture al DEF include tutti gli elementi di riferimento al Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), anche in termini di indicatori di *outcomes*. L'allegato al DEF in passato conteneva solo dati finanziari; l'ultima versione mostra però un cambiamento, con l'indicazione anche di indicatori fisici, quali quelli di sviluppo sostenibile.

Gli indicatori e gli obiettivi sono gli stessi tra NI e PdP. A partire dal bilancio 2018-2020, il MIMS ha anche rafforzato il legame tra il PdP e la procedura di bilancio, allineando le tempistiche dei due processi e garantendo la coerenza dei contenuti.

Le valutazioni *ex-post* sono condotte per misurare gli effetti. L'impegno è quello di arricchire la conoscenza informativa, migliorando la raccolta di dati e di indicatori di *output* per condurre analisi di impatto in grado di misurare gli *outcome*. La valutazione *ex-post* attualmente è realizzata dalla Struttura Tecnica di Missione (STM); tuttavia, si lavora per modificare questa scelta, in quanto la STM è direttamente collegata al potere politico e non assicurerebbe pienamente la terzietà della valutazione.

Esiste un collegamento ai fini della valutazione tra MIMS e MITE, fondato su un duplice binario organizzato sulla base di due presidi: da un lato, il Consiglio superiore per i lavori pubblici (CSLP), presso il MIMS, per gli aspetti ingegneristici; dall'altro, la commissione VIA-VAS (valutazione impatto ambientale- valutazione ambientale strategica), presso il MITE, per l'impatto ambientale. Tuttavia, il PNRR ha incluso dei principi di condizionalità, in particolare con riferimento alle possibili ricadute ambientali dei progetti di investimento. A partire dal decreto semplificazione (DL 77/2021) gli studi di fattibilità, condotti dal CSLP,

devono includere impatti economici, ed ambientali ed integrare, di fatto, in un'unica attività, le operazioni in capo ai due presidi.

Sul supporto che può fornire il MEF, si ritiene che lo stesso potrebbe essere focalizzato su *standard*, metodologie e buone pratiche per migliorare la qualità della valutazione *ex-post*.

### Capacità di valutazione

Il Ministero possiede un grande bagaglio di competenze, soprattutto tecniche, che però non coprono l'intero ciclo degli investimenti pubblici. In particolare, mancano le professionalità a supporto dell'analisi legata alla sostenibilità degli investimenti.

Per colmare le lacune esistenti sul tema, è stata creata la PNRR *Academy*, il piano di *training*, in materia di appalti, promosso dallo stesso Ministero, per agevolare l'attuazione del PNRR ed accrescere le competenze procedurali tramite la valorizzazione e la formazione dei Responsabili Unici del Procedimento (RUP).

È in atto anche una politica di rafforzamento attraverso la formazione del "Centro per l'Innovazione e la Sostenibilità in materia di Infrastrutture e Mobilità" – CISMI, che si occuperà di fornire il supporto sulla valutazione delle politiche, in termini di contributo metodologico.

La Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'Alta sorveglianza (STM) offre un supporto tecnico per la definizione dei fabbisogni, le fasi di progettazione e monitoraggio delle infrastrutture e i piani della mobilità, attraverso valutazioni ed analisi *ex-ante*. Poiché il procedimento che porta alla decisione finale è lungo e complesso, beneficia di un'ulteriore fase valutativa condotta dal CSLP.

## MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA (MITE, ORA MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA) – 23/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione**, all'**uso della valutazione**, al **processo di bilancio**, alla **base dati**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

Non esiste un approccio sistematico alla valutazione. Ciò nonostante, negli ultimi anni ci sono state alcune esperienze che hanno fatto crescere la cultura della valutazione. Un esempio è rappresentato dal Catalogo delle sovvenzioni dannose/amiche per l'ambiente, nel quale si individuano forme di sovvenzione/contributo che possano favorire/danneggiare l'ambiente. Ogni anno si produce una Relazione di circa 800 pagine, con circa 157 misure che impattano sull'ambiente e che viene sottoposta al Ministro, al Presidente del Consiglio e alle Camere. Nell'ambito del MEF, la relazione è stata ripresa dal Dipartimento delle Finanze per l'analisi degli aspetti fiscali.

Un'altra esperienza è costituita dalla Relazione sul capitale naturale prodotta da un Comitato per il capitale naturale formato da 10 ministri, presieduto dal Ministro del MITE,

da responsabili degli istituti più importanti (ISTAT, Banca d'Italia, ISPRA, ENEA, CNR) e da 10 scienziati/esperti della società civile.

### Capacità di valutazione

Il MITE ha sofferto di una carenza d'organico con il blocco delle assunzioni iniziato circa 15 anni fa e solo di recente sono stati avviati nuovi concorsi per dirigenti, funzionari, tecnici, anche legati al PNRR. Le competenze sulla valutazione sono scarse, in quanto il personale è principalmente composto da professionalità con specializzazioni su tematiche ambientali. In particolare, in tema di valutazione ambientale, sono presenti due Commissioni ad hoc per la VIA e la VAS con personale proveniente dall'esterno (università, imprenditori, settore delle costruzioni).

La valutazione si estrinseca soprattutto attraverso l'AIR; negli altri casi si fa un ricorso limitato alla valutazione.

L'AIR è condotta dagli uffici legislativi. Non sono state effettuate VIR.

### Uso della valutazione

Sul tema dell'uso delle valutazioni ambientali, è stata evidenziata l'esperienza del Catalogo delle sovvenzioni, volto a identificare quelle con impatto negativo per l'ambiente. Sono stati creati dei gruppi di esperti, con l'obiettivo di valutare le politiche passate e proporre nuove misure da adottare. Tale ricognizione è stata ritenuta rilevante tra gli esperti, mentre non ha avuto adeguato risalto nel dibattito a livello politico. In relazione a tale esperienza, è stato citato un progetto dell'OCSE dal titolo "Revisione della *performance* ambientale", in cui i paesi coinvolti devono rendicontare, alla comunità degli Stati membri, le iniziative adottate e la relativa *performance* attraverso indicatori, dati, cifre, misure.

### Processo di bilancio

Le NI contengono degli indicatori che dovrebbero agevolare la discussione, se non durante la formazione del bilancio col MEF, almeno internamente. L'obiettivo è quello di predisporre una NI più focalizzata sulle ricadute esterne dell'attività del Ministero.

### Base dati

Gli indicatori hanno un ruolo chiave per il monitoraggio, ma non sono sufficienti per la valutazione. Due sono le fonti principali: per la predisposizione del Catalogo delle sovvenzioni dannose/amiche per l'ambiente, il MITE collabora con il Dipartimento delle finanze del MEF; sulle tematiche ambientali, la raccolta degli indicatori avviene anche grazie ad ENEA, ISPRA e GSE. Il problema non è la disponibilità di indicatori, ma la capacità di correlare gli stessi con l'azione amministrativa o con gli *outcome* attesi.

Da anni si cerca di collegare tutti i processi di formazione del bilancio con l'agenda dello sviluppo sostenibile e la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, anche attraverso quattro serie di indicatori: gli indicatori BES dell'ISTAT, gli SDGs delle Nazioni Unite, quelli della strategia italiana, più una gamma di indicatori base definiti nel DEF.

## MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (MISE, ORA MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY) – 24/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero e alla **capacità di valutazione**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

Per quanto riguarda l'AIR/VIR, le problematiche principali sono riconducibili all'individuazione degli indicatori e alla valutazione degli impatti economico-sociali. Tale criticità emerge in quanto non è pratica comune condurre un'estensiva fase di consultazione con gli *stakeholders*. La consultazione è risultata difficile negli ultimi anni, in quanto si è principalmente proceduto per decretazione di urgenza a fronte dell'emergenza pandemica. Le AIR e le VIR sono comunque effettuate dagli uffici legislativi sugli aspetti normativi, limitandosi alla verifica della legittimità dei provvedimenti.

Nell'ambito del PNRR, il MISE, partendo dal DL 77/2021 e dal DL 152/2021, ha effettuato una mappatura delle aree di intervento nel PNRR, utilizzando un sistema di indicatori comuni e di impatto per le valutazioni *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post* (allineati a quanto stabilito dalle raccomandazioni specifiche per il Paese, individuate dalla Commissione Europea). Tale azione di definizione avviene con il supporto e la collaborazione di RGS.

Nell'ambito della valutazione dell'efficacia degli interventi, è stato fatto l'esempio della misura Transizione 4.0 del PNRR, dove è stato definito un Comitato (a cui partecipa il MEF, l'ISTAT, il MISE, l'Agenzia delle Entrate) per la valutazione di efficacia della misura. Questo è il primo esercizio ministeriale sulla misura. La misura si concluderà nel 2022 e vi saranno tre anni per valutare l'impatto.

Il Piano di valutazione del PNRR sarà inquadrato nel Centro studi, che ha anche il compito di raccogliere dati per il monitoraggio e per la valutazione *ex-post*.

Il MISE è attualmente beneficiario di un altro progetto finanziato dalla DG *Reform* al fine di rafforzare i processi valutativi. Questo può avere un impatto in due modi distinti: rafforzare la capacità per effettuare la valutazione interna ed avere la capacità di esternalizzare attività valutative, avendo le competenze per realizzare la gestione tecnica della valutazione.

Un esempio di valutazione condotta dal MISE è l'esperienza concretizzata nel rapporto di valutazione dello strumento a supporto dei beni strumentali nelle imprese (Nuova Sabatini).<sup>206</sup>

RGS, allo stato attuale, fornisce supporto e coordinamento nella predisposizione di una serie di indicatori per la spesa, anche a fini correttivi, nei casi di comportamenti non allineati agli *standard* internazionali.

<sup>206</sup> Decreto interministeriale 25 gennaio 2016 e successive integrazioni.

## Capacità di valutazione

L'atto di indirizzo del Ministro per il 2022 è alla base dell'orientamento dell'azione del MISE e, in coerenza con gli stanziamenti di bilancio, identifica 9 priorità strategiche, tra le quali la razionalizzazione dello schema di incentivi a supporto delle PMI. Si prevede, inoltre, la creazione di un *database* comune delle diverse tipologie di misure a favore delle imprese.

Al fine di predisporre un appropriato sistema di valutazione, come predisposto dal decreto di riorganizzazione ministeriale, è stata stabilita una nuova unità di valutazione (Centro studi), le cui competenze sono: studio e ricerca per il *dossier* del Ministro; supporto e coordinamento di attività statistiche in accordo con SISTAN e ISTAT, raccolta dati e analisi statistiche effettuate su temi d'interesse del Ministro; studi, ricerche e analisi per implementare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa; supporto alla ricerca statistica svolta dal Segretariato Generale.

Pur non essendo formalmente prevista l'attività di valutazione fra i compiti del Centro studi, ci sono varie attività legate alla valutazione che lo coinvolgeranno, sia tra le politiche ordinarie che per quanto riguarda il PNRR.

