

La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo

STRUMENTI N. 2

STRUMENTI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento* è a cura di

FEDERICO SILVIO TONIATO, Senato della Repubblica



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

La valutazione delle politiche pubbliche nel sistema parlamentare contemporaneo

Agosto, 2017

Sommario

| | |
|---|----|
| Dalle costituzioni alla prassi | 5 |
| Gli obiettivi | 5 |
| Valutare le <i>attività</i> , valutare le <i>policy</i> | 6 |
| I valutatori | 7 |
| Quali spazi, quali risorse | 7 |
| Tempo lineare o andamento a spirale?..... | 8 |
| I metodi e i limiti..... | 9 |
| E l'ambito parlamentare?..... | 9 |
| Riscontrare e consultare | 10 |
| La sfida culturale..... | 10 |
| Riferimenti bibliografici..... | 12 |

La valutazione delle politiche pubbliche è **uno strumento che**, senza sostituirsi alla decisione politica all'interno del circuito democratico, **consente al legislatore di adottare decisioni informate e consapevoli**. L'obiettivo non è influenzare il decisore politico, quanto piuttosto renderlo edotto delle conseguenze delle proprie scelte, **promuovendo la conoscenza e la trasparenza di informazioni fondamentali per il processo decisionale**.

Dalle costituzioni alla prassi

Nel panorama delle esperienze costituzionali contemporanee, **la valutazione delle politiche pubbliche è talvolta riconosciuta in modo espresso** come **nella costituzione francese e in quella marocchina**, talaltra in via di *prassi* e in taluni casi di vera e propria *consuetudine*, come nelle tradizioni consolidate anglosassoni e angloamericane.

Anche il riconoscimento di segno normativo può articolarsi in una pluralità di fonti del diritto non necessariamente di rango costituzionale. **In Italia gli istituti ritenuti più affini alla logica dell'analisi di impatto**, sebbene in realtà abbiano ricevuto un'attuazione di marca prevalentemente giuridico formale, **sono l'AIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) e la VIR (verifica dell'impatto della regolamentazione)**, attualmente disciplinate dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 e dal D.P.C.M. n. 170 del 2008. E se si considera che per una buona politica pubblica il punto di partenza è la qualità degli atti normativi può essere citata - chiaramente al di là dell'accezione tecnica del termine "valutazione" - **la ATN (analisi tecnico normativa)**, che caratterizza più di una riflessione sul drafting legislativo. Un'altra disciplina contigua ai processi valutativi riguarda le modalità di **verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa, delle performance, del personale**, che da ultima è stata arricchita dalla Legge n. 124 del 2015 e dai conseguenti interventi normativi delegati.

Gli obiettivi

L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche possono perseguire **finalità generali**, quali **il corretto impiego delle risorse e l'ammodernamento delle strutture pubbliche** (ad esempio negli Stati Uniti), **la semplificazione amministrativa** (in Germania con riferimento

puntuale ai processi di abbattimento degli oneri burocratici) e **la riduzione della spesa pubblica** (in Italia in forma ancora embrionale a supporto dei piani di *spending review* degli anni più recenti). In altri casi, possono concentrarsi su **obiettivi settoriali in ambiti ritenuti strategici**, quali **il mercato del lavoro** (in Germania esteso al tema della previdenza sociale), **la povertà e il benessere** (in Francia attraverso progetti politici complessivi non compiutamente realizzati), **l'istruzione** (in tempi meno recenti paradigmatico è stato il caso statunitense), **la salute, la revisione dei conti, l'inflazione**.

Può essere chiamata "valutazione" – ma solo in una accezione molto ampia del termine - **la prospettiva della governance economica europea**, che nell'intreccio tra *Six Pack*, *Fiscal Compact*, *Two Pack* si concentra sulla **verifica**, da parte delle Autorità europee e nazionali, della **coerenza delle decisioni di bilancio dei singoli Stati membri rispetto ai Trattati**. L'apparato concettuale di tale verifica - che considera preminente il ruolo della Commissione, delle Banche Centrali, della Corte dei Conti, dei Fiscal Councils, dei Comitati di Controllo - impiega quale punto di riferimento, diversamente dalla valutazione delle politiche pubbliche in senso proprio, le regole adottate dall'Unione Europea per rendere sostenibile l'evoluzione della finanza pubblica.

