

Consiglio italiano per le Scienze Sociali
Commissione su “La valutazione degli effetti di politiche pubbliche”

**“PERCHÉ IN ITALIA NON SI VALUTANO (QUASI MAI) GLI EFFETTI
DELLE POLITICHE PUBBLICHE?”**

CONFRONTO CON POLITICI E DIRIGENTI PUBBLICI

Villa Mercede, Frascati, 26-27 ottobre 2007

(AM e UT, 09.10.2007)

PREMESSA: PERCHÉ LA COMMISSIONE CSS

Circa un anno fa il Consiglio italiano per le Scienze Sociali (CSS) ha costituito una Commissione sul tema “*Valutazione degli effetti di politiche pubbliche: metodi, pratiche, prospettive*”. La Commissione consta di 11 membri ed è presieduta da Ugo Trivellato e Alberto Martini (i componenti la Commissione sono elencati nell’Allegato 1).

La costituzione della Commissione è stata motivata dall’evidenza che, mentre in parecchi paesi sviluppati e in organizzazioni internazionali sono ormai diffuse “buone pratiche” di valutazione degli effetti di politiche pubbliche, ciò non si dà per l’Italia.

Lo scopo della Commissione è produrre un “Libro Bianco”, con l’obiettivo di (i) chiarire il ruolo della valutazione degli effetti nel processo di definizione e ridisegno di politiche pubbliche, (ii) individuare i principali ostacoli che si frappongono all’utilizzo di pratiche rigorose di valutazione nel contesto italiano, e (iii) avanzare suggerimenti per la progressiva introduzione di tali pratiche.

1. VALUTARE GLI EFFETTI DELLE POLITICHE PUBBLICHE: PERCHÉ FARLO? E COME FARLO?

Negli ultimi decenni hanno assunto un’importanza crescente politiche mirate a gruppi in varia misura ristretti di soggetti – individui, famiglie, imprese, con l’obiettivo di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento dei destinatari. È questo ad esempio il caso delle cosiddette politiche attive del lavoro, degli interventi di sostegno alle imprese, dei programmi in tema di *welfare*, istruzione, prevenzione sanitaria.

L’interrogativo che si pone (o ci si dovrebbe porre) è se queste politiche “funzionino”. L’efficacia, intesa come capacità di ottenere gli effetti desiderati, è infatti uno dei presupposti per introdurle, e poi per confermarle oppure per migliorarle mediante l’adozione di misure correttive. Ed è il ragionevole dubbio se una data politica “funzioni” – sia cioè efficace – che motiva l’esigenza di valutarla. Tale dubbio è giustificato da almeno due fattori: (i) vi sono reazioni nei comportamenti dei soggetti, destinatari della politica e non, che è difficile predire; (ii) le politiche adottate sul piano nazionale sono poste in essere a scale “locali” (regionali, comunali), con marcate diversità nella realizzazione.

Stabilire se una politica “funzioni” o meno non è banale. Incerta, in particolare, è l’attribuzione alla politica – *in senso causale* – dei cambiamenti osservati nella condizione e/o nel comportamento dei destinatari diretti e indiretti. Il miglioramento osservato è merito della politica o si sarebbe verificato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no?

Per rispondere in maniera appropriata all'interrogativo serve muovere da una definizione di "effetto" dell'intervento semplice e rigorosa, come *differenza* tra ciò che si osserva *in presenza* dell'intervento pubblico e ciò che si sarebbe osservato *in assenza* dell'intervento. La definizione di "effetto" coinvolge quindi la nozione di *risultato controfattuale*, cioè la ricostruzione credibile di ciò che si sarebbe osservato sugli stessi destinatari dell'intervento in assenza di intervento.

Vi sono vari aspetti, di metodo e operativi, connessi con il tipo di valutazione appena descritto.