Il Centro studi è in fase di avvio, è composto da un dirigente e quattro funzionari ed in futuro si occuperà di raccolta e predisposizione di dati e degli indicatori per la valutazione *ex-ante* ed *ex-post*.

## MINISTERO DELL'ISTRUZIONE (ORA MINISTERO DELL'ISTRUZIONE E DEL MERITO) – 24/02/2022

**Oggetto:** la discussione ha riguardato principalmente i **processi valutativi**.

In merito agli attori della valutazione, non esiste una struttura dedicata alla valutazione, ad eccezione dell'ufficio legislativo per la valutazione *ex-ante* e la relazione AIR. Per effettuare la valutazione, il Ministero si avvale di due enti dallo stesso partecipati: INVALSI ed INDIRE. Sull'utilizzo dei risultati delle valutazioni di INVALSI, è emerso che lo stesso influenza l'individuazione delle priorità politiche dell'azione amministrativa. I Rapporti INVALSI, inoltre, rappresentano il fondamento per le decisioni di bilancio, essendo utilizzati sia come criterio di selezione delle operazioni, sia come base per il riparto di fondi alle istituzioni scolastiche. INDIRE, un altro ente *in house*, è preposto invece alla formazione dei docenti e al monitoraggio delle buone pratiche per metterle a regime nel contesto scolastico italiano.

In tema di competenze interne, in generale, all'interno del Ministero sono presenti diversi profili: tecnico (carattere statistico-informatico), amministrativo-contabile, giuridico; è poi presente il personale della scuola che opera in comando presso il Ministero. Ci sarà anche un nuovo concorso per il rafforzamento della dirigenza tecnica.

Una notevole iniziativa in materia di valutazione è rappresentata dal lavoro sul bilancio delle istituzioni scolastiche, avvenuto tramite un apposito applicativo, messo in esercizio ed implementato da circa un anno, che consente di avere una classificazione delle spese delle

single scuole in modo analitico, dettagliato e razionalizzato, oltreché avere un'indicazione sull'utilizzo delle risorse, non unicamente quelle finanziate dal Ministero dell'Istruzione ma anche attraverso altre fonti di finanziamento (come UE, Regioni e Comuni).

Non esiste un'unità preposta all'AIR. Se ne occupa l'ufficio legislativo, sulla base dei dati forniti dalle strutture e dai dipartimenti. Su stimolo del DAGL, per ogni provvedimento primario e secondario, l'ufficio cura concretamente la predisposizione di AIR e delle relative relazioni e con maggiori difficoltà le VIR. La fase relativa alle consultazioni pubbliche e l'analisi dei dati sono curate dalle direzioni tecniche di volta in volta competenti. Alcune criticità sono emerse nel contesto emergenziale, ma sono state parzialmente compensate dall'adozione di procedure semplificate. A livello metodologico, l'ufficio legislativo ha competenze legali; si parte dai dati delle direzioni di volta in volta competenti e ci si avvale del supporto del DAGL. In occasione dell'intervento "Buona scuola" si è operata una AIR molto dettagliata, con procedure di consultazione pubblica, anche attraverso una piattaforma informatica sul sito del Ministero, che ha visto utilizzati anche gli indicatori definiti dall'INVALSI (Sezione C Relazione AIR). Tuttavia, all'AIR non ha fatto seguito una relazione VIR e non ci sono esempi di VIR effettuate. Anche se non sono state prodotte VIR, ci sono casi di valutazione *ex-post* e di monitoraggio del sistema scolastico, che tengono in considerazione anche le evoluzioni normative intercorse.

In tema di dati, il Ministero dispone di una consistente mole di dati. Laddove possibile, si cerca di coprire il perimetro del Ministero tramite dati di tipo amministrativo; dove non possibile, si predispongono dati statistici, ottenuti dalle scuole attraverso procedure standardizzate per renderli direttamente utilizzabili. Il Ministero non ritiene che ci siano problemi legati ai dati, neppure in termini di competenze. Le stesse infatti provengono dall'ufficio di statistica, in raccordo con le altre unità organizzative del Ministero. L'unico problema concerne le materie che non fanno parte del perimetro di osservazione del Ministero, ma quello di altre amministrazioni ed è principalmente legato alle ricadute di una minore efficienza di queste ultime. In tema di collaborazione ed interoperabilità delle basi dati con gli altri ministeri, il Ministero è in grado di agire in tal senso, anche nel rispetto del GDPR; utilizza codici fiscali, codici INVALSI, codici scuola, rendendo possibile l'anonimizzazione delle informazioni e la diffusione.

In tema di indicatori, generalmente il Ministero riesce a definire il nesso causale tra il programma e l'indicatore di *outcome*, sebbene non internamente, ma con il supporto dei ricercatori INVALSI. Per quanto riguarda la scelta degli indicatori nell'ambito del PNRR, il supporto del MEF e le ricadute sulla NI e sul PdP, è importante la correlazione tra gli impatti, previsti negli indicatori della NI, e gli indicatori comuni di cui al PNRR, in corso di definizione con il MEF.

In tema di utilizzo degli esiti delle valutazioni, è emerso che i risultati delle valutazioni realizzate da INVALSI sono stati utilizzati nella definizione delle politiche di coesione e degli interventi del PNRR.

## MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (MUR) – 25/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione, all'uso della valutazione, alla base dati, alla valutazione nell'ambito del PNRR.**

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

La procedura adottata dal MUR per l'AIR prevede una collaborazione tra ufficio legislativo, direzioni generali competenti e ufficio statistico. L'ossatura del documento, legata ad aspetti normativi, viene effettuata dall'ufficio legislativo, con il coinvolgimento successivo delle direzioni generali competenti, a seconda delle materie oggetto di analisi. In base ai dati emersi, viene predisposta una bozza di provvedimento e subito dopo iniziano le consultazioni, su iniziativa delle direzioni generali. Vi è il coinvolgimento anche di soggetti esterni, quali gli organismi collegati al MUR (ad esempio, ANVUR). L'Ufficio legislativo svolge anche una funzione di raccordo e verifica finale.

Esistono due tipologie di AIR in uso. Nell'ultimo anno sono state prodotte circa dieci AIR in forma semplificata, in quanto relative a decreti-legge COVID; sui provvedimenti tipicamente regolamentari, quali per la riforma dei dottorati, l'AIR è completa. Tuttavia, entrambi i casi ricomprendono nell'analisi gli effetti economici-sociali sui beneficiari, identificando se ci sono oneri su cittadini, imprese, impatti su concorrenza. Inoltre, la fase di consultazione con le parti sociali è sempre realizzata. Per la parte relativa agli indicatori, si coinvolgono le direzioni generali per monitorare gli impatti *ex-post*; per le VIR, è in via di pubblicazione l'elenco biennale che verrà pubblicato sul sito per le consultazioni aperte.

### Capacità di valutazione

Per quanto riguarda le competenze, sono presenti esperti statistici, sia interni che esterni. Le competenze sono state rafforzate, sia con le nuove assunzioni di funzionari, autorizzate nel recente periodo, sia con personale esperto già presente nel Ministero.

### Uso della valutazione

Non ci sono esempi di utilizzo dell'AIR; in tema di VIR, allo stato attuale risulta solo presentato alla PCM il Piano biennale della VIR, in attesa di pubblicazione sul sito istituzionale.

In tema di diffusione della valutazione, gradualmente si inizia a percepire un miglioramento culturale all'interno dell'amministrazione; si comincia a percepire l'AIR, non come semplice adempimento, ma come strumento di supporto al monitoraggio degli esiti.

### Base dati

Vengono utilizzate anche dati interne ed esterne. Nell'ultimo caso si tratta di dati provenienti da organismi collegati al MUR quali CINECA, ANVUR e Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca (CNVR).

È emerso che, per analizzare il fenomeno dell'abbandono scolastico, che si concentra geograficamente nelle regioni meridionali del nostro Paese ed è maggiormente evidente nell'ultimo anno, in conseguenza dell'emergenza pandemica, l'ufficio statistico sta conducendo una *survey* in collaborazione con ISTAT al fine di comprendere meglio la distribuzione del fenomeno. La *survey* sarà indirizzata alle famiglie e permetterà di ottenere informazioni su caratteristiche familiari e condizioni socioeconomiche, al fine di intraprendere misure correttive più consapevoli.

La condivisione dei dati non è facile; alcune banche dati sono fruibili direttamente; altre invece, sono limitate e soggette a richiesta. Tuttavia, il MUR ha un ufficio di statistica ed è prevista una fase di raccolta ed elaborazione delle basi dati.

In tema di possibile interoperabilità tra basi dati e condivisione dei dati con altre amministrazioni, considerando anche la disciplina in tema di GDPR, è emerso che l'Anagrafe nazionale degli studenti è la banca dati fondamentale per il MUR e il Ministero dell'Istruzione. Esiste però un problema collegato all'uso dei dati per la presenza di vincoli di legge legati alla *privacy*. La criticità andrebbe superata attraverso la riconduzione dei dati all'anonimato, con il rischio però della perdita di significatività degli stessi.

### Valutazione nell'ambito del PNRR

Si è ancora in una fase preliminare, ma ci sono elementi di attività avviate per la pianificazione e valutazione (soprattutto attività *desk*).

Il Ministero ha evidenziato di non essere stato coinvolto nella definizione di *milestone* e *target*; l'Unità di Missione ha il compito di monitorare gli indicatori comuni e specifici per Paese sui singoli interventi, definiti con il MEF, finalizzati alle missioni di competenza del MUR (Missione 4).

## MINISTERO DELLA DIFESA – 25/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione, all'uso della valutazione**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

In tema di AIR, l'individuazione degli indicatori, sia per la fase *ex-ante*, che per quella *ex-post*, risulta difficile. I limiti e le difficoltà sono dovuti alla non misurabilità del bisogno della sicurezza. Infatti, l'Art. 6 del regolamento AIR (DPCM 169/2017) cita espressamente tra le materie di esclusione, quella della sicurezza interna; nonostante questo, il Ministero si è comunque impegnato per ottemperare all'obbligo AIR, ove possibile.

Sul sito istituzionale del Ministero, è attivo il *link* per le consultazioni. Negli ultimi due anni, sono stati pubblicati due documenti sulla valutazione di impatto della regolamentazione: il Piano biennale per la valutazione di impatto della regolamentazione relativo agli anni 2021-2022 e quello relativo agli anni 2019-2020, che hanno riguardato strettamente la tematica del personale militare.

Riguardo il processo decisionale, si tratta di un Dicastero speciale le cui decisioni spesso nascono velocemente e quindi l'analisi, che dovrebbe fare da base per la decisione, non sempre è possibile; il che non permette di inquadrare con i giusti tempi il ruolo dell'AIR a supporto delle decisioni (es. crisi internazionale attuale).

