

*Intervento programmato***La necessità di un monitoraggio “attivo”¹⁰***di Adriano Scaletta*

valutatore tecnico presso il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale, Presidenza del Consiglio dei Ministri

Devo premettere di non essere un grande appassionato né di programmazione né di valutazione d'impatto. Non per sminuirne la loro utilità nella gestione delle politiche pubbliche, ma piuttosto perché la tradizionale focalizzazione sulla prima e l'attuale enfasi sulla seconda tendono a farci perdere di vista la fase cruciale dell'implementazione, ovvero ciò che accade concretamente tra la progettazione e i risultati finali. La nostra Pubblica Amministrazione, d'altronde, nel suo indiscusso ruolo di regista di qualsiasi politica pubblica – sia essa gestita direttamente o soltanto supervisionata – è molto attenta agli atti programmatori, se non altro per la loro natura autorizzatoria. Quando si definisce un avviso pubblico per finanziare interventi mirati ad affrontare un problema collettivo – per esempio il potenziamento dell'offerta culturale su un territorio a beneficio dei giovani – si tende a concentrarsi quasi esclusivamente sulla legittimità degli atti: dalla stesura del bando, passando per le procedure di presentazione delle domande, alla valutazione dei progetti, al soccorso istruttorio, fino all'erogazione dei fondi e al controllo sul loro effettivo utilizzo.

Il processo, tuttavia, raramente viene gestito nei modi e nei tempi programmati, considerato che le PA o le loro strutture interne non agiscono mai in autonomia, ma devono relazionarsi con altri uffici e istituzioni esterne. Sta di fatto che nella realtà, tra la presentazione dei progetti, la nomina della commissione di valutazione, i vari iter autorizzatori per la pubblicazione di una graduatoria e per il successivo sblocco dei fondi possono passare mesi, se non anni. Nel frattempo, però, può mutare il contesto: il partner non c'è più, il mandato del Sindaco è scaduto, chi ha scritto il progetto è andato a lavorare altrove e così via.

Il problema nasce da una questione di fondo, di natura epistemologica: le politiche pubbliche cercano di influenzare i “fatti sociali” che, per definizione, sono situazionali (non sono del tutto replicabili) e dinamici (cambiano già un attimo dopo che li si è

¹⁰ Si riporta la trascrizione della relazione rielaborata dal relatore. Le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

osservati). Non dovrebbe stupire allora che all'avvio delle attività le condizioni, gli attori e financo i beneficiari possano essere diversi rispetto a quando è stato pensato e redatto un progetto. Un progetto, comunque, che non avrebbe mai potuto tener conto dell'infinità di fattori che possono condizionare i meccanismi sociali auspicati, come – appunto – il miglioramento delle relazioni tra i giovani, “dovuto” ad un aumento dell'offerta culturale.

Il problema è che la PA italiana finanzia gli interventi sociali, impossibili da prevedere nel dettaglio, allo stesso modo di come acquista beni o servizi consolidati, che possono invece essere previsti molto minuziosamente dai capitolati. Lo schema difensivo e fuorviante che ne discende è tanto semplice quanto inadeguato: se ho stilato una graduatoria sui progetti presentati, c'è qualcuno che è rimasto escluso e se permetto di modificare le progettualità finanziate in funzione delle mutate condizioni, non agisco equamente nei confronti proprio dei primi esclusi, i quali potrebbero affermare che loro sarebbero stati pronti a realizzare il progetto esattamente come l'avevano presentato. La logica vorrebbe che un'Istituzione interloquisca costruttivamente con chi sta per erogare un servizio per suo conto, concordando gli interventi più adatti al contesto specifico, non semplicemente mettendosi in attesa che sia realizzato quanto descritto mesi o anni prima. Il rapporto tra la PA e un soggetto che ha presentato una candidatura non può essere lo stesso di quello che invece dovrebbe costruire con un soggetto il cui progetto è stato finanziato: l'attenzione comune a quel punto dovrebbe spostarsi sul fatto che i fondi siano ben utilizzati (producano valore pubblico), non che siano correttamente spesi tutti (si trasformino in giustificativi e fatture).

Allo scopo di evitare contenziosi, il cortocircuito che si genera induce ogni attore a recitare una parte: tutti sanno che la realtà è mutata, ma bisogna far finta di nulla, quantomeno all'inizio occorre dichiarare che tutto andrà come previsto, per poi – dopo un certo periodo – autorizzare qualche modifica progettuale che non snaturi però la programmazione iniziale. Inoltre, le modifiche al progetto, magari necessarie per adattarsi alle esigenze dei beneficiari, sono spesso scoraggiate per non ingolfare ulteriormente le amministrazioni. Amministrazioni, dal canto loro, che non hanno quasi mai strumenti per valutare la ragionevolezza – o al contrario la pretestuosità ingiustificata – delle richieste di modifica. Le politiche finiscono così per un verso nel trascinarsi con grande fatica, perché magari hanno perso quel ruolo strategico di quando erano state pensate (per esempio perché è cambiata l'autorità politica di riferimento) e per l'altro, quando producono risultati, lo fanno grazie allo spirito di servizio di chi li gestisce localmente e di chi li supervisiona centralmente, talvolta generando rapporti diretti e confidenziali tra referenti di progetto e funzionari pubblici, che però non fanno altro che ampliare il

gap tra procedure formali e prassi sostanziali.

È proprio per questo che personalmente non sono molto attratto dal tema della programmazione, perché a mio avviso è già oggetto di fin troppa attenzione, considerando le dinamiche che ho appena descritto. Chiaramente sto provocando, so benissimo che in alcuni contesti istituzionali non c'è programmazione o se c'è è di scarsa qualità, però è innegabile che ormai in tantissimi altri casi vi siano sin troppi atti formali programmatori, con tanto di previsioni puntuali di quel che avverrà in futuro che, ripeto, per definizione è sempre imprevedibile, specialmente se si interviene su “oggetti” complessi come la povertà educativa, l'abbandono scolastico, il disagio psicologico, le dipendenze, l'isolamento sociale ecc.

In realtà già da diversi anni è diventato evidente che questa propensione a ragionare solo sull'ex-ante non può funzionare e che al contrario bisogna concentrarsi sulla valutazione degli impatti generati – l'Unione Europea da questo punto di vista ha giocato per il nostro Paese un ruolo fondamentale. È innegabile che negli ultimi anni la valutazione d'impatto sia evocata nei contesti più diversi, anche se non sempre in modo appropriato. In molte occasioni, ad esempio, il tema viene trattato indistintamente sia se si riferisce ad un esercizio svolto prima che l'intervento sia realizzato (“ex-ante”, come nel caso del capitolo 4 del PNRR), sia se è una valutazione svolta dopo che sia effettivamente concluso (ex-post, come quello previsto, sempre per il PNRR, a livello europeo, entro il 2028). Avendo lavorato per diversi anni in una delle pochissime istituzioni pubbliche italiane dedicate espressamente alla valutazione (l'ANVUR – Agenzia per la valutazione del sistema universitario e della ricerca), ho notato che questa confusione è molto più diffusa di quello che possiamo immaginare, anche tra le figure di vertice delle nostre istituzioni.

Faccio parte da anni dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), che nasce nel 1997 con la missione di infondere la cultura della valutazione dove non c'era, cui è seguita poi l'ondata dei fondi strutturali europei che ha indubbiamente diffuso la pratica valutativa, quantomeno formale, nella gestione delle politiche pubbliche del nostro Paese. Sono fiorite valutazioni su ogni intervento, tutte tra l'altro positive, proprio per quella mancanza di cultura che porta a confondere il fine della valutazione (riconoscere il valore generato) con l'uso che si fa delle evidenze da essa prodotte (legittimare il finanziamento erogato). Detto in altri termini, non mi risulta che siano mai stati restituiti dei fondi in seguito a valutazioni negative, proprio perché le valutazioni negative impatterebbero direttamente un po' su tutti: non solo su chi dovrebbe restituire i finanziamenti ricevuti per non aver prodotto risultati, ma anche su chi li ha erogati, che a sua volta dovrà rendicontare di non averli impegnati adeguatamente ai livelli isti-

tuzionali superiori, via via fino alla Commissione Europea. Si fa evidente così un altro cortocircuito che rende la valutazione una pratica ancora poco incisiva ed è dovuto, questo è interessante, anche a una questione meramente tecnica: a discapito di quanto intuitivamente si possa pensare, la valutazione delle politiche pubbliche non può mai essere ridotta al mero confronto tra obiettivi e risultati, proprio per la natura dei fatti sociali accennata prima.

In un momento in cui tutti parlano di valutazione d'impatto, con il proliferare di attori che vendono valutazioni "scientifiche" con la presunzione di raccontare la "verità dei fatti", personalmente sono convinto che l'urgenza per le nostre politiche sociali sia un'altra, quella che noi in Dipartimento chiamiamo "monitoraggio attivo". Con questo concetto intendiamo quell'attività di osservazione e analisi delle progettualità che discendono dal Fondo nazionale per le Politiche Giovanili, che viene distribuito tra le Regioni, l'ANCI, l'UPI e, a cascata, ai Comuni, i quali a loro volta, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, si servono del Terzo Settore per la concreta implementazione degli interventi a favore dei giovani.

La raccolta sistematica di evidenze che stiamo organizzando non è finalizzata a controllare che l'impegnato corrisponda al realizzato, sempre per quella natura situazionale e dinamica delle politiche sociali, di cui quelle giovanili sono parte integrante. Siamo convinti al contrario che la domanda "il programma sta funzionando come previsto?" sia troppo semplicistica e che vada sostituita da una serie di domande, quali: "cosa sta succedendo dopo l'attivazione dell'intervento?", "quali dinamiche positive, negative o inaspettate si stanno innescando tra i partner che governano i progetti?", "i beneficiari rispondono?", "quali strumenti e azioni funzionano meglio?", "dove e in quali condizioni e contesti?", "cosa invece proprio non funziona?", "quali interventi possono essere presi ad esempio e replicati, adattandoli, in altri territori?" e così via alla ricerca di risposte ben più complesse rispetto a "gli obiettivi sono stati raggiunti?".

Per dar risposta a queste domande non basta guardare i numeri, bisogna utilizzare tecniche di analisi testuale per valorizzare i contenuti di piani e relazioni, richieste di modifica degli interventi, questionari di soddisfazione ecc. e integrare tutto con le testimonianze delle persone, se possibile direttamente nei luoghi dove gli interventi si realizzano. Crediamo fermamente, tra l'altro, che i volti e le voci delle persone abbiano una valenza pari o superiore ai numeri e ai testi, in un processo circolare di arricchimento reciproco che alla fine porta maggiore conoscenza su quel che avviene a valle dell'erogazione dei fondi pubblici. C'è molta letteratura nel campo della valutazione su questi approcci, non inventiamo nulla, quel che manca nel nostro Paese semmai sono le pratiche valutative concrete e istituzionalmente concepite.

Un altro elemento che vorrei aggiungere a proposito dell'assenza di una pianificazione strategica nazionale riguarda il modo in cui in Italia è stato recepito e interpretato il principio di sussidiarietà verticale nei rapporti tra Stato e Regioni, da quando più di 20 anni fa è entrata in vigore la riforma del Titolo V della Costituzione. È riduttivo pensare che sia soltanto il Governo nazionale a essere inerte perché non definisce le strategie; sono anche le Regioni che, forti della propria autonomia, "pretendono" legittimamente i fondi a esse destinati, senza però che vi sia uno scambio costruttivo di informazioni per analizzare e comprendere i risultati delle politiche sociali. Mancano, in sostanza, sistemi che promuovano un miglioramento costante attraverso il confronto basato su evidenze empiriche, piuttosto che su opinioni e convincimenti personali di chi guida in quel momento i processi.

Sappiamo tutti che ci sono Regioni più virtuose e Regioni che invece faticano ad adottare sistemi di gestione di qualità dei fondi: solo per fare un esempio, alcune Regioni, ancora per un'applicazione sensata del principio di sussidiarietà, stanno mettendo in piedi sistemi di raccolta e analisi di dati per monitorare l'andamento dei finanziamenti destinati ai loro Comuni o ad altri soggetti del Terzo Settore attivi nelle politiche giovanili, utilizzando così il patrimonio informativo che da essi discende. È un processo in corso che meriterebbe attenzione, che andrebbe conosciuto, coordinato e coadiuvato dai poteri centrali, per valorizzare al massimo le esperienze che da anni portano a successi tangibili, seppur a macchia di leopardo e talvolta nel più completo anonimato.

Basti pensare quanta attenzione si attribuisce alla distribuzione dei fondi: si parla sempre e soltanto dell'ammontare dei finanziamenti (dato certamente non marginale), ma un sistema ottimale dovrebbe concentrarsi su quel che questi fondi generano, ascoltando i vari stakeholder, a partire dai beneficiari. La reportistica ufficiale su queste politiche pubbliche, anche comunitaria, tende a considerare troppo il punto di vista di chi rendiconta, di chi eroga i servizi, mentre una valutazione utile è proprio una valutazione pluralista, che ascolta voci molteplici, ciascuna preziosa per il punto di vista che rappresenta.

Solo un paio di esempi su questo: nel 2022 c'è stato un tour voluto dall'ex-ministra Dadone per sensibilizzare i territori e i giovani sul fenomeno NEET. La nostra proposta è stata di affiancare a questo tour un'indagine con questionari e interviste per raccogliere il punto di vista dei giovani che partecipavano alle diverse tappe. Ne sono emerse informazioni che stiamo utilizzando e riscontrando nei progetti che monitoriamo. Con il favore dell'attuale Ministro Abodi stiamo oggi realizzando altre indagini intorno alle politiche messe in atto con altri partner come Sport e Salute, ANCI e il Giffoni Film Festival, adottando un approccio di ricerca applicata, finalizzata a produrre evidenze

sull'efficacia degli interventi attuati e per capire se ce ne sono altri che non sono stati ancora immaginati.

Si tratta di un impegno valutativo continuo: il monitoraggio attivo si fonda su due pilastri, non solo l'apprendimento istituzionale – che non è individuale e non è meramente esperienziale – ma, appunto, anche la sussidiarietà verticale. Proprio grazie alle evidenze raccolte, possiamo riconoscere pratiche interessanti, favorirne la discussione e lo scambio tra gli operatori, intervenire laddove le difficoltà si manifestano senza dolo da parte di chi si sta impegnando per i giovani sui territori e che magari per condizioni di contesto difficili o per incidenti di percorso non prevedibili, sta incontrando delle difficoltà. Difficoltà, lo ripeto, rispetto alle quali non sempre è rintracciabile una responsabilità diretta: stiamo assistendo in questi mesi, per esempio, ad una partecipazione stanca e limitata da parte di una generazione giovanile post-covid, che presenta caratteristiche peculiari su cui ancora nessuno può dire una parola definitiva.

Per farlo, dal canto nostro dobbiamo continuare ad analizzare i progetti, a classificare le attività finanziate in cluster omogenei per aggregarle e confrontarle più agevolmente, creare occasioni di incontro, recarci fisicamente nei luoghi dove gli interventi vengono realizzati, vale a dire in quei territori che rappresentano e rappresenteranno sempre l'ultimo miglio di qualsiasi politica pubblica.

La sfida, ne siamo consapevoli, è integrare sempre di più queste pratiche valutative con il controllo amministrativo e contabile, coniugando la flessibilità necessaria per promuovere politiche giovanili efficaci con il rispetto dei vincoli normativi che regolano l'utilizzo dei fondi pubblici.