Un'ulteriore area di analisi orientata al merito specifico di una politica riguarda **la valutazione di impatto territoriale**.

Valutare le *attività*, valutare le *policy*

Nel primo caso la valutazione tende a concentrarsi sulle **performance**; nel secondo sulla **progettazione**, sulla **realizzazione**, sulla **implementazione** delle decisioni pubbliche. A seconda dell'oggetto della valutazione - attività e quindi *performance*, oppure politiche pubbliche e pertanto valutazione in senso proprio - mutano gli indicatori: alternativamente, **l'analisi riguarderà i risultati oppure gli effetti**.

In parallelo a questa sorta di *summa divisio* tra attività/risultati e politiche/effetti, si distingue ulteriormente una logica di tipo *formale*, basata sull'analisi delle disposizioni normative, da un approccio più *sostanziale* che tende a riscontrare gli effetti determinati dalla effettiva applicazione delle norme. La logica valutativa non è adagiata sull'esegesi normativa di singoli provvedimenti, ma richiede la **compiuta comprensione di una politica, definita come effettiva regolamentazione di una dinamica socio-economica**.

I valutatori

I *soggetti* chiamati a svolgere attività di valutazione si inseriscono all'interno di un perimetro *istituzionale* quando il ruolo preponderante viene assunto - alternativamente o in contemporanea - dal **Parlamento**, dal **Governo**, dalla **Corte dei Conti**, da **Autorità indipendenti**. Si muovono invece in un ambito *extra istituzionale* i modelli che attribuiscono alle **università**, ai **centri di ricerca**, agli **istituti pubblici e privati di documentazione** il compito di asseverare i risultati e gli effetti delle attività e delle politiche realizzate dagli enti statali.

Nel circuito istituzionale, è possibile riscontrare un approccio più *partecipativo* quando il Parlamento svolge un ruolo preminente, mentre il compito di verifica attribuito al Governo o ad organismi indipendenti di supporto alla *governance* economica appare più legato al controllo amministrativo-contabile, al monitoraggio degli indicatori economici e alla valutazione delle performance delle politiche di bilancio (in termini di stabilità e sostenibilità delle finanze pubbliche) o di riforma per promuovere la crescita e l'occupazione. In Italia, è noto l'impegno da parte della Ragioneria Generale nel verificare, in termini di *performance budgeting*, l'articolazione del bilancio dello Stato.

Nel caso in cui a effettuare la valutazione siano **organi di giurisdizione**, o anche quando un **organo di controllo** sia chiamato ad esercitare il proprio mandato in sede consultiva e non propriamente giurisdizionale (si consideri l'esperienza di matrice anglosassone del *Comptroller and Auditor General*), l'indice di verifica decisivo dell'azione pubblica è quello pregnante della responsabilità e dell'*accountability*.

Diverso ancora il caso in cui compiti di valutazione siano affidati ad un'**Autorità indipendente**, che tendenzialmente si pone come punto di equilibrio tra istituzioni pubbliche e cittadini, demandando ai soggetti competenti la decisione circa successivi interventi normativi, giudiziari, negoziali. L'attività di valutazione di un'Autorità indipendente è pertanto "aperta" a ulteriori approfondimenti e decisioni, mentre per gli organi parlamentari, governativi, giurisdizionali e di controllo assume i tratti conclusivi di un processo di natura deliberativa, applicativa, coercitiva.

Quali spazi, quali risorse

Talvolta l'Istituzione coinvolta è in grado di rispondere autonomamente ad una richiesta di valutazione di politica pubblica, in altre situazioni ricorre invece ad una committenza esterna

a seconda dell'oggetto specifico dell'indagine. In entrambi i casi, è essenziale la capacità di lettura e comprensione delle valutazioni, pena l'inefficienza delle stesse procedure di affidamento esterno delle ricerche.

La disponibilità di risorse umane e materiali risulta comunque la condizione principale per mantenere un livello di analisi robusto e ad ampio spettro, costante nel tempo, coerente nei metodi e negli obiettivi, che diversamente potrebbe risultare saltuario e fortemente limitato a singoli ambiti e metodologie. La formazione e l'aggiornamento continui del personale restano imprescindibili

Tempo lineare o andamento a spirale?