### Capacità di valutazione

In materia di competenze sulla valutazione, esistono due livelli di organizzazione della valutazione, una centralizzata (stato maggiore di difesa), l'altra organizzata per singolo corpo (carabinieri e corpo forestale, esercito, aeronautica e marina).

Negli ultimi anni ci sono stati miglioramenti notevoli, sia nel modo di condurre le analisi/valutazioni, sia sull'importanza che i decisori quotidianamente vi attribuiscono.

Per quanto riguarda la valutazione d'impatto verso la società, l'OIV sta portando avanti un esperimento: analogamente a uno studio condotto negli USA sul problema della potenza nucleare, il quale coinvolge esperti e persone comuni, al fine di capire cosa sia la sicurezza, per cittadini ed esperti, in questo particolare momento, con riferimento al proprio Paese, alla propria famiglia.

Si cerca di monitorare con un *focus* economico finanziario le politiche di spesa, ma risulta complicato individuare i propri *stakeholders*, così come predisporre indicatori che siano di impatto per la società, dato che la pubblica sicurezza e la capacità di controbattere a una potenziale minaccia sono *asset* intangibili.

### Uso della valutazione

Sui rapporti con il MEF e sul tipo di aiuto che lo stesso può fornire nella scelta degli indicatori, è stato sottolineato come il MEF sia l'interlocutore primario nell'ambito del ciclo finanziario e che lo scambio avviene annualmente in fase di predisposizione della NI e del suo aggiornamento. In questa fase il MEF cerca di capire meglio il linguaggio tecnico-militare che il Ministero utilizza e si rende conto della adeguatezza degli indicatori in un'ottica di predisposizione dello strumento militare, ma comunque non è compartecipe totalmente. Gli investimenti pubblici della Difesa riguardano proprie infrastrutture o mezzi, quindi, il benessere sociale, la pubblica utilità, il ritorno per la collettività dalla posta di bilancio è davvero difficile da valutare.

Lo scambio della documentazione con il MEF avviene anche dopo la fase delle NI. Si tratta di note di osservazione/rilievo all'impianto metodologico e agli indicatori che vengono proposti, per apportare dei miglioramenti. Gli indicatori del Ministero sono endogeni e la specificità delle materie trattate rende maggiormente complessa la traduzione delle azioni in termini numerici ed oggettivi. La scelta viene fatta in base ad algoritmi di valutazioni tecniche che derivano da una situazione strategica, politica, economica e militare che, rispetto alle valutazioni pubbliche, non riguarda il benessere dei cittadini, il benessere ambientale, la salute e gli impatti sulla società.

## MINISTERO DELLA SALUTE – 25/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione, all'uso della valutazione.**

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

il Ministero della Salute effettua una valutazione del soddisfacimento, in termini di completezza e adeguatezza, dei livelli essenziali di assistenza (LEA), oltreché della relativa sostenibilità economico-finanziaria, attraverso attività valutative basate su specifici indicatori utilizzati per analizzare la *performance* delle regioni, anche avvalendosi del supporto di AGENAS. Tale operazione non va inquadrata in un'ottica di tipo sanzionatorio, ma di affiancamento del Ministero della Salute alle regioni, in particolare per quelle che presentano situazioni critiche non solo sul conseguimento dei LEA ma anche da un punto di vista finanziario.

### Capacità di valutazione

la valutazione, in generale, avviene nell'ambito delle Direzioni Generali sulla base delle proprie competenze per materia, per singola direzione. Nel caso di materie trasversali, il MS organizza e predispone degli specifici gruppi di lavoro con componenti delle diverse direzioni coinvolte.

In generale c'è carenza di competenze specifiche sulla valutazione. Negli ultimi anni si è arricchita la competenza tecnica, con assunzioni di profili di carattere non solo amministrativo; la formazione non risulta essere direttamente mirata allo sviluppo delle competenze valutative.

Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici esiste e si rinnova periodicamente (in questo periodo è in definizione il nuovo Nucleo). Il Nucleo ha emanato, nel 2016, le linee guida per la valutazione *ex-ante* ai sensi del Dlgs 228 del 2011, rivolto alle regioni (MeXA); c'è stato un lavoro successivo sulle attività legate al *project financing*, che, tuttavia, non è mai stato formalizzato e sottoposto alla Conferenza stato-regioni.

### Uso della valutazione

Con riferimento alle note integrative, è stato evidenziato che il MEF si è fatto carico della definizione di un *set* di indicatori per missioni trasversali, in particolare per programma di indirizzo politico, ed omogenei tra le diverse amministrazioni; per le missioni specifiche, gli indicatori sono assegnati in capo ai centri di responsabilità amministrativa.

In tema di revisione della spesa, è emerso che sono rari e marginali i casi in cui, sulla base dell'utilizzo della valutazione *ex-post*, sono stati analizzati i possibili interventi di efficientamento dei processi di spesa diretti a conseguire risparmi, a parità di risultati. L'esperienza prevalentemente riscontrabile riguarda, invece, un approccio volto all'individuazione di possibili tagli alle risorse stanziare.

Il PNRR pone attenzione sugli indicatori, ci si chiede se lo stesso possa contribuire a costruire indicatori migliori anche per il bilancio dello Stato. Il PNRR contribuisce a favorire

un approccio culturale per la valutazione e può avere un effetto di traino e stimolo per le politiche di spesa. Il Ministero sta lavorando su una metodologia ad hoc per costruire indicatori per esigenze specifiche da monitorare e valutare, in termini di efficacia ed efficienza, per quanto di competenza (ad esempio, su temi quali l'implementazione della medicina domiciliare e la telemedicina).

## MINISTERO DELL'INTERNO – 28/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche esistenti** all'interno del Ministero, alla **capacità di valutazione e all'uso della valutazione**.

### Quadro regolatorio e pratiche sulla valutazione

Nell'ambito del PON Legalità, è stata realizzata la valutazione *ex-ante* ed una parte iniziale della valutazione *in itinere*; una seconda valutazione *in itinere* è in corso; le risorse per la valutazione non sono a carico del bilancio, ma già predisposte nell'ambito dei programmi comunitari. Per il Fondo Sicurezza Interna, è in corso la predisposizione di valutazione *ex-post*.

Per gli interventi e le valutazioni previste nel PNRR, esiste una struttura organizzativa dedicata alla gestione, realizzazione ed attuazione dei progetti nel PNRR: l'Unità di Missione. Quanto alle attività già avviate, è previsto il primo *milestone* al 31 marzo 2022 relativo alla prima fase della rigenerazione urbana.

All'interno dei dipartimenti viene svolta un'attività di valutazione che va al di là della valutazione della spesa e degli indicatori finanziari, ma essa viene spesso trascurata a causa della necessità di rispondere alle esigenze della norma e a quelle burocratiche.

Sul ruolo degli OIV, l'organismo di valutazione supporta sul piano metodologico la definizione degli obiettivi della *performance* organizzativa e individuale del Ministero e, per convenzione, anche dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati. L'attività dell'OIV consiste nell'accompagnare l'amministrazione in tutto il ciclo della *performance*. Il PNRR entrerà pesantemente nella pianificazione, anche se ad oggi ancora non è compreso. Ci sono state interlocuzioni con i dipartimenti per definire gli obiettivi strategici di interventi nell'ambito del PNRR. Non si tratta di un'attività ulteriore, ma di un'attività che va ad incrociare i PdP e la NI. Il PdP andrà a confluire nel piano integrato, ai sensi del DL 80/2021, che ricomprenderà anche la gestione del PNRR. L'OIV effettua un raccordo metodologico e normativo rispetto a documenti di pianificazione. Ha organizzato la formazione della dirigenza e dei soggetti che svolgono il monitoraggio degli indicatori di impatto (attualmente otto nella programmazione del Ministero).

### Capacità di valutazione

Le competenze non sono legate propriamente alla valutazione; alcune competenze sulla valutazione sono presenti nel Nucleo di valutazione – NUVAL (ai sensi della L144/1999) e nell'OIV.

Il NUVAL è un nucleo costituito da 2 componenti esterni e 10 interni; questa composizione assicura la terzietà delle valutazioni (grazie agli esterni) e collegamenti diretti con dipartimenti (2 membri per dipartimento). Il Nucleo, insediato il 30 ottobre 2020, ha definito strumenti utili per la predisposizione delle analisi, ha predisposto un *template*, sulla base delle linee guida per la valutazione *ex-ante*, per l'analisi costi benefici; un ulteriore *template* per il monitoraggio dei progetti; un *tool Excel* per la selezione dei progetti da finanziare; è attualmente in preparazione un documento pluriennale di programmazione che contiene, tra le altre cose, casi di valutazione *ex-post* già realizzati. Sull'utilizzo dei *template* è stata svolta un'attività di formazione, anche fornendo elementi di base di analisi costi benefici e monitoraggio, con coinvolgimento di circa 50 funzionari. È stato un modo anche per cercare di diffondere la cultura della valutazione. Per le spese del NUVAL è previsto un cofinanziamento da parte del CIPESS per la retribuzione dei soggetti esterni.

Nel caso delle politiche comunitarie le valutazioni sono condotte esternamente; il valutatore deve essere per sua natura indipendente, motivo per cui le professionalità vanno individuate all'esterno dell'amministrazione. Internamente, il Ministero definisce il quadro delle domande valutative, ovvero l'oggetto della valutazione; poi l'indagine viene svolta da soggetti esterni. A monte delle domande valutative, è prevista la redazione di un piano di valutazione, predisposto dall'Autorità di Gestione del programma, che deve definire le attività, le modalità e le tempistiche di come effettuare le valutazioni per i vari assi del programma, anche in termini di *governance* e capacità amministrativa. Al piano di valutazione concorre anche il NUVAL. I costi della valutazione sono a valere sui fondi del Programma (e non sul bilancio dello Stato).

Sulla possibilità, suggerita dall'OCSE, di ampliare il campo delle valutazioni effettuate dal NUVAL a qualsiasi politica pubblica, il Ministero ha sottolineato come la valutazione delle politiche è una prerogativa tipica dei Nuclei di valutazione regionale; al contrario i Nuclei delle amministrazioni centrali sono più orientati alla valutazione degli investimenti pubblici, al fine di una migliore razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica. Tuttavia, in un prossimo futuro, la struttura di missione del PNRR potrebbe diventare l'organismo di riferimento per la valutazione, riassorbendo anche le competenze del Nucleo di valutazione.

