



## Perché un manifesto sulla valutazione delle politiche?

**Non è la prima volta** che le Assemblee legislative regionali assumono una posizione comune sull'impiego della valutazione delle politiche a sostegno del processo decisionale pubblico. Già nel giugno del 2007 diciassette Assemblee avevano condiviso un documento d'indirizzo, la Carta di Matera, esattamente su questo tema. Sottoscrivendo quel documento esse non solo riconoscevano nell'attività di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche" una funzione fondamentale dell'organo legislativo ma individuavano anche dieci punti programmatici che avrebbero guidato, da lì in avanti, il processo di sviluppo e consolidamento di tali attività nelle strutture assembleari. Perché dunque intervenire nuovamente su questo argomento, a sei anni di distanza?

**La prima motivazione** nasce proprio dall'esperienza maturata nel dar seguito agli impegni assunti nella Carta di Matera. In questi anni è stato fatto molto per aumentare l'incisività della funzione assembleare di controllo e valutazione. Si sono costituiti organismi consiliari, spesso composti in modo paritario da maggioranza e minoranze, con il compito di promuovere e vigilare il pieno esercizio di tale funzione; sono sorti uffici pronti ad offrire assistenza tecnica su questo versante; sono stati impiegati, in modo sempre più incisivo e cogente, strumenti come le clausole e le missioni valutative, allo scopo di accrescere la conoscenza dei Legislatori sul concreto funzionamento degli interventi adottati; e, infine, gli esiti delle prime analisi sono iniziati ad entrare nei dibattiti in aula e in commissione. Un'impresa quindi che ha già dato diversi frutti e sulla quale le Assemblee continueranno ad investire nel prossimo futuro, in applicazione della stessa Carta di Matera.

***"Il manifesto nasce dalla volontà di costruire una forte collaborazione tra diverse istituzioni, affinché le politiche siano disegnate e valutate sulla base di evidenza empirica"***

I successi ottenuti a livello locale non devono però lasciar spazio a troppe illusioni. Il percorso fin qui compiuto ha reso evidente quanto sia ancora ampia la distanza da colmare affinché la valutazione delle politiche divenga una normale pratica di governo e abbandoni lo status di lodevole, ma del tutto isolata, eccezione. Nel nostro Paese tarda ancora ad affermarsi, non solo una cultura tesa alla verifica dei risultati, ma anche la semplice abitudine a sostenere con una robusta evidenza empirica gli argomenti portati nel dibattito pubblico sulle cause e la reale entità dei problemi da affrontare e sulla fattibilità delle possibili soluzioni. **L'impegno a cambiare questo stato di cose non può essere confinato tra le mura di una singola**

**istituzione, per quanto autorevole, ma richiede uno sforzo d'insieme che coinvolga parti importanti dell'amministrazione pubblica e della società civile.** Il presente documento, che ha preso la forma di un manifesto, è stato perciò concepito dalle Assemblee legislative regionali per ricercare nelle altre istituzioni consenso e collaborazione in questa prospettiva di cambiamento.

**La seconda motivazione** trae origine dalla rilevanza delle decisioni che le Regioni dovranno assumere nei prossimi mesi, in particolare con riferimento all'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei. Il bilancio europeo 2014-2020 assegna all'Italia finanziamenti cospicui per la coesione economica, sociale e territoriale in tutte le aree del Paese. Secondo quanto si afferma in un recente documento del Ministero per la Coesione Territoriale, redatto in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali<sup>1</sup>, tali risorse "dovranno essere utilizzate in modo più tempestivo ed efficace di quanto sia avvenuto per il bilancio 2007-2013". Un periodo che si è caratterizzato per "un

1 - Si tratta del documento "Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", approvato nel dicembre del 2012. Il documento è disponibile all'indirizzo: [www.coesioneterritoriale.gov.it](http://www.coesioneterritoriale.gov.it)

grave peggioramento nell'uso dei fondi comunitari" e per "risultati inferiori alle attese". Tra le innovazioni proposte dai Ministeri, al fine di migliorare l'allocazione e la gestione di tali fondi, trova spazio la valutazione d'impatto<sup>2</sup>. L'indicazione, proveniente anche dalla Commissione Europea, è di dare centralità e impulso a questo tipo di analisi, che mira a comprendere "se, in quale misura ed eventualmente per quali soggetti, le azioni adottate abbiano prodotto effetti per la qualità di vita delle persone e le opportunità delle imprese".

**"Il manifesto nasce dalla volontà di dare centralità e impulso alla valutazione d'impatto delle politiche nel prossimo ciclo di programmazione dei fondi europei"**

Questa forte spinta verso l'adozione della valutazione d'impatto come metodo di lavoro ha segnato anche l'impegno delle Assemblee regionali aderenti a progetto *CAPiRe*, fin dalla sua prima costituzione. **Si tratta di una scelta di campo che deve essere ribadita e compiuta in modo netto, prima che abbia inizio l'attuazione degli interventi finanziati dal prossimo ciclo dei fondi europei 2014-2020.** Per questo motivo il presente documento manifesta, non solo la volontà di aderire idealmente a quanto indicato dai Ministeri italiani e dalla Commissione Europea, ma offre un contributo concreto, in termini di idee e proposte operative, affinché le amministrazioni pubbliche nel loro complesso, e quelle regionali in particolare, si muovano in quella direzione.

## A cosa porta la mancanza di valutazione?

**Sono molte le carenze** che, soprattutto a livello mediatico, vengono individuate per spiegare l'inefficacia dell'azione pubblica in Italia: la mancanza di norme certe e ben scritte, l'incapacità di assumere in tempi brevi decisioni rilevanti, la difficoltà nel dare piena applicazione alle decisioni assunte, l'attitudine a sprecare ingenti quantità di risorse. Questo documento si basa sulla convinzione che non sia tanto la produzione di leggi di scarsa qualità, o l'esistenza di inefficienze gestionali, o ancora la difficoltà ad effettuare scelte oculate di bilancio, a caratterizzare la situazione italiana. Questi fenomeni, di cui peraltro non si nega l'esistenza, riguardano, in misura diversa, tutti gli Stati. A contraddistinguere il nostro Paese è piuttosto il fatto che si sia investito poco (e male), rispetto a molte democrazie occidentali, per ricercare le "prove fattuali" delle argomentazioni portate a favore, o contro, l'utilità di un certo intervento pubblico. Questa particolare mancanza aumenta la probabilità che si creino alcune situazioni negative come quelle descritte di seguito. Il tratto comune di tali situazioni può essere sintetizzato nel motto latino: *errare humanum est, perseverare - non ricercando e non intervenendo sulle cause degli errori - autem diabolicum*.

**Riforme senza apprendimento.** Alle ripetute dichiarazioni di grande insoddisfazione nei confronti della pubblica amministrazione italiana, nei suoi molteplici campi di intervento, si accompagna sovente la pressante richiesta di operare una grande riforma che sia finalmente risolutiva di tutti i problemi. Giustizia, scuola, lavoro, università, sanità, welfare, industria: sono pochi gli ambiti di *policy* a salvarsi da una simile invocazione. A leggere editoriali e resoconti giornalistici sembrerebbe che la peculiarità italiana sia proprio una incapacità cronica di progettare e varare leggi di riforma. Ma è davvero così? A ben guardare in Italia le riforme, parziali o "di sistema" che siano, non sono poi così rare. Prendiamo come esempio uno dei settori di politica pubblica più delicati: il mercato del lavoro. Negli ultimi 15 anni, si sono suc-

2 - In questo documento il termine *impatto* è utilizzato come sinonimo di *effetti ed efficacia*.

**"Non mancano le riforme, ciò che manca è la facoltà di apprendere, in modo sistematico e rigoroso, dall'esperienza passata"**

ceduti almeno tre grandi interventi di riforma: dal "pacchetto Treu" alla "riforma Fornero", passando per la Legge Biagi del 2003. Non senza conseguenze: molte cose sono cambiate dal 1997, quando ancora esistevano gli uffici di collocamento e non si sapeva cosa fossero le agenzie interinali o i contratti a progetto. Situazioni analoghe si sono ripetute in molti altri settori di importanza strategica per lo sviluppo dell'Italia. Ad esempio, nel sistema universitario, riformato per 3 volte negli ultimi 13 anni. Nel sistema pensionistico: dalla riforma Amato del 1992 si contano almeno 5 interventi in 20 anni. O ancora nella scuola primaria: 3 riforme in circa 15 anni. Solo per citarne alcune. Se dunque enumerare le riforme approvate nel nostro Paese non è un'operazione così complicata, appare molto più difficile mettere a fuoco su quale evidenza empirica si siano basati tali interventi di riforma.

**Ciò che sembra mancare all'Italia non è dunque un certo spirito riformatore, quanto la capacità di attrezzarsi per tempo al fine di produrre una conoscenza condivisa e robusta su cosa, e in che misura, abbia funzionato delle riforme già adottate e cosa invece si sia rivelato del tutto inefficace.** In altre parole, manca la facoltà di apprendere, in modo sistematico e rigoroso, dalle riforme passate al fine di preparare meglio quelle future. Altri Paesi fanno invece di tale facoltà un tratto distintivo della loro opera riformatrice<sup>3</sup>.

**"L'obiettivo della spending review non è spendere meno, ma spendere meglio"**

**Tagli senza risparmi.** Una delle espressioni più presenti nel dibattito politico attuale è "spending review", traducibile in italiano con "revisione della spesa". L'utilizzo di tale espressione è solitamente legata alla questione dei tagli di bilancio, come se questi fossero l'unico risultato desiderabile di un'attività di revisione e come se da tali tagli discendessero in modo automatico dei risparmi nel lungo periodo. Non è vera né l'una, né l'altra cosa. In realtà, la *spending review* serve a decidere quale sia il modo più saggio di allocare le risorse, tenendo conto del rapporto tra costi e benefici dei programmi già finanziati e realizzati in passato. La riduzione delle uscite è solo uno dei possibili risultati di una revisione della spesa ben fatta. Il bilancio potrebbe restare invariato, o addirittura aumentare, se questo coincidesse con un maggiore beneficio per la collettività.

L'obiettivo non è spendere meno, ma spendere meglio. Tagliare troppo e senza cognizione di causa oggi può significare essere costretti a spendere molto di più domani, a causa dei danni provocati dagli stessi tagli. **Per decidere con intelligenza dove allocare risorse sempre più scarse, ed eventualmente anche dove tagliare, occorre essere in grado di distinguere gli interventi efficaci da quelli che lo sono meno. Ma per far questo non ci sono scorciatoie: o si ricorre ad una seria e rigorosa valutazione degli effetti oppure ci si ritrova a prendere decisioni sulla base del solo intuito o, peggio, del pregiudizio ideologico.**

**Spesa senza sviluppo.** Per indurre gli enti pubblici ad essere più tempestivi nell'intervento finanziario, la Commissione Europea impone un monitoraggio sistematico della spesa finan-

3 - Fra la prima metà degli anni Novanta e la metà degli anni 2000 la Germania avvia, come altri Paesi europei, un lungo processo di riforma del mercato del lavoro, che si conclude con il varo delle cosiddette "riforme Hartz" (dal nome del Presidente della Commissione che ne ha curato il disegno). Al contrario di quanto è avvenuto altrove, gli interventi previsti da tali riforme sono stati oggetto di una rigorosa valutazione degli effetti, che sta continuando ancora oggi. Sono ormai decine gli studi, a disposizione dei policy maker, che indagano i risultati dei singoli strumenti adottati in applicazione delle leggi Hartz. Una situazione analoga si verifica negli Stati Uniti nel 2002 con il varo da parte dell'amministrazione Bush dell'*Education Sciences Reform Act* (ESRA). L'iniziativa più qualificante di ESRA è la creazione dell'*Institute of Education Sciences* (IES), un'agenzia indipendente con il compito di promuovere la valutazione di tutti gli interventi adottati nel campo dell'istruzione. Grazie al lavoro di tale agenzia oggi chi lavora nel mondo della scuola ha la possibilità di conoscere e confrontare i risultati di vari approcci didattici e gli effetti di differenti programmi d'intervento volti a migliorare le performance di insegnanti e alunni.

ziata dai Fondi Strutturali. Il mancato conseguimento degli obiettivi di spesa imposti dalla Commissione comporta una riduzione delle risorse disponibili per il programma operativo e per il fondo interessato. Per ogni annualità contabile la parte che non risulta effettivamente spesa e certificata alla Commissione entro il secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio viene disimpegnata automaticamente. Il disimpegno delle risorse comunitarie comporta anche la parallela riduzione di disponibilità delle relative risorse di cofinanziamento nazionale. In altre parole, le pubbliche amministrazioni che non spendono (abbastanza) velocemente rischiano di veder ridotto il proprio budget. Tali regole nascono per impedire che procedure di spesa farraginose e lente vadano a detrimento dell'efficacia delle politiche. Un rischio che sovente diviene una realtà.

***"Oltre a monitorare quanto velocemente si spende, occorre valutare gli effetti dei soldi spesi sui problemi che si intendeva risolvere"***

Esiste però anche l'altra faccia della medaglia: la velocità di spesa non è un bene in sé e l'incentivo a spendere tutto, e nel più breve tempo possibile, può facilmente condurre ad uno spreco di risorse. Preoccupati principalmente di spendere tutto e in fretta - perché su quello si baserà il giudizio sulla performance dell'organizzazione o degli individui che di quell'organizzazione fanno parte - si dimentica di verificare l'esito finale di tale spesa. La tendenza sarà a scegliere politiche più facili da realizzare, anche se palesemente inefficaci. L'obiettivo di una sana gestione della cosa pubblica non dovrebbe consistere nel consumare velocemente l'intero budget disponibile, quanto piuttosto nello spendere in modo da produrre i risultati sperati in termini di sviluppo del sistema economico e sociale. **Esistono molte situazioni nelle quali ad un elevato impiego di denaro pubblico non corrisponde una altrettanto forte spinta allo sviluppo.** E in ogni caso resta sempre il dubbio che interventi alternativi, ugualmente dispendiosi, avrebbero potuto assicurare un rendimento migliore in termini di benefici per la collettività. La valutazione degli effetti delle politiche aiuta ad affrontare tale dubbio e a mettere in discussione l'idea che ad una maggiore e più veloce spesa pubblica corrisponda necessariamente una migliore prospettiva di sviluppo.

**Norme senza risultati.** Nel nostro Paese è diffusa l'idea che le leggi, e più in generale le norme, siano il solo strumento di cui le istituzioni possono disporre per risolvere i problemi della collettività. E' un orientamento che pervade un po' tutta l'amministrazione pubblica italiana, dando luogo a curiosi cortocircuiti. Anche nei casi in cui si cerca di intervenire sull'elevato numero di norme e regole esistenti al fine di semplificare le procedure amministrative e di ridurre l'onere burocratico a carico di cittadini e imprese, si finisce spesso per dar vita ad ulteriori interventi legislativi, dall'attuazione macchinosa e contorta. L'inflazione normativa viene contrastata, in modo quasi paradossale, varando nuovi decreti, regolamenti, piani, articoli e commi. L'esito finale è spesso l'opposto rispetto a quello che si intendeva ottenere.

***"Per intervenire su un problema non occorre necessariamente produrre un nuovo testo di legge, anzi a volte questa scelta può allontanare dal risultato desiderato"***

**Questo modo di leggere l'azione pubblica dà vita ad una strana illusione ottica che porta a confondere la norma con il risultato.** Il mezzo con il fine. Una volta che la legge è approvata, il più è fatto, l'obiettivo è raggiunto. Se la norma non darà gli esiti sperati, sarà eventualmente la norma successiva a porvi rimedio. Occorre precisare però che l'ipertrofia normativa non è un problema recente e non riguarda solo l'Italia. Nel documento intitolato *National Performance Review*, approvato ben 20 anni fa dall'amministrazione Clinton, si legge<sup>4</sup>: "La proli-

<sup>4</sup> - Citato anche in "Parlamenti Analitici" di Gloria Regonini, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (RIPP)* - n. 1, 2012 Ed. Il Mulino

ferazione delle norme è in realtà solo un sintomo delle difficoltà di governo, non la causa. Il problema di base è che il governo arranca, e risponde a ogni nuova questione con una nuova normativa, perché è incapace di ammettere che il mondo attorno a lui è andato in un'altra direzione". E ancora: "Soffocati da regole e regolamenti i dirigenti federali non hanno la possibilità di conformare le loro organizzazioni sulla scia di quelle del settore privato. La loro preoccupazione principale è quella di accertarsi che ogni dollaro venga speso nella categoria di bilancio e nell'anno previsti...il groviglio di regole e regolamenti comporta una serie interminabile di controlli e supervisioni. Ogni procedura richiede l'approvazione di qualcuno, con il risultato che ben pochi riescono a svolgere veramente il proprio lavoro" e a concentrarsi sugli effetti ultimi di ciò che fanno. Una situazione non distante da quella vissuta attualmente in molti enti pubblici italiani. La valutazione delle politiche può costituire un antidoto a questa antica e persistente malattia. Chi si preoccupa di valutare è costretto a cambiare la prospettiva d'osservazione e di giudizio: in primo piano non viene messa la norma, ma l'azione concreta che da essa discende e l'eventuale effetto che essa dovrebbe produrre. E' su questi due elementi che si concentra l'attenzione del *policy-maker*, sia esso un legislatore o un funzionario.

**Decisione senza discussione.** In molti casi ciò che viene rimproverato all'apparato pubblico - sia nella sua componente politica, sia in quella tecnica - è l'incapacità di assumere decisioni in tempi rapidi. A questa critica si accompagna la richiesta, sempre più pressante, di ridurre e contenere i tradizionali luoghi della rappresentanza degli interessi e del confronto tra le parti, in quanto la loro esistenza imporrebbe alla decisione passaggi inutili, o quantomeno ridon-

**"Più che da immobilismo decisionale, la situazione italiana è caratterizzata da una carenza di confronto pubblico sui contenuti delle politiche"**

danti e costosi. Una critica che colpisce anche le Assemblee elettive, ritenute responsabili di rallentare l'azione degli Esecutivi e di allungare in modo eccessivo i processi decisionali ai quali partecipano. D'altra parte l'esperienza comune insegna che "decidere in pochi è più facile che decidere in molti. Si risparmiano tempo e energie ed è più probabile che si arrivi a una scelta coerente, priva di ambiguità"<sup>5</sup>.

L'efficienza decisionale è senza dubbio un valore dal quale è difficile prescindere, ma esistono molti casi in cui l'aver preso una decisione in fretta, facendo a meno di ascoltare e interagire con i soggetti chiamati a dare applicazione a quella decisione, o a subirne le conseguenze, complica enormemente la situazione e produce risultati disastrosi. Il tempo guadagnato in un primo momento viene perso successivamente nel tentativo di attuare la scelta assunta. Talvolta l'impasse si trasforma in un vero e proprio conflitto, muro contro muro, che aumenta in modo esorbitante e imprevisto i costi amministrativi e sociali dell'intervento. Vi sono dunque circostanze nelle quali "è lecito dubitare delle capacità decisionali della "mente di uno solo", anche quando la legge affida a un unico organo il potere di prendere una certa decisione. Quando tali circostanze si presentano, bisognerebbe prendere in considerazione la possibilità di progettare processi decisionali più complessi e più inclusivi"<sup>5</sup>.

A ben vedere l'attuale situazione italiana è più condizionata dalla carenza di una reale discussione sui contenuti e sulle conseguenze delle politiche (già adottate o da adottare in futuro) che da immobilismo decisionale. **Le pubbliche amministrazioni assumono centinaia di decisioni ogni giorno su questioni rilevantisime per i cittadini. Accusarle di non decidere sarebbe ingeneroso. Ciò che accade con minor frequenza è che le ragioni di tali decisioni, e in misura ancora inferiore i loro effetti, siano oggetto di un confronto aperto che coinvolga coloro che sono direttamente interessati dagli esiti delle scelte effettuate.** La scelta

5 - Dal manuale "A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi" curato da L. Bobbio e pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ed. Scientifiche Italiane, 2004.

di valutare i risultati delle politiche aiuta l'innesco di questo tipo di confronto. La valutazione, anche quella più rigorosa e condotta nel modo più "scientifico", non aspira infatti a produrre verità assolute e certezze incrollabili. Non consente di ottenere risposte indiscutibili. Più semplicemente essa permette di costruire argomentazioni più solide e consapevoli, in quanto basate sull'osservazione e su un'analisi attenta della realtà. Tali argomentazioni non hanno lo scopo di determinare in modo meccanico le decisioni successive, ma mirano ad alimentare di nuove conoscenze la discussione pubblica, tentando di evitare alle parti in disputa di partire da presupposti errati o non confermati dall'evidenza dei fatti.

## Come aiutare la produzione e l'utilizzo di evidenza empirica sull'efficacia delle politiche?

Con questo manifesto le Assemblee legislative regionali intendono porre all'attenzione dei loro interlocutori istituzionali - a cominciare dagli organi esecutivi - cinque differenti azioni che, se intraprese, potranno aiutare la produzione e l'utilizzo di evidenza empirica sull'efficacia delle politiche pubbliche. **L'obiettivo sotteso alla redazione di questo documento è fare in modo che tali azioni entrino immediatamente nell'agenda dei lavori legati al disegno e all'attuazione delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali Europei (2014-2020).**

### I. Accrescere il rigore metodologico e la qualità delle valutazioni

Il primo obiettivo richiama la necessità di compiere una netta scelta di campo, sia nella definizione delle finalità che si intende raggiungere con la valutazione, sia nella determinazione del metodo più adeguato per raggiungerla. Per anni in Italia la valutazione delle politiche, soprattutto quella legata ai Fondi Strutturali Europei, ha privilegiato una logica di rendicontazione rispetto ad una logica di apprendimento. Più che a capire se, e in che misura, le soluzioni adottate riuscissero davvero a risolvere i problemi affrontati, l'impegno di valutatori e committenti era dedicato a (di)mostrare la bontà e la quantità di ciò che era stato realizzato. Non mettendone quasi mai in dubbio l'utilità di fondo. Almeno non in modo chiaro e rigoroso. In questi casi la valutazione si è limitata ad una descrizione molto dettagliata di risorse spese e attività finanziate, senza però che da tale descrizione fosse possibile imparare alcunché sugli effetti di quanto era stato speso e fatto.

**Questo manifesto propone un ribaltamento di prospettiva.** Lo scopo prioritario è promuovere l'adozione di politiche efficaci e l'eliminazione di quelle che si rivelano inefficaci. A questo fine appare relativamente di scarso interesse la mera descrizione di ciò che è stato realizzato; ciò che conta capire è se la politica sia servita o meno a *risolvere, modificare, limitare o prevenire* il fenomeno che ne giustifica l'esistenza. Al centro dell'analisi vi è l'intento di identificare l'esistenza (e l'entità) di un nesso di causa-effetto tra l'intervento attuato e il cambiamento osservato nella realtà.

***"Lo scopo prioritario è promuovere l'adozione di politiche efficaci"***

**(a)** Si propone che le amministrazioni regionali assicurino risorse adeguate a **finanziare un'analisi rigorosa degli effetti prodotti dalle politiche, non solo la rendicontazione dei fondi impegnati e spesi. A questo scopo si prevede che, a partire dal ciclo di programmazione 2014-2020, una quota rilevante delle risorse disponibili per la valutazione dei fondi strutturali siano espressamente destinate all'analisi contro fattuale degli effetti.** Nel perseguire questo obiettivo si raccomanda in particolare l'impiego del dise-

gno sperimentale randomizzato, che può essere utilizzato per testare l'efficacia di progetti pilota particolarmente innovativi. Quando la strada della sperimentazione randomizzata non potrà essere percorsa, la raccomandazione è comunque di ricorrere ad altre strategie analitiche, ugualmente ispirate alla logica controfattuale, che facciano tesoro della migliore esperienza maturata a livello internazionale. Il riconoscimento della rilevanza di questo tipo di analisi non esclude l'utilizzo di metodi qualitativi, mutuati dal campo della ricerca sociale, per spiegare le cause di implementazioni carenti o per approfondire i motivi di politiche inefficaci. Al contrario, metodi quantitativi e tecniche di ricerca qualitativa devono combinarsi per meglio analizzare e mettere a fuoco la relazione causale che esiste tra l'implementazione e l'impatto dell'intervento.

Le Assemblee legislative si impegnano a verificare, attraverso i propri organismi politici e le strutture tecniche che offrono loro assistenza, che tale previsione sia rispettata e che un numero sempre maggiore di politiche regionali divenga oggetto di analisi controfattuale degli effetti.

**(b)** Si propone che le amministrazioni regionali compiano **un'opera di revisione delle valutazioni condotte in questi ultimi anni**, al duplice fine di (1) individuare le analisi che hanno applicato in modo rigoroso l'approccio controfattuale e (2) accumulare conoscenza sull'efficacia delle politiche realizzate. Oltre ad offrire un quadro del concreto utilizzo di tale approccio a livello regionale, questa attività consentirà di descrivere le comuni difficoltà emerse nello svolgimento delle analisi valutative e di indicare le possibili soluzioni.

Le Assemblee legislative si impegnano a dar vita ad un gruppo di lavoro presso la Conferenza dei Presidenti che abbia il compito di avviare questo lavoro di *review*. Si raccomanda che il gruppo, nel raggiungere tale obiettivo, cerchi la collaborazione di organismi e strutture operanti presso il Parlamento, il Governo nazionale e gli Esecutivi regionali.

## **II. Legare le decisioni alla disponibilità di evidenza sull'efficacia delle soluzioni**

Lo scopo della valutazione è produrre conoscenza utilizzabile da chi decide. Molto spesso però esiste un'ampia scollatura tra la disponibilità di informazioni sul funzionamento e l'efficacia delle politiche e il loro impiego in sede decisionale. Tali informazioni, anche quando esistono, entrano con estrema difficoltà nel dibattito che precede le scelte di *policy*. Questo secondo obiettivo

***"Raccogliere l'evidenza disponibile sull'efficacia delle politiche, prima di deciderne l'attuazione"***

richiama l'esigenza che nei lavori istruttori di una decisione pubblica, come ad esempio l'approvazione di un testo di legge o di un atto di indirizzo, si faccia ampio ricorso a tutta l'evidenza empirica disponibile, in Italia e all'estero, per documentare le ragioni della scelta da assumere.

**(c)** Si propone che le amministrazioni regionali elaborino modalità innovative di raccolta, sintesi e comunicazione dei risultati di studi esistenti sull'efficacia delle politiche e **utilizzino tutta l'evidenza raccolta per argomentare e sostenere le proposte sottoposte all'attenzione delle Assemblee legislative** e, più in generale, a quella di tutti gli attori che partecipano al processo decisionale.

Le Assemblee legislative adotteranno sistematicamente la prassi di richiedere la presentazione di evidenza empirica disponibile sull'efficacia delle soluzioni da adottare, prima di assumere una decisione sul varo di una nuova legge o rispetto ad una modifica normativa. Nel caso in cui tale evidenza non esista, proporranno analisi e studi al fine di produrla.

(d) Si raccomanda che le amministrazioni regionali diano inizio alla **costruzione del sistema di raccolta e analisi delle informazioni, volto a produrre evidenza empirica sull'efficacia delle politiche, già nelle fasi di disegno e prima attuazione degli interventi**. A questo proposito si invita a fare un uso maggiore della cosiddetta "*valutazione prospettica*", intesa come procedura di analisi che nasce contemporaneamente all'intervento e che viene svolta in parallelo alla sua attuazione. Si tratta peraltro di un'idea che in passato ha motivato l'adozione nelle Regioni dell'istituto della clausola valutativa. Tale clausola, se ben costruita, dovrebbe (1) prefigurare l'obbligo di controllare l'attuazione della legge e di valutare gli effetti delle politiche da essa promosse, (2) indicare con quali risorse e tempi è possibile farlo, (3) regolare le modalità di comunicazione e discussione degli esiti delle analisi svolte.

Per legare le decisioni alla disponibilità di evidenza sull'efficacia delle politiche, le Assemblee legislative si impegnano ad applicare con maggiore frequenza<sup>6</sup> l'idea della clausola *sunset*, che prevede la cancellazione automatica di una norma o di una particolare misura d'intervento, qualora si dimostri che essa non funzioni.

### **III. Consentire il libero accesso ai dati e la replicabilità degli studi**

Valutare gli effetti di un intervento pubblico diventa un'operazione molto complicata, se non addirittura impossibile, quando manca l'accesso a microdati che contengano informazioni sui soggetti destinatari dell'intervento pubblico: singoli individui, famiglie, imprese, scuole, amministrazioni pubbliche. Tali informazioni dovrebbero almeno riguardare: (a) le caratteristiche che l'intervento intende modificare, (b) l'intensità e il tipo di intervento cui ogni singolo individuo è stato sottoposto, (c) altre caratteristiche socio-anagrafiche che descrivano la diversa propensione degli individui ad essere sottoposti all'intervento. Inoltre, tali informazioni dovrebbe essere disponibili sia per i soggetti realmente sottoposti all'intervento, sia per quelli che ne sono stati esclusi o comunque non hanno preso parte alla politica. Fortunatamente i recenti progressi tecnologici consentono, con sempre maggiore facilità, di disporre di archivi informatici contenenti informazioni di questo tipo. Non sempre però ai ricercatori impegnati nella realizzazione di studi di valutazione è consentito l'accesso a tali dati, soprattutto per vincoli di natura burocratica. Il terzo obiettivo punta a garantire l'accessibilità ai microdati a centri di ricerca indipendenti al fine di far crescere sia il numero che la qualità degli studi di valutazione.

***"Favorire l'accessibilità ai microdati a centri di ricerca indipendenti aumenta la probabilità di poter disporre di valutazioni di qualità"***

(e) Si propone che le amministrazioni regionali si attrezzino per **offrire alla comunità dei ricercatori un diretto accesso a tutti i dati individuali di cui dispongono**. Tale accesso dovrà essere pienamente rispettoso della normativa a tutela della *privacy*. Si raccomanda di ridurre al minimo indispensabile i costi di utilizzo di tali database e di consentire lo scarico degli archivi disponibili anche da postazioni informatiche remote *on line*, previo riconoscimento dell'identità del ricercatore che richiede l'accesso.

Le Assemblee legislative si impegnano a definire regole semplici e chiare per favorire il più ampio accesso possibile ai database amministrativi esistenti. Le Assemblee verificheranno l'effettiva accessibilità a tali database e stimoleranno un continuo miglioramento della qualità e dell'attendibilità delle informazioni in essi contenute.

<sup>6</sup> - Fino ad oggi le Regioni hanno fatto poco ricorso a clausole di tipo *sunset*, già presenti nelle legislazioni di altri Paesi. Una norma ispirata a questo principio è contenuta nella legge della Regione Toscana n. 69/2007 "*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*". Tale articolo prescrive che la legge venga abrogata dopo 5 anni dalla sua approvazione, il 31 dicembre 2012. Prevede inoltre che nei primi 3 mesi del 2012 la Giunta svolga, insieme al Consiglio regionale, percorsi partecipativi per valutare a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge; b) l'opportunità di conferma o di modifica della legge.

(f) Si propone che le amministrazioni regionali impongano l'obbligo a chi svolge valutazioni finanziate con fondi pubblici di **depositare dati e risultati degli studi presso un public repository**, il cui accesso sia aperto a tutti coloro che intendono replicare lo studio. *"La valutazione di una politica non è soltanto un'operazione circoscritta svolta da un singolo valutatore incaricato. E' un processo cumulativo che si dispiega nel tempo, animato dal confronto tra più analisti indipendenti"*<sup>7</sup>. Consentire che più studiosi, in momenti diversi, utilizzino gli stessi dati per replicare le analisi, magari utilizzando metodi e disegni di ricerca differenti, è un modo per assicurare che tale processo cumulativo abbia davvero luogo e per attivare meccanismi di "controllo sociale" sulla qualità scientifica dei lavori già svolti.

A questo proposito le Assemblee legislative si impegnano a verificare che tutti gli archivi creati per realizzare studi di valutazione finanziati da risorse regionali o dai Fondi Strutturali Europei siano messi a disposizione di istituti e centri di ricerca che ne facciano richiesta.

#### **IV. Comunicare gli esiti delle valutazioni e farne materia di discussione pubblica**

Il quarto obiettivo punta ad assicurare che le valutazioni realizzate alimentino la discussione pubblica nelle molteplici forme che essa può assumere: nei dibattiti assembleari, negli incontri con i portatori d'interesse, nelle pagine dei quotidiani, nelle trasmissioni televisive e nei blog presenti sulla rete. L'ampia pubblicità degli esiti della valutazione e l'esistenza di luoghi, fisici e virtuali, nei quali soggetti diversi possano discuterne il significato e confrontarsi sulle possibili ricadute decisionali rappresentano due elementi costitutivi essenziali del processo valutativo. Una valutazione che non viene divulgata, discussa, anche criticata negli aspetti di metodo e di merito, fallisce nel suo intento fondamentale: arricchire il bagaglio informativo delle persone interessate a partecipare alla discussione su una certa politica e offrir loro la possibilità di rivedere le proprie convinzioni (e posizioni), alla luce di una maggiore evidenza empirica.

***"Dare ampia pubblicità agli esiti delle valutazioni e creare spazi, fisici e virtuali, nei quali essi possano essere discussi da tutti i soggetti interessati"***

(g) Si propone che le amministrazioni regionali si organizzino per consentire la massima diffusione dei risultati delle valutazioni condotte. In particolare, **si raccomanda che tutta la documentazione prodotta sia pubblicata e facilmente reperibile sui siti web istituzionali** e che una sintesi delle valutazioni sia inviata alle agenzie di stampa, nonché a quei

rappresentanti delle autonomie locali, di associazioni di categoria e di gruppi di interesse, interessati dall'attuazione della politica esaminata.

Le Assemblee legislative si impegnano a verificare che le modalità di comunicazione adottate siano adeguate all'obiettivo di diffondere al più alto numero di interessati l'evidenza prodotta dagli studi. Inoltre le Assemblee considerano una buona prassi che gli esiti di tali studi divengano oggetto di comunicazione scritta e orale a tutti i componenti dell'organo legislativo. Esse diffonderanno i risultati degli studi all'esterno sia attraverso brevi note sintetiche da distribuire, utilizzando anche strumenti di social network e microblogging, sia con l'organizzazione di brevi sedute seminariali e workshop ad essi dedicati.

(h) Si propone che le amministrazioni regionali **sperimentino strumenti innovativi per coinvolgere i cittadini nella realizzazione delle valutazioni e nella discussione dei loro esiti, nonché per renderli attivamente partecipi alle scelte collettive** che li riguardano. In particolare, si raccomanda che i *"processi di confronto pubblico"* attivati dalla disponibilità degli

7 - Questo passaggio - come altre idee contenute nel presente manifesto - è tratto dal libro *"Sono soldi ben spesi? Come e perché valutare l'efficacia delle politiche?"*, edito nel 2011. Il volume, che poggia sull'attività della Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali (CSS) sulla "Valutazione degli effetti di politiche pubbliche: metodi, pratiche, prospettive", è stato curato da Alberto Martini e Ugo Trivellato.

siano strutturati anche al fine di giungere a precisi risultati decisionali. Per far questo occorre che *"tutti gli interessi impattati da una decisione siano rappresentati"* nel processo e che siano adottate *"modalità di svolgimento che consentono l'apprendimento reciproco fra i partecipanti e un forte orientamento alla produzione di "qualcosa": un progetto, una decisione, una base informativa condivisa, delle raccomandazioni"*<sup>8</sup>.

Le Assemblee legislative si impegnano a costituire un gruppo di lavoro presso la Conferenza dei Presidenti che abbia il compito di studiare e testare su casi concreti le possibili applicazioni di tali strumenti in seno al processo legislativo.

## **V. Creare strutture tecniche competenti, specializzate e autorevoli**

Il quinto obiettivo è strumentale al raggiungimento degli altri quattro. Ciò non lo rende meno rilevante o più semplice da conseguire. *"Se vogliono svolgere efficacemente una funzione di controllo, Parlamento e Assemblee regionali devono dotarsi di strutture tecniche in grado di eseguire o essere committenti di studi di valutazione... Come definire status e organizzazione di questa struttura tecnica è questione di grande importanza. Senza entrare in dettagli, due sono gli obiettivi che devono guidarne il disegno: autonomia e qualità scientifica"*<sup>9</sup>. Si tratta di una considerazione che può essere estesa anche ad altre componenti dell'amministrazione pubblica, a partire dagli apparati che agiscono a servizio degli Esecutivi regionali. L'esercizio di una funzione così delicata ha bisogno dell'assistenza continua di personale altamente specializzato e fortemente legittimato ad operare. Così come accade in altri Paesi, le strutture che si occupano di analisi e valutazione delle politiche devono poter disporre di risorse professionali idonee in grado di interagire, con autorevolezza e credibilità, con i vari soggetti che partecipano al processo decisionale: membri dell'Assemblea, dirigenti e funzionari delle strutture dell'Esecutivo, ricercatori, valutatori esterni, rappresentanti di enti locali, associazioni di categoria e gruppi di interesse.

***"Due caratteristiche essenziali: autonomia e competenza scientifica"***

**(i)** Si propone che le amministrazioni regionali compiano una **comune analisi organizzativa tesa ad esaminare potenzialità e limiti delle strutture interne** già esistenti e dedicate all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche e a indicare quali cambiamenti sarebbero necessari per potenziare questa attività all'interno di ogni settore d'intervento.

Le Assemblee legislative si impegnano a realizzare una simile analisi all'interno delle proprie strutture. Lo studio avrà lo scopo di proporre soluzioni organizzative, gestionali e procedurali innovative, che aiutino le Assemblee a tracciare un percorso evolutivo nei prossimi due anni. Nel far questo si cercherà la collaborazione di altre istituzioni già impegnate nella costruzione di capacità valutative all'interno della pubblica amministrazione italiana.

**(l)** Si propone che le amministrazioni regionali si adoperino, attraverso una formazione mirata, per uno **sviluppo delle competenze di analisi e valutazione delle politiche pubbliche presenti nel personale interno** e, in particolare, nella dirigenza pubblica.

Le Assemblee legislative si impegnano ad avviare un percorso formativo mirato in analisi e valutazione delle politiche pubbliche. L'impianto del corso sarà ispirato all'esperienza delle scuole di *Public Policy* esistenti ormai in molti Paesi, caratterizzata dall'adozione di un approccio pragmatico e multidisciplinare volto a cercare soluzioni concrete a problemi decisionali complessi. Le lezioni saranno finalizzate a fornire le conoscenze e gli strumenti necessari per realizzare le prime quattro azioni descritte nel presente manifesto.

8 - Passaggi tratti dal volume *"Cosa fare, come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia"*, di Iolanda Romano (2012).

9 - Cfr op. cit. Martini e Trivellato, 2011

# IMPARARE A SPENDERE MEGLIO

*Manifesto delle Assemblee legislative regionali a favore di un impiego diffuso di strumenti e metodi per la valutazione dell'efficacia delle politiche*

Con l'approvazione di questo manifesto le Assemblee legislative regionali propongono cinque azioni in grado di aiutare la produzione e l'utilizzo di evidenza empirica sull'efficacia delle politiche pubbliche. L'obiettivo è fare in modo che tali azioni entrino immediatamente nell'agenda dei lavori legati al disegno e all'attuazione delle politiche finanziate dai Fondi Strutturali Europei (2014-2020).

## **I. Accrescere il rigore metodologico e la qualità delle valutazioni condotte**

*(a) Assicurare risorse adeguate a finanziare analisi rigorose degli effetti delle politiche e destinare una quota delle risorse disponibili per la valutazione dei fondi strutturali alla conduzione di studi randomizzati.*

*(b) Compiere un'opera di revisione delle valutazioni condotte in questi ultimi anni, al fine di dare indicazioni sui possibili utilizzi e i limiti applicativi delle analisi già effettuate.*

## **II. Legare le decisioni alla disponibilità di evidenza sull'efficacia delle soluzioni**

*(c) Raccogliere e presentare evidenza empirica per argomentare e sostenere le proposte di policy sottoposte all'attenzione delle Assemblee legislative e degli altri attori che partecipano al processo decisionale.*

*(d) Impostare il sistema di valutazione nelle prime fasi di disegno delle politiche e fare un maggiore utilizzo di clausole valutative "sunset" con eliminazione automatica di misure e programmi inefficaci.*

## **III. Consentire il libero accesso ai dati e la replicabilità degli studi**

*(e) Offrire alla comunità dei ricercatori un accesso diretto ai dati individuali di cui dispongono le pubbliche amministrazioni.*

*(f) Imporre l'obbligo a chi realizza valutazioni utilizzando fondi pubblici di collocare dati e risultati presso un "deposito pubblico" che sia liberamente disponibile a tutti coloro che intendono replicare lo studio.*

## **IV. Comunicare gli esiti delle valutazioni e farne materia di discussione pubblica**

*(g) Pubblicare tutta l'informazione prodotta sui siti web istituzionali, in modo che sia facilmente reperibile, e curare l'invio dei risultati ad agenzie di stampa e altri soggetti potenzialmente interessati.*

*(h) Sperimentare strumenti innovativi di confronto pubblico per coinvolgere i cittadini nella realizzazione delle valutazioni e nella discussione dei loro esiti, nonché per renderli partecipi delle scelte collettive che li riguardano.*

## **V. Creare strutture tecniche competenti, specializzate e autorevoli**

*(i) Compiere un'analisi organizzativa tesa ad esaminare potenzialità e limiti delle strutture interne dedicate allo studio e alla valutazione delle politiche e a indicare possibili cambiamenti per potenziare tale attività.*

*(l) Sviluppare e reclutare personale con competenze professionali specializzate in analisi e valutazione delle politiche, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione mirati e dedicati alle nuove generazioni.*