L'analisi di impatto può inquadrarsi in un momento antecedente la decisione pubblica (*ex ante*) oppure successivo (*ex post*). Più articolata risulta la valutazione *in itinere*, svolta durante il processo decisionale, nel corso dell'attuazione della politica pubblica oppure alla fine del percorso di implementazione e concreta realizzazione.

La schematizzazione *ex ante* - *ex post*, pur mantenendo il pregio della immediata comprensibilità, nei fatti può risultare labile e difficilmente utilizzabile: segnare come asse centrale del processo valutativo il momento esatto della decisione pubblica, escludendo le fasi di progettazione, realizzazione, implementazione, deprime e riduce l'analisi a mera appendice - sostanzialmente irrilevante - della verifica degli effetti. Può essere più utile semmai intendere **la valutazione *ex ante* come valutazione di *prospettiva*; e quella *ex post*, come valutazione *retrospettiva*.**

Un tratto distintivo della valutazione delle politiche pubbliche è quello infatti di non farsi rinchiudere in una logica di tipo "lineare", di successione nel tempo di fasi indipendenti l'una dall'altra. **Il metodo valutativo si articola in un modello "a spirale", di stratificazione nel tempo di analisi e valutazioni.** Proprio per questo motivo, la valutazione si traduce nei modelli più avanzati di **trasparenza, condivisione, interazione tra i vari soggetti che valutano, e tra gli stessi valutatori e i destinatari delle politiche pubbliche valutate** (*stakeholders*).

Questi ultimi – cittadini, aziende, organizzazioni, amministrazioni pubbliche - possono essere sia soggetti *interessati* a una politica, sia *rilevatori* dei suoi effetti oppure della loro percezione. La distinzione tra *effetti* e *percezione* degli effetti stessi è cruciale affinché la valutazione delle politiche pubbliche diventi il luogo di maturazione di una consapevolezza civica, informata, razionale, libera, democratica di una comunità civile.

I metodi e i limiti

Possono individuarsi, concretamente, modelli basati sulla **evidenza e rilevazione empirica degli effetti** (*evidence based policy*), sulla **sperimentazione** e la **verifica controfattuale**, sulla **progettazione di itinerari valutativi continui**, sulla **partecipazione attiva degli stakeholders** al percorso di valutazione inteso come processo.

Occorre chiarire sempre in via preventiva i *limiti* di ciascuna analisi e i suoi elementi di forza, riconoscere l'inadeguatezza di altri approcci rispetto alla casistica trattata, riconoscere talvolta l'impossibilità di rispondere fondatamente a una domanda valutativa o, meglio, concentrarsi prioritariamente e con chiarezza sulla corretta formulazione degli stessi quesiti. Sono i presupposti necessari e indefettibili per affermare il carattere della valutazione delle politiche pubbliche come espressione di *validità* e non di *giudizio* sulle singole scelte effettuate dal decisore pubblico.

Valutare non significa infatti dare giudizi di meritevolezza, ma verificare la validità di una politica pubblica rispetto alle finalità che la stessa si è prefissata di perseguire.

E l'ambito parlamentare?

Mutuando l'insegnamento di Luigi Einaudi "conoscere per deliberare", **occorre diffondere, sviluppare e potenziare la "cultura della valutazione" anche dentro il perimetro istituzionale**, affinché questa preziosa indicazione einaudiana possa effettivamente tradursi in "conoscere, monitorare, verificare, valutare *per* deliberare, indirizzare, responsabilizzare".

In sede europea, l'esigenza di introdurre la valutazione delle politiche pubbliche nel processo decisionale dell'Unione si è tradotta solo nel 2015 in un insieme organico e strutturato di strumenti, metodologie e procedure. A conferma di **un ritardo innanzitutto culturale**, basti pensare che l'agenda *Better Regulation* sconta un iato temporale amplissimo rispetto all'analoga iniziativa adottata dalla Nuova Zelanda già nel 2009. Anche in Italia sussistono ritardi e difficoltà per attuare una compiuta strategia di valutazione delle politiche pubbliche in modo rigoroso, competente, coerente rispetto all'organizzazione costituzionale repubblicana.