- Anche nella definizione generale qui data (concentrata sugli effetti delle politiche, quindi da non confondere con il monitoraggio dell'azione amministrativa e il controllo di gestione), concretamente si dovranno spesso combinare *analisi di implementazione* e *analisi degli effetti*, anche per tenere conto della complessità delle politiche e della loro messa in atto in maniera decentrata e diversificata.
- Altrettanto importante è l'assetto organizzativo delle attività di valutazione che, pur nella diversità delle esperienze degli altri paesi che la Commissione ha sinora esaminato, presuppone una certa *vicinanza ed interazione* fra chi disegna/gestisce la politica e il valutatore, evitando gli opposti difetti della incomunicabilità e della subordinazione.
- Cruciale, poi, è la disponibilità di un'adeguata *base informativa*, che combini ed integri buoni archivi amministrativi – connessi col monitoraggio dell'azione amministrativa – e indagini *ad hoc*.
- Infine, può tornare molto utile la disponibilità a un *approccio esplicitamente sperimentale*: ad esempio, mettendo in atto un intervento su scala ridotta sotto forma di progetto-pilota, con lo specifico scopo di "imparare" sulle modalità di funzionamento dell'intervento e sui suoi effetti, prima di introdurlo a regime – rivolto cioè alla generalità dei destinatari .

Gli interrogativi e gli aspetti appena richiamati sono carenti nell'esperienza italiana. Anche alla luce di una ricognizione comparata delle pratiche di altri paesi dell'OCSE, essi sono tra le ragioni della poco diffusa e poco rigorosa valutazione delle politiche pubbliche in Italia.

2. IL CONFRONTO CON POLITICI E DIRIGENTI PUBBLICI

Un passo importante nelle attività della Commissione CSS sarà il seminario "a porte chiuse", con un ristretto numero di politici e dirigenti pubblici, che si terrà il 26-27 ottobre a Frascati. (I politici e dirigenti che hanno accolto l'invito a partecipare sono nell'Allegato 2.)

Il seminario si propone di indagare sugli ostacoli alle attività di valutazione che vengono dalle modalità di definizione e di conduzione delle politiche pubbliche in Italia. In ultima istanza, si vuole sapere perché è scarsa la "domanda" di valutazione da parte dei *policy maker* (che includono anche i dirigenti pubblici, non solo i politici in senso stretto). Si vuole inoltre capire se l'organizzazione della macchina pubblica, o lo stesso tipo di politiche abitualmente condotte, mal si presti ad essere oggetto di valutazione (nel senso qui adoperato del termine).

Dal primo punto di vista, si vuole utilizzare il seminario per capire (i) in che misura il processo di (ri)definizione delle politiche tenda ad essere *evidence-based* – e comporti quindi una genuina domanda di valutazione –, e (ii) quanto il dibattito pubblico (alimentato anche dai media) sia approfondito e focalizzato sulle questioni di *policy*.

Dal secondo punto di vista, si vuole capire in che misura l'amministrazione pubblica sia orientata al *risultato* – ed in che modo questo sia definito – e in che misura abbia, invece, come dominante parametro di riferimento il *formalismo procedurale*.

Sia in un caso che nell'altro non ci si vuole però limitare a diagnosticare la situazione esistente. Lo scopo del seminario è in realtà duplice:

- acquisire *elementi di giudizio sugli ostacoli* che nel nostro paese si sono frapposti – e si frappongono – all'introduzione di una pratica sistematica e rigorosa di analisi degli effetti prodotti dalle politiche pubbliche;
- avere indicazioni sulle sfide che l'introduzione di una tale valutazione pone, in termini non solo di risorse umane e materiali necessarie, ma ancor prima in chiave di *fattibilità politico-amministrativa* e di suo *utilizzo nei processi decisionali*.

In sintesi, il tema del seminario può essere riassunto in due domande. (i) Valutare gli effetti delle politiche: perché non lo si fa (o lo si fa poco e male)? (ii) Quali meccanismi si devono innescare per cominciare a farlo bene?

Chiediamo innanzitutto a politici e dirigenti pubblici che vi parteciperanno di fornirci *informazioni ed elementi di giudizio riferiti direttamente alla loro esperienza* negli ambiti in cui hanno operato ed operano.

In secondo luogo, quando la riflessione si sposterà sulle prospettive, chiediamo ai partecipanti di porre al centro delle loro riflessioni gli aspetti attinenti alla fattibilità politico-amministrativa di attività di valutazione degli effetti di politiche pubbliche svolte in maniera sistematica e rigorosa: come stimolare il processo politico e l'organizzazione dell'amministrazione pubblica ad esplicitare la domanda di valutazione; come favorire l'emergere di una comunità di valutatori capaci; come attivare procedure efficaci di scelta dei valutatori; come utilizzare i risultati della valutazione nel dibattito pubblico e nel ridisegno di politiche.

3. LE DOMANDE PER GUIDARE LA DISCUSSIONE AL SEMINARIO

La lista di domande che segue si propone di offrire una traccia per la discussione durante il seminario.

- L'insieme di **domande (A)** fa riferimento alle *esperienze dirette dei partecipanti*, e chiede loro di restare su un terreno specifico, di parlare cioè di – o comunque di trarre elementi di giudizio da – singoli casi.
- L'insieme di **domande (B)** *guarda alle prospettive* – difficoltà e opportunità – per introdurre pratiche rigorose di valutazione degli effetti di politiche pubbliche. Anche in questo caso gli invitati sono sollecitati a rispondere con riferimento agli ambiti dell'amministrazione in cui operano.

(A) Esperienze dirette in cui è emersa l'esigenza di conoscere gli effetti di una politica pubblica (e le risposte eventualmente date a tale esigenza).

A.1 Nella sua esperienza, si è mai trovato/a in situazioni in cui sia emersa l'esigenza di conoscere gli effetti di una politica pubblica (già in essere o appena introdotta)?

1. Può fare l'esempio di un o più specifici interventi sui cui effetti si è interrogato/a? Chi o che cosa l'ha ha stimolato a porsi l'interrogativo sugli effetti dell'intervento?
2. Accanto agli effetti, è emersa anche l'esigenza di capire come la politica è stata realizzata? Che seguito si è dato a questa diversa esigenza conoscitiva?
3. *Specificamente per i politici:* Il Suo operato è mai stato criticato con argomenti attinenti alla mancata valutazione degli effetti di un intervento/politica pubblica che Lei ha introdotto o comunque gestito?
4. *Specificamente per i dirigenti:* Le sono mai pervenute richieste da parte dei politici in merito agli effetti prodotti da un intervento/ politica pubblica? Se sì, in che tempi – rispetto alla messa in atto della politica – e in quali termini Le sono state formulate?

NB. Nel caso in cui non si sia proceduto con qualche studio analitico di valutazione degli effetti, si passi direttamente al punto (B).

A.2 Nel caso in cui sia stato condotto uno studio sugli effetti dell'intervento/politica pubblica, come è stato realizzato e che risultati ha prodotto?

1. *Specificamente per i politici:* Lo studio è stato promosso su Suo impulso o per iniziativa dell'amministrazione? Qual è stato, in ogni, caso il Suo rapporto con i dirigenti responsabili dello studio di valutazione?
2. *Specificamente per i dirigenti:* Lo studio è stato promosso per iniziativa dell'amministrazione da Lei diretta o per impulso dei politici ai quali rispondeva?
3. Come è stata *messa a fuoco* la definizione dell'effetto stesso? In particolare, che risposta è stata data alle due domande cruciali:
 - (i) “*effetto di cosa?*” (detto altrimenti, come è stato caratterizzato il “trattamento” in cui consisteva l'intervento?)
 - (ii) “*effetto su cosa?*” (detto altrimenti, come è stata definito il risultato rispetto al quale si voleva misurare l'effetto?).
4. Qualcuno nella Sua amministrazione è stato in grado di affrontare analiticamente la questione? Si è fatto ricorso a ricercatori esterni? In caso affermativo,

selezionati con quale procedura: affidamento di incarico o bando di gara? E scelti in quale ambito disciplinare/professionale?

5. Quali dati sono stati utilizzati per la stima degli effetti? Dati amministrativi oppure dati raccolti mediante indagini *ad hoc* oppure una combinazione dei due?
6. I risultati della valutazione sono stati resi pubblici sotto qualche forma? La decisione sul grado di pubblicità dei risultati, da chi e quando è stata presa?
7. I risultati della valutazione hanno avuto una ricaduta operativa sui processi decisionali, segnatamente (i) sulla conferma o meno dell'intervento e/o (ii) sul ridisegno dell'intervento e/o (iii) sul dimensionamento del suo finanziamento?

(B) Questioni di carattere generale sull'attenzione dedicata alla valutazione degli effetti di politiche pubbliche, e alle sfide che tale valutazione pone.

B.1. Quali sono le difficoltà che si frappongono alla valutazione delle politiche pubbliche?

1. In generale, quanta attenzione dedica l'amministrazione di cui Lei è (stato) responsabile a prevedere *ex-ante* e/o a stimare *ex-post* gli effetti delle politiche che mette in campo?
2. Quali ostacoli esisterebbero per integrare questo tipo di studi valutativi nel processo decisionale, qualora venissero condotti?
3. In particolare, quali delle possibili cause di seguito elencate secondo Lei rivestono peso nel determinare la scarsa attenzione data a questo strumento?
 - (i) La prevalenza tra dirigenti e funzionari della PA di persone con formazione incentrata sul diritto e scarsa dimestichezza con l'uso di metodi analitici.
 - (ii) Una tradizione amministrativa che ha come parametro di riferimento il formalismo procedurale, sicché il funzionario/dirigente è giudicato non in relazione all'impegno e all'efficacia nel conseguire un risultato – ad es. il disegno di dettaglio e/o l'implementazione di una politica, bensì in relazione alla legittimità dell'azione compiuta e alla sua congruità interna all'amministrazione.
 - (iii) L'esistenza di importanti comparti delle politiche pubbliche – ad es., lavoro e *welfare* – in cui l'intervento consiste in prevalenza nella spesa per trasferimenti, mentre la spesa per “servizi erogati” ha un rilievo modesto. (Ciò induce a dare enfasi al controllo amministrativo/contabile, e a trascurare la realizzazione di interventi/politiche pubbliche in materia – e di conseguenza le questioni di loro disegno e di valutazione dei loro effetti.)
 - (iv) La tendenza del processo politico ad affrontare gli *shock* di finanza pubblica con interventi di taglio della spesa/aumento della pressione fiscale, non con riforme strutturali che potrebbero porre esigenze di valutazione.
4. A suo avviso, esistono altri fattori rilevanti che sono di ostacolo all'utilizzo della valutazione? (specificare)

B2. In chiave prospettica, quali sarebbero iniziative da porre in essere per cominciare ad introdurre pratiche rigorose di valutazione degli effetti di politiche pubbliche?

La domanda è per sua natura “aperta”. Sarebbe utile se, nel rispondere, i partecipanti:

- tenessero presenti le caratteristiche dell'amministrazione in cui operano (in modo da dare concretezza alle loro analisi e suggerimenti); e
- conducessero una sorta di “esperimento mentale” per cogliere sia le opportunità sia le difficoltà che le loro proposte verosimilmente incontrerebbero.

Allegato 1: Membri della Commissione del CSS su “La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: metodi, pratiche, prospettive”

Ugo Trivellato (co-pres.)	Professore di Statistica Economica, Università di Padova
Alberto Martini (co-pres.)	Professore associato di Statistica Economica, Università del Piemonte Orientale
Fabrizio Barca	Capo del Dipartimento per le Politiche dello sviluppo, Ministero dell’Economia e delle Finanze
Manin Carabba	Centro Europa Ricerche; già Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti
Andrea Mancini	Direttore centrale dei Censimenti generali, ISTAT
Enrico Rettore	Professore di Statistica Economica, Università di Padova
Antonio Schizzerotto	Professore di Sociologia, Università di Trento
Paolo Sestito	Direttore, Servizio Studi, Banca d’Italia
Paolo Silvestri	Professore di Scienza delle Finanze, Università di Modena e Reggio Emilia
Ignazio Visco	Vice-Direttore Generale, Banca d’Italia
Alberto Zuliani	Professore di Statistica, Università di Roma “La Sapienza”; già Presidente dell’ ISTAT

Allegato 2: Politici e dirigenti pubblici invitati

Luciano Criscuoli	Capo del Dipartimento per il Coordinamento e lo sviluppo della Ricerca, Ministero dell’Università e della Ricerca
Giuseppina Dantino	Dirigente del Servizio Valutazione, processo legislativo e politiche regionali, Consiglio Regionale della Lombardia
Paola De Cesare	Direttore Generale per il Coordinamento degli aiuti alle imprese, Ministero dello Sviluppo Economico
Gaetano Fontana	Capo del Dipartimento per il Coordinamento e lo sviluppo del territorio, Ministero delle Infrastrutture
Maurizio Meschino	Consigliere di Stato, Capo di gabinetto del Sindaco di Roma
Domenico Menniti	Sindaco di Brindisi
Walter Tocci	Deputato, Commissione Cultura scienza e istruzione
Luisa Torchia	Università di Roma Tre, Presidente del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico - Presidenza del Consiglio dei Ministri
Tiziano Treu	Senatore, Presidente Commissione Lavoro e previdenza sociale
Giuseppe Vegas	Senatore, Commissione Bilancio