### Uso della valutazione

È emerso che ogni dipartimento ha un proprio ufficio di bilancio che si occupa di aspetti finanziari e di *budget*. È da poco che si utilizzano gli indicatori relativi agli obiettivi operativi del dipartimento per valutare il peso dei vari obiettivi e per il supporto al processo di redazione del *budget* e di revisione. Ogni anno, infatti, viene redatto per tutto il Ministero un documento che riguarda l'analisi e il monitoraggio delle varie procedure di spesa che fornisce una valutazione dell'andamento della spesa; ogni dipartimento espone l'andamento della spesa nell'esercizio precedente e, quindi, quelle che sono state le attività realizzate per il conseguimento di risparmi di spesa. In passato, ai sensi dell'art. 22-bis, il Ministero ha effettuato delle proposte di riduzione di spesa e si è dato degli obiettivi con un accordo di monitoraggio. Tramite una serie di interventi (anche di natura

normativa) è riuscito altresì a conseguire dei risparmi di spesa (per es. centralizzazione degli acquisti).

## MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI (MIPAAF, ORA MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE) – 28/02/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati ai **processi valutativi** in essere nel Ministero.

Il MIPAAF sostiene che il rapporto con il MEF è profondamente cambiato rispetto al passato, in quanto il MEF entra maggiormente nel merito delle proposte tecniche. In via esemplificativa, nell'ambito delle politiche di gestione del rischio per il 2023, è stato proposto un fondo per la mutualizzazione dei rischi catastrofali ad ampio spettro, quali la siccità. Nella LB 2022 è stata proposta una sperimentazione del modello, dove la RGS ha interloquuto sul tema nella fase di stesura della norma, sollevando aspetti tecnici e formali rilevanti.

Le interlocuzioni con RGS si espletano anche nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, dove RGS svolge un ruolo di indirizzo delle decisioni.

Il problema non è un maggior coinvolgimento o supporto del MEF; semmai sarebbe auspicabile una revisione della contabilità di stato per supportare una maggiore rapidità di allocazione/gestione delle risorse, oltreché un efficientamento delle spese.

Per quanto riguarda la possibilità di applicare il sistema dei fondi comunitari alle politiche agricole nazionali, è emerso che con riferimento alle programmazioni degli anni precedenti, sarebbe stato opportuno uniformare i due processi valutativi. La nuova programmazione, ovvero il Piano Strategico unico (modificato il 31 dicembre 2021 dalla Commissione Europea) della Politica Agricola Comune (PAC), ricomprende non solo fondi comunitari, ma anche il PNRR e i fondi nazionali.

Il MIPAF ha mostrato consapevolezza del fatto che sarebbero necessarie valutazioni a supporto delle proposte di programmi di spesa da parte dei ministeri, che potrebbero poi essere analizzati dal MEF.

All'interno del piano strategico, saranno previsti indicatori con obiettivi strategici, spesso comuni tra fondi comunitari e nazionali, che sarebbe necessario ed utile condividere, non solo con la Commissione, ma anche con il MEF.

Il MIPAAF non dispone nella propria organizzazione di esperti di valutazione per le politiche, ma si avvale del CREA, ente composto da 12 centri distinti di cui uno, Politica e Biodiversità, rivolto alla valutazione. Il Ministero è stato fruitore delle attività del CREA; per la valutazione *ex-ante* il MIPAAF si avvale invece di valutatori esterni.

Il Nucleo per la valutazione degli investimenti pubblici esisteva nel passato ma non è stato ricostituito, anche per via del supporto fornito dal CREA, che è un ente pubblico di ricerca controllato e vigilato dal MIPAAF che ne controlla il bilancio e lo finanzia. Il finanziamento

del CREA consiste sia in trasferimenti ordinari per il funzionamento dell'ente, che in trasferimenti specifici connessi ad accordi di collaborazione. Tali accordi prevedono l'individuazione di obiettivi comuni cui entrambi le parti concorrono; è previsto un rafforzamento del supporto al CREA che, nel caso di strumenti comunitari, viene finanziato tramite risorse europee, mentre con riferimento alle politiche nazionali, è remunerata tramite risorse nazionali.

Tutti i piani irrigui dal 2000 ad oggi, indipendentemente dal programma di riferimento, sono valutati dal CREA. Grazie a questa attività valutativa, il CREA ha rafforzato il suo ruolo e la sua professionalità come ente pubblico di ricerca.

## Appendice 2 – Seconda missione ricognitiva - Schede di sintesi delle interviste

ISTAT – 02/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alle **attività di analisi**, alle **basi dati** e all'**utilizzo delle valutazioni**.

### Attività di analisi

Le analisi condotte presso il Servizio analisi dei dati e ricerca economica, sociale e ambientale dell'Istat riguardano principalmente le attività di *forecasting*, effettuate tramite modelli macro-econometrici ed attività di analisi microeconomiche. Entrambi i filoni di analisi sono indirizzati anche alla valutazione delle politiche. In particolare, nell'ambito delle analisi microeconomiche, rivolte prevalentemente alle analisi degli impatti distributivi delle politiche economiche, si possono evidenziare due aree una rivolta alle analisi sulle famiglie e l'altra sulle imprese.

Le analisi sulle famiglie condotte dall'Istituto sono basate essenzialmente sulle informazioni del sistema statistico Eu-Silc<sup>207</sup> (*Statistics on Income and Living Conditions*) integrate con i dati amministrativi che includono anche i dati fiscali. Questa base dati è utilizzata per le simulazioni realizzate con il modello sviluppato dall'Istat denominato FamiMod che è stato impiegato anche per la valutazione di specifiche misure di *policy*, come nel caso della valutazione degli effetti redistributivi dell'Assegno Unico Universale.

Negli ultimi mesi, l'Istat sta sviluppando ulteriori basi informative in grado di integrare dati amministrativi e da indagine, i cosiddetti registri. Un esempio di questo sforzo è la base informativa, costruita sul campione delle forze di lavoro di un biennio (ultimo 2019-2020), è costituita da oltre 300 mila individui per ciascun anno, rappresentativi della popolazione residente in Italia, e integra, a livello micro, informazioni sullo stato occupazionale, sui redditi e sulle misure di sostegno con dati provenienti da fonti amministrative e rilevazioni campionarie svolte dall'Istituto. Tra le misure considerate ai fini della valutazione, vale segnalare il caso del Reddito di Cittadinanza, per il quale il Parlamento ha richiesto uno specifico approfondimento per comprenderne il funzionamento e gli effetti distributivi legati ai diversi periodi di erogazione.

L'utilizzo di questa nuova fonte informativa ha portato, nel 2022, alla produzione di uno specifico "*focus statistico*".<sup>208</sup> Nei prossimi mesi si prevede di allargare le analisi attraverso

<sup>207</sup> Eu-Silc, deliberato con Regolamento del Parlamento europeo n. 1177/2003 e dal 2021 (EU) 2019/1700, costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri. Gli indicatori previsti dal Regolamento sono incentrati sul reddito e l'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema della povertà, e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale.

<sup>208</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/265523>

l'integrazione di nuovi dati connettendo i dati sul lavoratore alla impresa (i cosiddetti archivi LEED). Un primo esempio di questo possibile approfondimento è contenuto all'interno del Rapporto annuale dell'Istat del 2019 (capitolo 5). In termini generali, le attività sui nuclei familiari hanno riguardato prevalentemente valutazioni di tipo *ex-ante* e solo limitati esempio di confronti *ex-post*.

Le attività di analisi sulle imprese si compongono di due distinti filoni di approfondimento: il primo legato alla valutazione delle politiche, il secondo all'analisi delle *performance* delle imprese.

Per quanto riguarda il filone di valutazione delle politiche, le analisi si fondano principalmente sull'integrazione tra le informazioni del Registro statistico delle imprese attive (Asia)<sup>209</sup> con i dati fiscali ed economici delle stesse. Le analisi vengono realizzate, principalmente, attraverso il ricorso al modello ISTAT – MATIS (Modello per l'Analisi della Tassazione e degli Incentivi alle Società). Si tratta di un modello di micro-simulazione per la tassazione d'impresa che consente di analizzare *ex-ante* le possibili conseguenze delle riforme fiscali, specialmente in termini distributivi, e di valutarne gli impatti *ex-post*. I risultati vengono presentati al Parlamento e, quasi annualmente, in una specifica statistica Focus.

Per quanto concerne il filone di analisi delle *performance*, le attività sono principalmente rivolte allo studio degli impatti delle misure più recenti e al ruolo di traino che le imprese più evolute possono svolgere. In quest'ottica il prodotto informativo di riferimento è il Rapporto annuale sulla competitività dei settori produttivi. L'attenzione alle determinanti della *performance* ha portato alla realizzazione di importanti collaborazioni sia con il Dipartimento del Tesoro, su dati *linked employer-employee*, che con l'Università Sant'Anna, per fornire una fotografia delle imprese più performanti. Nel complesso, è stato segnalato come le analisi delle *performance* delle imprese siano maggiormente focalizzate sui processi di integrazione di dati provenienti da fonti diverse quali, fra l'altro: dati amministrativi, *survey* e dati di natura fiscale.

Un ulteriore filone di attività riguarda gli obiettivi di sviluppo sostenibile "*Sustainable Development Goals*" (SDGs). Tali attività sono state avviate a partire dal 2015. Con il PNRR, il sistema degli indicatori SDGs può concorrere al supporto delle attività di monitoraggio del Piano stesso. Una prima analisi, contenuta nel Rapporto SDGs del 2021 segnala come per alcune dimensioni prioritarie del PNRR, quali la digitalizzazione, la prima ricognizione con le misure del PNRR abbia evidenziato la presenza di un numero limitato di indicatori per il monitoraggio. Il rafforzamento dell'informazione statistica, così come una

---

<sup>209</sup> Il Registro Asia è costituito dalle unità economiche che esercitano arti e professioni nelle attività industriali, commerciali e dei servizi alle imprese e alle famiglie e fornisce informazioni identificative (denominazione e localizzazione) e di struttura (attività economica, addetti dipendenti e indipendenti, forma giuridica, data di inizio e fine attività, classe di fatturato) di tali unità. Oltre a costituire una fonte ufficiale di dati, armonizzati a livello europeo, per le analisi sull'evoluzione della struttura delle imprese italiane e sulla loro demografia, il registro Asia rappresenta la base informativa di tutte le indagini ISTAT sulle imprese.

maggiore tempestività nella disponibilità degli indicatori, costituiscono punti prioritari per le attività dell'Istat e dovrebbero richiedere un maggiore investimento in termini di risorse.

### Basi dati

Dalle interviste è emerso che l'interazione con il GDPR presenta alcune criticità. In particolare, non c'è, al momento, chiarezza sulle modalità di produzione ed integrazione di dati provenienti da fonti diverse in linea con la *policy* sulla *privacy*.

Tutte le attività legate all'integrazione e alla produzione di dati per la valutazione delle politiche richiedono personale specializzato.

L'ISTAT ha sviluppato e promosso la produzione di micro-dati anche per le misure di contrasto alla povertà.

Per quanto riguarda gli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES), è stato segnalato come tali attività siano state avviate nel 2012. A partire dal 2019, tuttavia, gli indicatori BES sono stati sviluppati in modo da assumere valenza di tipo predittivo, sulla base di stime di *forecasting*, per le analisi di impatto delle *policy* definite nel DEF. Nell'ambito della costruzione degli indicatori BES, il ruolo dell'Istat è costituito dalla fornitura degli indicatori disponibili, ovvero al loro *nowcasting*, mentre le previsioni vengono elaborate dal Dipartimento del Tesoro all'interno del Documento di Economia e Finanza.

Il Programma Statistico Nazionale ha introdotto, nel 2017, una nuova sezione legata alla valutazione delle politiche, che include informazioni statistiche sulle politiche di sviluppo.<sup>210</sup>

### Utilizzo delle valutazioni

Tutte le analisi prodotte vengono presentate al Parlamento, anche al fine di fornire uno stimolo per il dibattito politico.

In termini generali, è stato sottolineato come vi siano dei problemi di cultura della valutazione che porta a un limitato impatto nel disegno dei provvedimenti di legge che, nella maggior parte dei casi, non include la fase di valutazione.

È stato presentato il caso della politica sulle *start up*. Nello specifico, è stato evidenziato come il DL 179/2012 costituisca il primo riferimento normativo italiano che dedica uno specifico articolo (art. 32) per "monitorare lo stato di attuazione delle misure volte a favorire la nascita e lo sviluppo di *start up* innovative e valutarne l'impatto sulla crescita,

<sup>210</sup> La banca dati sugli indicatori territoriali per le politiche di sviluppo è uno dei prodotti previsti dalla Convenzione stipulata tra l'ISTAT e l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020", relativa all'attuazione del Progetto Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020, che vede nel ruolo di soggetti proponenti l'ISTAT, il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Gli obiettivi principali della Banca dati sono: i) raccogliere dati e indicatori territoriali aggiornati per monitorare i risultati via via raggiunti dalle *policy* nei territori, ii) supportare eventuali riprogrammazioni delle risorse e iii) promuovere un dibattito pubblico informato.

l'occupazione e l'innovazione". Tali attività sono in capo al MISE, che si avvale anche dei dati forniti dall'Istat e da altri soggetti del SISTAN.

È stato anche presentato l'esempio di un esercizio valutativo volto all'analisi degli impatti delle misure di contrasto alla povertà introdotte nel 2020<sup>211</sup>, realizzato in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e presentato alla Commissione Lavoro del Parlamento.<sup>212</sup>

## UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO (UPB) - 02/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alle **basi dati e alla revisione della spesa**.

### Basi dati

Per quanto riguarda in generale la disponibilità di micro-dati, sono state evidenziate delle difficoltà iniziali nell'accesso alle informazioni statistiche necessarie. Tali difficoltà sono state superate con l'inclusione dell'UPB nel sistema SISTAN. Tuttavia, il problema dei dati permane nei casi in cui si faccia richiesta di informazioni statistiche legate a particolari misure. Tra gli esempi di tali fattispecie è stato evidenziato quello legato al super *bonus* 110%, alle informazioni sui bandi degli asili nido rilevate dal Ministero dell'Istruzione e ai dati sulle imprese che hanno ricevuto contributi a fondo perduto nel periodo pandemico. Negli esempi citati, i dati sono disponibili a livello aggregato, ma spesso non sono disponibili i relativi micro-dati.

Con riferimento ai micro-dati amministrativi, è stato segnalato come l'attuale configurazione dei processi di predisposizione delle basi dati non sia pienamente soddisfacente. Infatti, al fine di rendere i dati utilizzabili nella valutazione delle politiche pubbliche, appare necessario che le modalità di raccolta ed utilizzo degli stessi siano definite con specifiche disposizioni normative, così come previsto, ad esempio, per il Reddito di Cittadinanza.

In merito allo scambio di dati con altre PA, è stato sottolineato come, in alcuni casi (Agenzia delle Entrate, Inps), anche dopo il primo accesso, l'acquisizione di dati aggiornati non è automatica e può richiedere lunghe tempistiche. Ciononostante, non è mai accaduto che un'amministrazione abbia rifiutato l'invio dei dati richiesti, salvo che per motivi legati alla *privacy* o a dati non diffondibili. In linea generale, l'UPB richiede solamente estratti di dati. Per tale ragione, i dati sono in generale di buona qualità e pronti per l'utilizzo.

<sup>211</sup> In particolare, vengono valutati gli impatti distributivi del rafforzamento della Cassa integrazione guadagni e del Reddito di cittadinanza, nonché dell'introduzione del Reddito di emergenza, del bonus per i lavoratori autonomi e del bonus per le colf (identificati come misure/trasferimenti "straordinari" per il Covid-19). Il Report riporta inoltre anche le stime dell'impatto distributivo dell'assegno temporaneo per i figli minori e la maggiorazione dell'assegno al nucleo familiare per le famiglie con figli, previsti nel DL 79/2021.

<sup>212</sup> <https://www.istat.it/it/files/2021/07/Redistribuzione-reddito-Italia.pdf>

## Revisione della spesa

È stato analizzato l'esercizio della revisione della spesa, di cui all'art.22-bis della L. 196/2009, che integra analisi di tipo micro e macro, attraverso un bilanciamento tra approccio *top-down* e *bottom-up*. È stato evidenziato come, da un punto di vista sistemico, la norma prevede, in teoria, che il DEF (documento che riporta i saldi tendenziali e programmatici di finanza pubblica) definisca anche gli obiettivi di spesa per lo Stato, da ripartire tra i ministeri. Ciò consentirebbe la coerenza tra il contributo dei dicasteri e i saldi programmatici di finanza pubblica dell'intera pubblica amministrazione. Nella pratica attuazione della norma sono invece mancati gli elementi di raccordo tra la definizione dei saldi generali e i *target* di riduzione della spesa assegnati ai ministeri.

Per quanto riguarda l'approccio di tipo *bottom-up* adottato, pur determinando alcuni elementi positivi come un processo di maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio e una più accorta riconsiderazione delle previsioni a legislazione vigente, ha tuttavia mostrato una serie di elementi critici, quali: i) l'assenza di una visione di insieme che ha reso gli interventi di revisione della spesa marginali e/o parziali; ii) gli interventi di revisione applicati sembrano soprattutto di tipo correttivo rispetto agli andamenti tendenziali costruiti sulla spesa storica, senza una valutazione dell'adeguatezza della stessa rispetto agli obiettivi; iii) alcune "manovre" non erano state prudenziali e avrebbero potuto dare luogo a debiti fuori bilancio; iv) le modalità di attuazione della revisione della spesa sembrano essere influenzate da elementi contabili propri del bilancio, senza un riferimento a una dimensione di *policy*, a una riflessione economico finanziaria sull'allocazione delle risorse; v) accanto a risparmi proposti in conseguenza di miglioramenti nei processi e dell'adozione di nuove pratiche amministrative, in alcuni casi si è fatto ricorso a tagli di tipo lineare.

Il potenziamento delle procedure di revisione della spesa potrebbe costituire uno stimolo importante per le analisi valutative dei ministeri. Si rende necessario, tuttavia, un cambiamento culturale, spesso ostacolato da fattori quali il blocco del *turnover* con conseguente elevata età del personale, che preveda una iniezione di giovani qualificati. Sul tema delle competenze, sembrerebbe che il MEF disponga delle competenze necessarie, mentre non si ha contezza sulla situazione degli altri ministeri. In tal senso, sarebbero necessari trasferimenti di competenze o operazioni di affiancamento da parte di RGS ai ministeri. Inoltre, il nuovo inquadramento professionale (tecnico) dovrebbe attirare personale con una maggiore specializzazione analitica e contribuire a sviluppare i livelli di capacità tecnica dei ministeri.

Riguardo alle pratiche di revisione della spesa pubblica, il caso italiano è difficilmente comparabile con quello di altri Paesi, nei quali la revisione della spesa viene effettuata sulla base di precisi indirizzi definiti a livello politico, attraverso la selezione annuale di specifici settori, su cui realizzare analisi valutative (*focus* specifici). In questi casi, il *commitment* politico, dettando gli indirizzi della valutazione e prendendone in carico gli esiti, funge da stimolo per il *commitment* amministrativo, favorendo la predisposizione sistematica di attività di analisi. Ciò spiega la ragione della scarsa produzione e disponibilità di valutazioni nel nostro Paese, anche nei casi in cui le amministrazioni avrebbero le capacità tecniche e

metodologiche di condurre analisi specifiche sulle singole politiche, anche tramite enti ed agenzie settoriali.

È stata presentata l'esperienza del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato (2012). Tale rapporto, predisposto successivamente all'istituzione dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, ha fatto riferimento ad un programma biennale con temi anche trasversali, quali i debiti fuori bilancio, gli indicatori, la spesa decentrata e le strutture periferiche. Il Rapporto è corredato di un'Appendice che presenta tre schede per ogni programma di spesa selezionato in cui, oltre a essere descritte le attività rientranti nei singoli programmi, sono proposti indicatori di risultato e di contesto.

L'UPB non ha un ruolo nelle nuove procedure di revisione della spesa, a differenza dell'analogia istituzione spagnola. In linea generale, tuttavia, l'UPB può contribuire attraverso propri lavori all'analisi dei processi di revisione della spesa, così come fa per il PNRR, anche se al momento attuale non dispone delle informazioni necessarie.

## ANPAL - INAPP - 04/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato aspetti legati al **quadro regolatorio e alle pratiche sulla valutazione, alla capacità di valutazione, all'utilizzo delle valutazioni, alle basi dati.**

### Quadro regolatorio e pratiche di valutazione

L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) dal 7 giugno 2021 vede al vertice amministrativo un Commissario Straordinario che ha il compito di modificare quanto statuito con il Dlgs 150/2015 che istituiva l'Agenzia. Il mandato dell'ANPAL è definito per legge e tra i compiti che è chiamata a svolgere c'è anche quello di monitorare e valutare le politiche attive del lavoro. L'ANPAL è articolata in sette divisioni amministrative e quattro strutture di ricerca e consulenza tecnico-scientifica. Il Ministero del Lavoro definisce annualmente i compiti da assegnare ad ANPAL attraverso specifici Atti di indirizzo.

È stato presentato il caso relativo alla valutazione del Reddito di Cittadinanza. A tal fine, è stato istituito un apposito Comitato tecnico-scientifico, il cui fine è quello di definire gli obiettivi che l'analisi intende soddisfare. Nel predetto Comitato, l'INAPP ha un proprio rappresentante stabile e partecipa anche alle attività di ricerca sul Reddito di cittadinanza. Diversamente, l'ANPAL non ha un proprio rappresentante nel Comitato, ma viene invitata a partecipazione a determinati incontri come soggetto competente in tema di politiche per il lavoro.

Ai fini della valutazione del reddito di cittadinanza, il MLPS ha predisposto, in collaborazione con la *World Bank*, un Piano di valutazione che vede il coinvolgimento di ANPAL per la parte che riguarda la valutazione delle politiche di attivazione dei beneficiari del reddito indirizzati al lavoro e che quindi sono presi in carico dai Centri per l'impiego.

Il Piano triennale delle *performance* (PdP) del Ministero considera, in modo trasversale, le quattro Direzioni Generali in cui lo stesso è strutturato. In affiancamento al piano

triennale, l'ANPAL ritiene utile definire anche uno specifico piano per la ricerca, sebbene non siano state definite le modalità con cui tale documento andrebbe inquadrato nel contesto del PdP. L'ANPAL, inoltre, svolge varie attività di monitoraggio negli ambiti di competenza, così da sviluppare una sorta di sistema utile per l'identificazione di possibili punti di interesse per la valutazione.

L'INAPP è un ente pubblico di ricerca strutturato in sei unità di ricerca, e tiene contatti stretti e regolari con il Ministero. Le attività di ricerca sono composte per una parte da attività istituzionale, soggetta all'indirizzo delle Direzioni Generali del Ministero, e per una parte da attività di ricerca definita autonomamente, da inquadrare preliminarmente nel piano triennale delle attività. Fra le attività di ricerca realizzate, l'INAPP annovera anche analisi valutative. Il proprio personale partecipa a comitati istituiti per la valutazione di particolari politiche e, nell'ambito di questi, interagiscono con rappresentanti di altre istituzioni o enti di ricerca. L'obiettivo di tale impostazione organizzativa è quello di favorire processi di condivisione e, nel complesso, migliorare la qualità delle analisi. È stato, quindi, presentato il caso delle politiche intergenerazionali, ove lo specifico comitato fornisce le linee guida per definire quali politiche possono avere un impatto intergenerazionale e individua i metodi che si possono utilizzare per effettuare le valutazioni.

### Capacità di valutazione

Le competenze valutative sono presenti in ANPAL, mentre non c'è consapevolezza se tali competenze siano presenti o meno nella controparte ministeriale. Dal momento della sua istituzione, tuttavia, è emersa la necessità di un rafforzamento delle competenze in modo da rendere più celeri le tempistiche per la ricerca e per ottimizzare i processi di raccolta dei dati amministrativi.

L'INAPP ha maturato una profonda esperienza nell'analisi di valutazione con particolare riferimento alle politiche della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale, sia attraverso un approccio controfattuale che altri metodi statistici. Le analisi sono svolte da diverse unità di ricerca dell'Istituto, ed in particolare dall'Unità di ricerca "Imprese e Lavoro" grazie principalmente alle competenze apprese da cinque ricercatori. Inoltre, questi studi di valutazione sono supportati dalle competenze professionali dell'Ufficio statistico dell'INAPP.

### Utilizzo delle valutazioni

Non si ha piena contezza dell'utilizzo dei risultati da parte del Ministero mentre, in termini generali, l'INAPP ha anche altri *stakeholders* destinatari della propria attività di ricerca, tra i quali le università ed altri centri di ricerca

Sul tema delle tempistiche e l'allineamento con i processi decisionali, le attività di ANPAL sui fondi strutturali si svolgono secondo una programmazione ben definita, contribuendo alla pianificazione delle attività e alla definizione dell'oggetto della valutazione. Questo permette di realizzare valutazioni più strutturate e definite, anche in considerazione della programmazione in cicli settennali. Diversamente, per le politiche ordinarie vengono

riscontrate maggiori difficoltà, in quanto le tempistiche tra attività di ricerca e decisioni politiche non sono generalmente allineate. Infatti, una misura di politica attiva del lavoro, per essere valutata in modo completo ed esaustivo, richiede generalmente un tempo superiore a quello della decisione politica.

In relazione all'attività di ricerca scientifica, l'INAPP precisa che, a differenza dell'attività istituzionale, le tempistiche di realizzazione sono meno stringenti e, in ogni caso, attengono prevalentemente ai processi di valutazione di impatto (*ex-post*). Sono rari, infatti, i casi di valutazioni di tipo *ex-ante*, fra i quali si ricorda l'analisi del *gender gap*.

### Basi dati

Ai fini dell'accesso e l'utilizzo di micro-dati amministrativi, INAPP usufruisce del supporto dell'Ufficio statistico che, oltre a facilitarne l'acquisizione, si occupa anche delle operazioni di *matching* con dati di tipo campionario. Tale procedura è necessaria in quanto, nel rispetto del GDPR, i singoli ricercatori non sono autorizzati ad effettuare operazioni di *matching*. ANPAL detiene dati di tipo amministrativo, raccolti in un Sistema Informativo Unitario (SIU), costruita a partire dai sistemi informativi del lavoro (SIL) regionali. Le valutazioni di impatto delle attività legate al piano Garanzia Giovani effettuate da ANPAL hanno utilizzato in via prioritaria dati di natura amministrativa.

L'INAPP riceve i dati con un piccolo *gap* temporale, rispetto alla disponibilità degli stessi da parte degli enti titolari delle informazioni statistiche, che sarebbe opportuno annullare. Riguardo ai dati di cui ha la titolarità, l'INAPP fa ricorso, nelle proprie indagini campionarie, a domande specifiche per acquisire gli elementi informativi necessari a ricreare le condizioni di una situazione controfattuale, utile per la valutazione di impatto.

In INAPP l'accesso ai dati amministrativi risulta configurabile anche attraverso accordi e convenzioni con i diversi ministeri. Ad esempio, con il MIUR è stato firmato un accordo quadro che definisce le linee di ricerca. Inoltre, ci sono dati amministrativi del MLPS e dell'INPS, a cui le agenzie in questione hanno accesso in quanto enti facenti parte del SISTAN. Vale, tuttavia, sottolineare come le attività di collaborazione con i vari ministeri nello scambio dei dati non sia sempre agevole e possa risultare, in alcuni casi, abbastanza complessa.

## CONSORZIO POLIEDRA - POLITECNICO DI MILANO – 05/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alle **pratiche esistenti sulla valutazione**, alla **capacità di valutazione**, alle **basi dati**, **all'utilizzo delle valutazioni**.

### Pratiche di valutazione

Le attività di valutazione condotte hanno riguardato essenzialmente le tematiche ambientali, anche in collaborazione con enti quali l'ISPRA, l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il MITE.

## Capacità di valutazione

Sul tema delle competenze, è stato evidenziato un processo di svuotamento delle competenze da parte delle amministrazioni, sia centrali che locali. Tale processo è stato accompagnato dal frequente ricorso ad agenzie e centri di ricerche *in-house*, con specifiche competenze tecniche, per la gestione tecnica delle attività di valutazione realizzate da soggetti esterni alle amministrazioni, quali le università. Ciò ha comportato spesso un collegamento diretto tra università ed agenzie, piuttosto che fra università e ministeri, anche in considerazione del fatto che i ministeri delegano la gestione delle procedure di affidamento per le valutazioni alle società *in house*. Alcune di queste società adottano modalità di affidamento degli incarichi che non prevedono una preliminare valutazione della qualità dell'offerta, ad esempio meccanismi di aggiudicazione al massimo ribasso o affidamento degli incarichi a singoli professionisti, senza la predisposizione di offerta tecnica.

La percezione è che le agenzie si dotano di competenze tecniche, mentre queste ultime si sono ridotte nel tempo nei ministeri. In un caso specifico, nonostante l'incarico fosse gestito da una società *in-house*, il lavoro è stato gestito direttamente dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, essendo presenti al suo interno competenze specialistiche. Esistono altri casi di gestione diretta di bandi e gare da parte dei ministeri che hanno mostrato valide competenze, come nel caso del MITE che, nell'ambito dell'attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile, ha emanato bandi di ricerca su diverse tematiche, fra cui il monitoraggio della Strategia, che ha contribuito a traslare la strategia di sviluppo sostenibile a livello locale. I risultati, in questo caso, sono stati abbastanza buoni, anche grazie al trasferimento di conoscenza alle regioni, sotto il coordinamento del Ministero.

Spesso le amministrazioni delegano la realizzazione di valutazioni ad università o agenzie di ricerca quando tali valutazioni sono previste come obbligatorie da disposizioni normative. È questo il caso, ad esempio, delle politiche comunitarie. Tuttavia, l'assenza di un diretto collegamento tra ministero e valutatori si riflette, conseguentemente, in un limitato utilizzo degli esiti da parte dell'amministrazione committente.

## Basi dati

Le amministrazioni non sempre riescono a fornire ai soggetti incaricati della valutazione i dati richiesti, specie di fonte amministrativa. Si è portato l'esempio del nuovo ciclo di programmazione comunitario 2021-2027 in cui non sono presenti dati relativi all'efficientamento energetico delle imprese riferiti al precedente ciclo di programmazione, ovvero il periodo 2014-2020: questo impedisce di avere una base di conoscenza per la valutazione delle reali potenzialità, propensioni e difficoltà delle imprese, a fronte di un quadro di *policy* che richiede imponenti sforzi per la transizione ecologica.

Appare necessario progettare in fase *ex-ante* un adeguato sistema di monitoraggio, al fine di rilevare le informazioni richieste ai fini della valutazione e rendere utilizzabili i risultati delle analisi. Tale necessità riguarda anche aspetti legati ad una maggiore tempestività nella predisposizione e condivisione dei dati. Un ulteriore problema legato al monitoraggio deriva dall'indebolimento del ruolo di coordinamento dell'amministrazione a seguito

dell'approvazione dei piani; la fase attuativa, di competenza di soggetti differenti, non sempre corrisponde ai requisiti iniziali dei piani. In tal senso, appare necessario attivare modalità organizzative che permettano un maggiore allineamento tra processi decisionali e realizzazioni dei piani stessi.

### Utilizzo delle valutazioni

L'utilizzo delle valutazioni rimane abbastanza scarso e, solitamente, le decisioni politiche non tengono in considerazione gli esiti delle valutazioni. A livello regionale la situazione appare molto variegata. Si segnalano, a titolo di esempio, due esperienze positive: in Regione Lombardia il monitoraggio ambientale della VAS di piani e programmi è piuttosto diffuso e gli esiti del monitoraggio sono presi in esame all'atto dell'aggiornamento dei piani stessi e per le successive edizioni dei programmi; in Sardegna, la recente VAS del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha visto importanti processi di condivisione tra l'ente regionale che gestisce il programma e il valutatore, che hanno reso efficace il processo.

Uno dei limiti principali del contesto italiano riguardo all'utilizzo degli esiti della valutazione attiene sia ad aspetti culturali che politici. La valutazione, solitamente, viene realizzata in seguito alle decisioni di *policy*. Tale punto evidenzia la mancanza di una cultura favorevole ad un processo decisionale realmente aperto. Sarebbe importante, quindi, puntare sulla cultura della partecipazione, ovvero sulla promozione di processi partecipati in cui le scelte vengono a valle di processi decisionali trasparenti. Tale approccio richiede una forte volontà politica e consapevolezza a livello di *policy-maker*, oltre che un rafforzamento delle competenze interne all'amministrazione per la gestione dei processi decisionali. Oggi le valutazioni finiscono spesso per essere adempimenti burocratici, i cui esiti sono scarsamente utilizzati.

È stato presentato un esempio di utilizzo della valutazione a livello nazionale, riguardante la VAS del piano di Terna. Tale attività è stata richiesta in quanto il piano di investimenti di Terna riscontrava un'opposizione molto forte per l'impatto potenzialmente rilevante a livello ambientale. Per tali ragioni, nel periodo in cui non era ancora recepita la Direttiva VAS e per alcuni anni successivi è stata sperimentata una VAS a livello nazionale, anche attraverso la predisposizione di un tavolo Stato – Regioni. La forte collaborazione che si è instaurata tra Stato e regioni ha incrementato la partecipazione degli enti coinvolti, favorendo la discussione sulle diverse strategie proposte in alternativa e supportando il processo decisionale.

### UNIVERSITÀ SAPIENZA DI ROMA – 05/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati alle **pratiche esistenti sulla valutazione**, alla **capacità di valutazione**, alle **basi dati**, all'**utilizzo della valutazione**.

### Pratiche di valutazione

I rapporti tra università e ministeri, solitamente, non sono diretti, ma vengono intermediati

dalle agenzie e dagli enti che gestiscono l'attuazione dello strumento quali, ad esempio, Invitalia. Nel passato, al contrario, vi erano anche interlocuzioni dirette tra ministeri e ricercatori nell'ambito delle attività valutative. Tale impostazione implica che i ministeri delegano la gestione dei rapporti di valutazione e che i contatti tra università e Ministero si concentrino, principalmente, nelle fasi di presentazione dei risultati.

### Capacità di valutazione

Si è sottolineato che le amministrazioni responsabili per la valutazione non debbano necessariamente avere la capacità tecnica per la realizzazione delle valutazioni, mentre è auspicabile che vi sia la capacità, di tipo analitico, per la definizione delle esigenze e la comprensione dei risultati di tali attività. Tale capacità risulta essere presente in modo differenziato tra i diversi ministeri. Uno degli esempi presentati come virtuosi in tal senso è quello del MISE.<sup>213</sup>

L'assenza della capacità analitica, unitamente ad una disomogenea diffusione delle capacità tecniche/specialistiche per la realizzazione delle valutazioni, può portare ad una riduzione della qualità delle valutazioni.

Sul tema della formazione, è stato evidenziato come l'offerta formativa sia ancora scarsa. Tra gli esempi presentati si è parlato delle scuole estive e/o invernali finalizzate a diffondere la cultura e gli strumenti propri della valutazione.

### Basi dati

Sul tema della qualità dei dati, sono state segnalate una serie di criticità quali: i) il preminente interesse dell'amministrazione per gli aspetti di tipo finanziario, rispetto a quelli di realizzazione fisica e di impatto; ii) la necessità di tenere conto anche degli interventi non finanziati, con particolare riferimento alla valutazione di tipo controfattuale; iii) la sostanziale assenza di indicazioni sulle metodologie valutative nei decreti che accompagnano gli strumenti di intervento; iv) l'amministrazione non sempre pubblica o mette a disposizione i dati di cui è titolare e quando avviene, non sempre gli stessi sono di qualità o rispondenti alle esigenze valutative.

### Utilizzo della valutazione

Sul tema dell'utilizzo dei risultati, è stata evidenziata l'importanza del rapporto di fiducia che si instaura tra valutatore e committente nonché la capacità del valutatore di rendere più comprensibile, e conseguentemente accessibile, il rapporto di valutazione, anche per quanto concerne gli aspetti propriamente metodologici.

È stato evidenziato come i rapporti di valutazione predisposti nel passato, come ad esempio quelli relativi alla L 488/1992, così come quelli relativi all'attuazione dei contratti di programma, siano stati scarsamente utilizzati. Da questo punto di vista si è riscontrato

<sup>213</sup> [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Report\\_finale\\_2020\\_NS.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Report_finale_2020_NS.pdf)

qualche miglioramento negli ultimi anni, specie con riferimento agli interventi finanziati dalle politiche comunitarie per i quali le valutazioni sono obbligatorie.

La presentazione dei risultati, di regola, avviene nell'ambito di seminari ristretti. Tali seminari oltre ad essere un luogo di discussione degli esiti delle valutazioni, costituiscono l'occasione in cui i ricercatori possono presentare eventuali proposte di modifica/revisione degli strumenti di *policy* valutati, sulla base di quanto emerso dalle analisi.

Un esempio virtuoso ha riguardato il rapporto relativo alla misura dei Contratti di Sviluppo: una delle indicazioni emerse è l'eccesso di richieste da parte di consorzi di piccole e medie imprese rispetto a quanto preventivato. Tale rapporto valutativo, quindi, ha di fatto consentito di evidenziare una carenza nei finanziamenti destinati a tali soggetti portando ad una modifica dello strumento, con una riduzione della soglia dimensionale posta per accedere ai benefici.

In assenza dell'obbligo di fare valutazione, la stessa viene effettuata solo da una pubblica amministrazione consapevole della sua utilità ai fini dell'adozione di decisioni e scelte consapevoli. In tal senso, la promozione della cultura della valutazione nell'ambito delle amministrazioni costituisce una leva importante in favore di una sistematizzazione della valutazione che non voglia rispondere esclusivamente ad indicazioni prescrittive ma dia suggerimenti utili per aumentare l'efficienza degli interventi di *policy*.

## Banca d' Italia - 05/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato aspetti legati alle **pratiche esistenti sulla valutazione**, alla **revisione della spesa**, alla **capacità di valutazione**, alle **basi dati**, all'**utilizzo della valutazione**.

### Pratiche di valutazione

La Banca d'Italia, nell'ambito nelle proprie attività di studio e ricerca, si occupa anche di analisi e valutazione delle *policy*. Tali attività vengono utilizzate dal *board* della Banca d'Italia, in particolare nei rapporti di collaborazione con i ministeri. Tra le collaborazioni in atto sono state evidenziate quelle con il Ministero per il Sud, il MISE ed il MEF.

Le attività di valutazione della Banca d'Italia sono strutturate lungo due direttrici principali. Da un lato c'è la valutazione obbligatoria per i fondi comunitari, in cui Banca d'Italia assume un ruolo di soggetto terzo e collabora con i ministeri. Dette attività riguardano la condivisione di idee e dati, il supporto alle attività dei ministeri e la compilazione delle relazioni e dei rapporti di valutazione. La seconda direttrice riguarda le attività di ricerca autonoma, specie per le *policy* di particolare rilevanza. Le valutazioni condotte vengono poi diffuse attraverso pubblicazioni scientifiche e presentazioni.

Sul tema della trasferibilità delle buone pratiche di valutazione all'ambito delle procedure di formazione e attuazione del bilancio dello Stato, è stata sottolineata la necessità di un cambiamento culturale che, tuttavia, non può essere promosso per legge ma è un processo che richiede tempo ed iniziative mirate. In tal senso, la principale criticità

riscontrata è legata alle difficoltà di comunicazione tra chi fa valutazione e i ministeri, Nei quali a volte non c'è sempre piena consapevolezza delle differenze esistenti tra monitoraggio e valutazione.

### Revisione della spesa

È stata presentata l'esperienza sulla revisione della spesa avvenuta nella fase commissariale diretta da Cottarelli, in particolare nel settore sanitario. Le problematiche emerse da tale esperienza non riguardano tanto la definizione del quadro normativo a supporto delle attività di revisione, quanto piuttosto lo scollamento tra disposizioni normative e applicazione delle stesse.

Il supporto che i nuclei di valutazione possono offrire ai ministeri è, innanzitutto, quello di costituire un luogo in cui si può favorire e diffondere la cultura della valutazione. La composizione dovrebbe vedere coinvolti personale della RGS, dei ministeri e l'inclusione di esperti esterni alla PA, con competenze sulla valutazione. La RGS potrebbe offrire supporto ai ministeri in termini di processi, raccolta delle informazioni necessarie e metodologie.

Sul ruolo della BI nella revisione della spesa e sui possibili ambiti di collaborazione con il MEF, si è sottolineato come la stessa possa vantare un'esperienza consolidata avendo condotto, negli anni passati, analisi e valutazioni per le politiche di bilancio.

### Capacità di valutazione

Sul tema della gestione delle prassi dell'amministrazione italiana nella valutazione, si evidenzia la necessità di un miglioramento delle competenze e di un lavoro di *capacity building*. In particolare, è necessario investire sulle competenze, sulla formazione e su assunzioni mirate, al fine di rafforzare ed arricchire il capitale umano delle amministrazioni pubbliche con competenze specifiche nella valutazione.

Esiste una forte eterogeneità tra ministeri in termini di competenze ed attenzione ai profili valutativi, anche con riferimento alla revisione della spesa. In tale prospettiva, uno degli strumenti da utilizzare consiste nella rivitalizzazione e riorganizzazione dei nuclei per la valutazione e l'analisi della spesa.

### Basi dati

L'accesso ai dati in Banca d'Italia avviene attraverso accordi e convenzioni. Per quanto riguarda il PNRR, Banca d'Italia avrà accesso al sistema ReGIS, banca dati di titolarità di RGS.

Il rafforzamento dell'informazione statistica deve passare dalla disponibilità di dati *open* ed integrabili tra loro (ad es. non si è in grado di capire se i beneficiari di uno strumento si avvalgano anche di altre politiche). Le criticità inerenti alla disponibilità e qualità dei dati non devono riguardare unicamente le amministrazioni responsabili della valutazione, ma devono assumere un ruolo fondamentale anche per il legislatore ed i *policy-maker*. In tale prospettiva, la stessa impostazione dei testi normativi può incidere in maniera significativa sulla raccolta e disponibilità dei dati.

Gli avanzamenti tecnologici permettono analisi tempestive per la valutazione degli effetti delle politiche. Per esempio, al riguardo, sono state presentate alcune iniziative per mettere a disposizione nuove informazioni, quali la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate durante la crisi pandemica e quella con ANPAL e con il Ministero del Lavoro. Permane, tuttavia, la difficoltà nel rendere interoperabili le diverse fonti statistiche di microdati individuali su imprese e famiglie, sia con riferimento alla mole di adempimenti burocratici da affrontare che per le problematiche connesse alla possibilità di condivisione dei dati con ricercatori esterni al sistema SISTAN, in particolare con riferimenti a dati individuali riferiti ad imprese e famiglie.

I ministeri sono destinatari di dati provenienti dalle amministrazioni locali. Tale punto rende quindi necessario che la cultura della valutazione debba essere diffusa non solo fra le amministrazioni centrali ma anche tra i vari livelli di Governo. Sebbene ci siano stati dei miglioramenti in tal senso, il PNRR potrebbe contribuire ad introdurre un ulteriore cambiamento ed innovazione sotto questo aspetto.

### Utilizzo della valutazione

Banca d'Italia pubblica le proprie ricerche e vi fa riferimento quando è chiamata a tenere audizioni parlamentari. Tale impostazione è funzionale a stimolare il dibattito sulle politiche pubbliche e a promuovere la produzione e l'uso della valutazione.

## CORTE DEI CONTI - 05/05/2022

**Oggetto:** l'intervista ha riguardato principalmente aspetti legati al **quadro regolatorio** e alle **pratiche esistenti sulla valutazione e sui controlli**.

### Quadro regolatorio

La CdC europea ha emanato nel 2017 le linee guida per la promozione di criteri quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Tale impostazione rappresenta una buona iniziativa, anche per favorire uniformità negli interventi di controllo dei paesi membri. Tuttavia, occorre sottolineare che la CdC europea non interloquisce direttamente con gli Stati membri, ma ha un contatto diretto con la Commissione Europea. Al riguardo, le indicazioni della CdC europea non sono vincolanti ma possono essere considerate come uno strumento in termini di *moral suasion*. Sul rapporto tra CdC europea e CdC italiana, il DL 77/2021 parla di collaborazione, sebbene non vi siano indicazioni su modalità e tipologie, che prescindono, tra l'altro, dal mandato della CdC europea.

Per il triennio 2022-2024, le disposizioni del DL 77/2021 sono integrate con quanto previsto dal DL 76/2020, che istituisce un collegio con funzioni di controllo concomitante. Man mano che il programma viene definito ed eseguito, i magistrati del collegio possono chiedere ulteriori informazioni, rispetto a quelle ordinarie, ed effettuare verifiche specifiche circa il rispetto delle tempistiche e della regolarità amministrativa/contabile. Lo *step* successivo riguarda il controllo delle *performance* con parametri legati all'efficienza, efficacia, economicità e legalità. La principale difficoltà consiste nel richiedere

all'amministrazione pubblica di conformarsi ai predetti parametri in tempi stretti, anche in considerazione del limitato orizzonte temporale per l'attuazione del PNRR.

### Pratiche sulla valutazione e sui controlli

La Corte dei conti (CdC) si occupa, fra l'altro, dei controlli sulle *performance* delle pubbliche amministrazioni. Tali controlli sono differenziati per territorio e settore, sebbene la disomogeneità nella disponibilità dei dati renda complesso ottenere informazioni di tipo generale.

A livello di Amministrazioni centrali, la tipologia di controllo delle *performance* è, attualmente, fortemente condizionata dagli interventi programmati nel PNRR. Infatti, le attività ordinarie sono state sostanzialmente riviste in relazione alle verifiche e al controllo dell'utilizzo dei fondi stanziati nel predetto Piano. In tal senso, il DL 77/2021 ha attribuito in capo alla CdC i controlli nell'ambito degli interventi attuativi del PNRR, richiamando e adattando, specie con riferimento alle tempistiche, le modalità già codificate nella L 20/1994.

Con riferimento al 2021, sono state portate a termine, per aspetti legati al controllo delle *performance* delle Amministrazioni centrali, 167 indagini, su un totale di 224 istruttorie. Una delle maggiori criticità riscontrate ha riguardato il rispetto dei tempi di realizzazione. Al riguardo, i tempi *standard* di realizzazione degli investimenti pubblici in Italia non sembrano sempre compatibili con tempistiche richieste per l'impiego delle risorse messe a disposizione delle istituzioni europee. Permane, comunque, un problema legato alla qualità e all'efficienza dei progetti, che non deve risentire della necessaria accelerazione delle tempistiche.

La gestione dei fondi europei è separata dalla gestione del bilancio italiano, sia a livello centrale che per gli enti locali. Appare necessario che il bilancio sia quanto più aderente possibile alla gestione "reale" delle risorse.

Sul tema dei processi di semplificazione legislativa- amministrativa, RGS è uno dei principali attori coinvolti, specie nel corso della stagione di riforme che va avanti da circa 15 anni. Tra i principali interventi, si è cercato di rendere le entrate e le spese quanto più possibile aderenti alla realtà di gestione (riferimento al bilancio di cassa); inoltre, è importante che ci sia un processo di spesa semplificato. RGS sta lavorando sulla riforma della contabilità pubblica attraverso l'introduzione di un sistema *accrual*. Tale attività è stata avviata dal SeSD, e successivamente inserita nel PNRR, in linea con le *best practices* internazionali. Sulla problematica dei residui, si è evidenziato come gli stessi tendono a "gonfiare" i bilanci fornendo un'indicazione distorta delle entrate e delle spese. Al riguardo, sono stati creati una serie di strumenti atti a rendere i bilanci il più possibile "reali", cioè, rappresentativi della reale situazione economico-finanziaria dell'amministrazione.

Una spinta alla semplificazione amministrativa è rinvenibile nei provvedimenti che accompagnano il PNRR. Tale semplificazione non risulta limitata all'attuazione del Piano, ma è destinata a perdurare nel tempo.

Negli anni passati, la CdC non riteneva prioritaria la valutazione in un'ottica di revisione della spesa. Questo aspetto viene oggi riconsiderato in modo sistematico, come ad esempio nel Rapporto sulla finanza pubblica, che costituisce segnale di un maggiore consapevolezza in tal senso.

### ***Appendice 3– Contesto istituzionale e progetto OCSE-DG Reform per il Belgio***

L'attuale sistema di valutazione a livello federale in Belgio soffre di una serie di carenze, individuate da una recente relazione della Corte dei conti (2018). In effetti, nonostante gli sforzi negli ultimi decenni per istituzionalizzare la valutazione a livello federale, è ancora necessario sviluppare la capacità del livello federale di coordinare le pratiche valutative attualmente esistenti nei diversi ministeri. Inoltre, mentre BOSA è incaricato del coordinamento delle attività di valutazione svolte dai diversi livelli di governo, l'utilizzo delle valutazioni è di fatto limitato solamente ad alcuni ministeri, sulla base delle loro competenze settoriali. Di conseguenza, il Governo federale in Belgio ha identificato la necessità di:

- rafforzare l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche in tutta l'amministrazione a livello federale;
- promuovere il ricorso alle valutazioni a livello federale in Belgio, al fine di promuovere processi di apprendimento e migliori processi decisionali;
- sviluppare il ruolo di BOSA nel coordinare le attività di valutazione e nel promuovere l'attuazione, la qualità e l'uso della valutazione tra i ministeri;
- rafforzare capacità analitiche per la valutazione e l'analisi.

In tale contesto, la partecipazione del Belgio al progetto DG *Reform*, condiviso con l'Italia, punta essenzialmente a comprendere come le valutazioni delle politiche possano supportare il Paese nella definizione delle priorità e migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche. Il progetto è anche rilevante per i risultati della recente indagine condotta dall'OCSE sulle revisioni della spesa in Belgio a livello federale, che si è concluso evidenziando la necessità di "istituzionalizzare ulteriormente il ruolo di BOSA nel coordinare la valutazione nel ciclo di bilancio e fornire supporto metodologico a tale riguardo".<sup>214</sup>

Di seguito si elencano le principali attività e risultati specifici previsti dal progetto per il Belgio.<sup>215</sup>

<sup>214</sup> Tale analisi è stata condotta nell'ambito del *Structural Reform Support Programme* 2019.

<sup>215</sup> In questa appendice non vengono approfondite le attività relative al documento sulle buone prassi e allo sviluppo delle capacità e sensibilizzazione, in quanto condivise con l'Italia e già esplicitate nel paragrafo 1.2.

Anche in Belgio, il risultato principale atteso consiste nella predisposizione da parte dell'OCSE di un documento di raccomandazioni sulla promozione di un solido sistema di valutazione a livello federale, basato sull'analisi delle capacità e delle lacune delle pratiche di valutazione. Al fine di produrre questo documento, l'OCSE ha svolto le seguenti attività:

**Preparazione e somministrazione di due questionari.** L'OCSE ha inviato due questionari conoscitivi per raccogliere dati e informazioni sull'attuale assetto istituzionale per la valutazione delle politiche, la qualità e l'uso delle valutazioni in tutto il Governo federale in Belgio. Il primo questionario è stato inviato a BOSA; il secondo, invece, è stato inviato ad un campione selezionato di istituzioni ed agenzie che conducono e utilizzano la valutazione delle politiche.

**Missione conoscitiva e ricerca documentale.** L'OCSE ha organizzato, con il supporto di BOSA, nel periodo tra il 17 ed il 30 novembre, una serie di interviste,<sup>216</sup> al fine di raccogliere informazioni aggiuntive. Questa attività sarà poi integrata da ricerche documentali del *team* dell'OCSE, con il supporto di BOSA.

La produzione del documento di raccomandazioni richiederà, inoltre, un ulteriore *step* di analisi, non ancora realizzato, concernente la *gap analysis*. In sintesi, l'OCSE si propone di:

- valutare l'assetto istituzionale complessivo per la valutazione delle politiche;
- identificare le lacune nelle capacità valutative e nel quadro istituzionale per la valutazione delle politiche a livello federale, rispetto alle pratiche esistenti in altri Paesi dell'OCSE, più avanzati da questo punto di vista;
- formulare raccomandazioni di *policy* su come migliorare il coordinamento e l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche; se e come adottare un quadro legislativo e orientamenti comuni per le amministrazioni federali per condurre valutazioni delle politiche; garantire la qualità delle valutazioni in tutta la pubblica amministrazione e promuoverne l'uso nei processi di bilancio e nella programmazione delle politiche.

Il documento di raccomandazioni per il Belgio utilizzerà l'attuale lavoro transnazionale dell'OCSE nel settore della valutazione delle politiche ed i risultati di altri progetti a livello nazionale sulla valutazione e sull'elaborazione di politiche basate su dati ed evidenze concrete. Il documento di raccomandazioni per il Belgio si baserà, inoltre, sulle evidenze emerse dall'analisi sulle buone prassi internazionali.

<sup>216</sup> Come già esplicitato nel paragrafo 1.2.3 il SeSD ed IGB sono stati invitati ed hanno preso parte a tutti gli incontri organizzati.

Per informazioni e approfondimenti contattare:

- Servizio Studi Dipartimentale della RGS – [rqs.serviziostudidipartimentale@mef.gov.it](mailto:rqs.serviziostudidipartimentale@mef.gov.it)





Publicazione in linea sul sito internet della Ragioneria Generale dello Stato