In ogni caso, **per l'Istituzione parlamentare la valutazione delle politiche pubbliche non significa limitarsi a quantificare e qualificare le proprie attività** – proponendo come *output* del "bravo legislatore" la statistica delle decisioni assunte, delle leggi approvate, dei dibattiti svolti, degli atti di sindacato ispettivo presentati, delle ore di seduta di Assemblea e Commissioni - **bensi rispondere a una domanda centrale: quali effetti si sono riscontrati in seguito alle decisioni assunte?** Quale rapporto esiste tra tali effetti e gli strumenti, gli obiettivi, gli assetti organizzativi che caratterizzano una policy che il Parlamento ha esaminato, discusso, approvato?

Riscontrare e consultare

Concludere l'attività valutativa con il semplice riscontro delle evidenze empiriche, nel contesto parlamentare, non è ancora sufficiente. È necessario integrare tale momento con una attenta (e critica) attività di **consultazione pubblica dei destinatari** finali, i cittadini. **Riscontrare e consultare significa portare all'interno del contesto deliberativo le loro evidenze e le loro osservazioni.** E significa anche, al termine di un lavoro di valutazione, **informare e orientare i destinatari delle politiche esaminate**, soprattutto quando lo scarto tra analisi di impatto e analisi delle percezioni è tale da ingenerare distorsioni informative e di comportamento che ledono principi e diritti costituzionali.

I casi più eclatanti riguardano certamente fenomeni che da tempo coinvolgono le Istituzioni, chiamate a diffondere, soprattutto nell'ambito sanitario, informazioni corrette e utili per la cittadinanza. Il **compito di informare e orientare** con trasparenza, rigore, gratuità i cittadini appare un aspetto non meno rilevante della **richiesta di loro osservazioni o rilievi**, non meno decisivo del **riscontro empirico fattuale** degli effetti delle decisioni pubbliche.

La sfida culturale

Conoscere, monitorare, verificare, valutare *per* deliberare, informare, orientare è compito necessario, non facile e non scontato per il parlamentarismo contemporaneo, dentro una prospettiva di costituzione "post-moderna".

La sfida è propriamente culturale e costituzionale: la logica della legge si allontana gradualmente dalla categoria dell'*atto* per toccare la dinamica del *rapporto* normativo. Non è nuova la considerazione secondo cui la frequenza di norme contenute in leggi che richiedono un successivo intervento da parte del Governo - tanto in sede di esercizio di delega legislativa quanto in sede di attuazione - si accompagna alla richiesta di un ulteriore parere da parte delle Commissioni parlamentari, parere successivo alla chiusura dell'*iter* di approvazione della stessa legge. In questo caso, tuttavia, il rapporto normativo resta confinato sempre all'interno di un perimetro di relazioni istituzionali tra organi dello Stato.

Il sistema di valutazione delle politiche pubbliche sviluppato dentro la dimensione parlamentare non può invece avere un carattere circoscritto a un rapporto di tipo così formale, perché **rende diffuso e pervasivo il suo patrimonio di analisi, garantendo apertura e flessibilità nel meccanismo di interazione con i cittadini, sia prima la deliberazione finale (interpellandoli per riceverne le osservazioni), sia dopo il perfezionamento del procedimento legislativo (accettandone i reclami).**

Questa biunivocità tra legislatori e cittadini può concretamente riavvicinare contesti talvolta lacerati da linguaggi e steccati di contrapposizione disgregante. Il Parlamento può riscoprirsi come *destinatario* e allo stesso tempo *mittente* dell'informazione verso i cittadini, l'opinione pubblica, la comunità dei consociati. In questa prospettiva **non ci si limiterà più a verificare quali siano le leggi inattuate o inapplicate: ci si chiederà invece, con trasparenza e priorità, se le leggi siano innanzitutto adeguate.**

Riferimenti bibliografici

- Manski, C. F. *Public Policy in an Uncertain World: Analysis and Decisions*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2013
- Grossi, P. *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico post-moderno* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, Milano, Giuffrè, 2013
- Modugno, F. *Ordinamento, diritto, Stato* in ID (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012
- Martini, A. e Trivellato, U. *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Venezia, Marsilio - Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, 2011
- La Spina, A. e Espa, E. *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2011
- Martini, A. e Sisti, M. *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2009
- Lipari, N. *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008
- Stame, N. *Valutazione pluralista*, Milano, Franco Angeli, 2016
- Senato della Repubblica - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Dossier e Note brevi* citati alla pagina Esperienze

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto