

Recensioni

La valutazione degli effetti delle politiche

Paolo Severati

Alberto Martini, Ugo Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio, Venezia, 2011, 182 pp.

Negli ultimi tre anni si è sviluppato un intenso dibattito sul futuro delle politiche di coesione. L'insoddisfazione generalizzata per le cattive *performance* registrate ovunque in Europa nella corrente programmazione 2007-2013 nonché il perdurare della crisi economica e finanziaria hanno indotto studiosi e *policy maker* a riflettere sulle caratteristiche e le finalità delle politiche di coesione, in vista dell'avvicinarsi del nuovo periodo di programmazione 2014-2020 e quindi dell'opportunità di una possibile revisione delle politiche stesse.

A partire dalla pubblicazione nell'aprile 2009 del Rapporto Barca *Agenda for a Reformed Cohesion Policy* fino all'uscita nel novembre 2010 del *Quinto Rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale*, gli elementi principali su cui si è incentrata la discussione sono stati tre: la necessità di disegnare programmi e politiche maggiormente orientati ai risultati (e non all'avanzamento della spesa); l'esigenza di disporre di un chiaro e attendibile sistema di indicatori che permetta di seguire passo per passo il raggiungimento degli obiettivi di *policy*; l'enfasi sull'utilizzo di approcci alla valutazione rigorosi, fondati sui metodi di analisi controfattuale, attraverso cui si possa stabilire quali sono gli effetti delle politiche. Tali elementi di discussione hanno orientato le

proposte della Commissione europea recepite nei nuovi Regolamenti comunitari sui Fondi strutturali, approvati dal Parlamento europeo nei mesi scorsi.

Con perfetta tempistica e notevole sintonia di intenti rispetto al contesto appena descritto è uscito da poco, presso l'editore Marsilio, il volume curato da Martini e Trivellato, due tra gli accademici che negli ultimi vent'anni hanno maggiormente contribuito a far conoscere nel nostro paese metodi e approcci all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche ampiamente diffusi nei paesi anglosassoni e negli USA.

Il libro, che si fonda sul lavoro condotto dalla «Commissione sulla valutazione degli effetti di politiche pubbliche: metodi, pratiche, prospettive», istituita nel 2006 presso il Consiglio italiano per le Scienze sociali, costituisce una sintesi di vari interventi e contributi di taglio più specialistico proposti dai due autori negli anni recenti, sia in ambito accademico che in ambiti istituzionali nazionali ed europei. Esso ha le caratteristiche di un manuale divulgativo, di agevole lettura, attraverso il quale gli autori si propongono di divulgare a un ampio pubblico le potenzialità dell'approccio alla valutazione delle politiche pubbliche che si sta affermando come paradigma presso importanti organizzazioni internazionali (World Bank, OCSE) e che peraltro è indicato dalla stessa Commissione europea come *benchmark* per il periodo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020.

È tuttavia molto limitativo confinare il libro nel novero dei manuali. Esso è infatti per molti aspetti un *pamphlet*: denota una forte *vis* polemica e riflette, oltre che la competenza e l'esperienza degli autori, anche la passione e la determinazione nel portare avanti le linee argomentative dei loro ragionamenti. Più correttamente il libro, come esplicitato da autori ed editore, è un libro bianco sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche in Italia. Come tutti i libri bianchi include quindi un'analisi dello *status quo*, volta a individuare le cause del crescente divario italiano nell'adeguamento a *standard* internazionali, e alcune proposte per modificare lo *status quo*, per fare in modo che la valutazione degli effetti delle politiche nel nostro paese divenga prassi diffusa e consolidata come in altri paesi. Un secondo intento, forse preponderante rispetto all'intento divulgativo, è dunque quello di aprire e orientare il dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche, spesso limitato ad asfittiche discussioni tra accademici o addetti ai lavori.

Stante il fatto che il termine «valutazione» ha assunto nel-

l'ultimo decennio una pluralità di significati molto diversi tra loro, non sempre corrispondenti ad approcci e metodi che sottendono un rigoroso fondamento scientifico o a chiare richieste e istanze conoscitive, gli autori si pongono anzitutto l'obiettivo di circoscrivere in maniera più puntuale possibile il proprio oggetto di analisi.

In particolare, Martini e Trivellato concentrano la loro analisi sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche, pur riconoscendo che molti studiosi sono invece interessati alla valutazione dei meccanismi di implementazione delle stesse. Gli autori ritengono sia necessario, rispetto a qualsiasi altro tipo di domanda valutativa, chiedersi prima se la politica abbia avuto o meno effetti e poi come abbia funzionato, perché potrebbe non aver funzionato affatto. In ambienti non deterministici, in contesti dinamici e complessi come le economie contemporanee, nessuna azione e quindi nessun intervento di *policy* ha conseguenze certe. Il mancato raggiungimento degli obiettivi, completo o parziale, è una possibilità che va considerata adeguatamente nello schema analitico prescelto per la valutazione.

Nella serrata linea argomentativa di Martini e Trivellato il primo passo consiste nello stabilire e condividere con il lettore che cosa si intende per effetto e come si possono misurare gli effetti di una politica. È ampiamente condiviso in letteratura che la semplice evidenza empirica sui risultati delle politiche non sia sufficiente a stabilire se una politica sia stata o meno efficace, perché i risultati registrati dalle statistiche avrebbero potuto verificarsi anche in assenza degli interventi di *policy* o perché i risultati potrebbero essere falsati dal fatto che gli interventi oggetto di valutazione hanno coinvolto nella fase di implementazione particolari fasce della popolazione, con caratteristiche diverse da quel resto della popolazione *target* degli interventi previsto in sede di programmazione. La definizione di effetto abbisogna dunque di una situazione controfattuale, in cui la politica è assente. Effetto, più esattamente, è la differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento e quanto si sarebbe verificato in sua assenza. Si tratta di una ricostruzione logica che richiede grande cura già al momento della costruzione del disegno di valutazione.

Chiarito in apertura del libro cosa debba intendersi per effetto nel quadro analitico degli autori, un intero capitolo è dedicato alla descrizione dei metodi propri dell'analisi controfattuale. L'argomento è stato affrontato da uno degli au-

tori più diffusamente in altre pubblicazioni ed è stato più volte oggetto di interventi pubblici da parte dell'altro. Il capitolo è comunque un'ottima introduzione sintetica ai metodi più diffusi in letteratura.

Nel capitolo successivo, gli autori ricostruiscono le esperienze (in materia di valutazione degli effetti) di altri paesi: USA, Germania, Francia e Messico. Si tratta di un utile contributo che introduce l'analisi dell'esperienza italiana contenuta nel capitolo seguente.

Il quadro italiano, così come risulta dalla ricostruzione fatta dagli autori, è desolante. Poche le iniziative ritenute di rilievo: il Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro costituito presso il Ministero del Lavoro, il Gruppo di esperti costituito presso il Ministero delle Attività produttive per la valutazione delle politiche di incentivazione alle imprese, l'Unità di valutazione del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (UVAL), vari lavori accademici e null'altro. Solo in anni recenti, sostengono gli autori, grazie ad alcune iniziative private, le cose cominciano a cambiare.

La scarsità di attività di valutazione in Italia ha, secondo gli autori, una pluralità di cause, tra loro collegate. La causa principale è la mancanza di una reale domanda di valutazione da parte dei *policy maker*, nonché da parte dei media e dei cittadini. La seconda causa risiede nel fatto che la valutazione non poggia su un adeguato tessuto istituzionale: mancano infatti regole condivise, e non esistono zone franche dove possa costituirsi un consenso fondato sull'evidenza. Vi è infine, come terza causa, la tendenza a legiferare sulla valutazione piuttosto che a commissionare e a utilizzare la valutazione.

La ricostruzione delle esperienze valutative in Italia contenuta nel libro è eccessivamente *tranchant*. Già nella programmazione dei FSE 2000-2006, vari soggetti a livello nazionale e regionale avevano condotto valutazioni di efficacia con metodi di analisi controfattuale¹. Tali esperienze, non

¹ Si veda ISFOL, *Il Fondo Sociale Europeo 2000-2006. Quadro Comunitario di Sostegno Ob. 3. Valutazione Intermedia*, ISFOL, Roma, 2005, e ISFOL, *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal Fondo Sociale Europeo 2000-2006 nell'Italia del Centro-nord*, ISFOL, Roma, 2007. Tra i casi regionali è da citare quello dell'Emilia-Romagna (cfr. Poleis, *Rapporto di valutazione efficacia della formazione*, 2005) e altre valutazioni condotte dalla provincia autonoma di Trento e dalla regione Friuli-Venezia Giulia.

esenti come ogni valutazione da possibili critiche, non avevano precedenti e sono state ampiamente utilizzate sia a livello nazionale che europeo. Ad esempio, lo *Study on the Return on ESF Investment in Human Capital*, considerato una buona prassi dagli autori², riproduce, avvalendosi degli stessi microdati e utilizzando metodi diversi, gli esercizi condotti da ISFOL e giunge alle medesime conclusioni.

Le esperienze valutative nell'ambito del FSE non sono state condotte *in vitro* ma si inseriscono all'interno delle iniziative nate alla fine degli anni Novanta menzionate dagli autori. L'ISFOL, i Nuclei di valutazione regionali hanno fatto parte, sin dalla fondazione, del Sistema Nazionale di Valutazione coordinato dall'Unità di valutazione del DPS. Il Gruppo di monitoraggio degli interventi di politica occupazionale costituito presso il Ministero del Lavoro si è avvalso della collaborazione di vari ricercatori dell'ISFOL e di altri esperti. Alcuni dei protagonisti di questa stagione di sviluppo della valutazione hanno fatto parte dei comitati scientifici di importanti progetti che possono dare frutti nell'immediato futuro, come il progetto SISTAF (Sistema Statistico sulla Formazione Professionale) e il progetto di «Microsimulazione degli effetti di tasse e benefici sull'offerta di lavoro», entrambi diretti da ISFOL. Per molto tempo, fino all'apertura della nuova programmazione 2007-2013, c'è stata dunque una feconda contaminazione di esperienze e competenze, che è andata scemando negli anni successivi.

È indubitabile che in Italia sia stata fatta poca valutazione delle politiche pubbliche. È lecito porsi tuttavia la seguente domanda: quanto questa situazione è dipesa dall'inerzia o dall'incapacità di singole organizzazioni e quanto da regole e normative?

L'Italia non aveva e non ha una tradizione di valutazione degli effetti delle politiche; quanto è stato fatto in questi ultimi quindici anni è stato fatto prevalentemente su impulso della Commissione europea e per tale ragione ha avuto come raggio d'azione le politiche cofinanziate dai Fondi strutturali³. La valutazione delle politiche ha dunque rispo-

² Il Rapporto è una delle numerose iniziative che la DG EMPL della Commissione europea ha intrapreso in questi anni per diffondere e migliorare le pratiche valutative, attraverso convegni, gruppi tecnici (ESF Evaluation Partnership Meeting), lavori commissionati a esperti.

³ Il resto delle politiche, nazionali o regionali che siano, è ancora oggi terreno inesplorato, salvo rarissime e meritevoli eccezioni (alcune delle quali menzionate nel libro).

sto prevalentemente a sollecitazioni e a obblighi sovranazionali invece che a una genuina domanda di valutazione endogena, a livello regionale e nazionale, e sulla base di questi elementi ha assunto connotazioni specifiche. Più in particolare, la necessità della Commissione di avere una visione complessiva, a livello europeo e non solo di singolo Stato membro o amministrazione titolare di programma, ha portato, nella programmazione 2000-2006, a una standardizzazione dei rapporti di valutazione e alla concentrazione dei tempi di realizzazione delle valutazioni in un periodo limitato e predefinito, indipendentemente dallo stato di avanzamento dei programmi operativi⁴. Ciò è andato probabilmente a scapito della qualità di alcune valutazioni e ha certamente ridotto il senso di *ownership* della valutazione, con riferimento sia ai processi che alle risultanze delle valutazioni. Proprio perché spesso la valutazione è risultata un adempimento burocratico, ad essa non è seguito da parte delle amministrazioni alcun apprendimento e quindi alcun miglioramento del disegno delle *policy*.

Tuttavia, piaccia o no, l'introduzione di incentivi, obblighi e sanzioni nei Regolamenti dei Fondi strutturali della programmazione 2000-2006 ha fatto decollare la pratica della valutazione in Italia. In quella tornata programmatoria è stato creato un sistema centrale di monitoraggio (MONIT), è stato istituito il Sistema Nazionale di Valutazione (comprendente UVAL-DPS, ISFOL, INEA e i Nuclei di valutazione regionali), sono state create delle sedi in cui seguire e discutere i processi e i prodotti di valutazione (Comitati di sorveglianza e Gruppi tecnici di valutazione), si è sviluppato un mercato per la valutazione. Tutto questo prima non esisteva. Nel periodo precedente di programmazione 1994-1999, l'esperienza della valutazione era stata infatti molto limitata.

I problemi sono recenti e si manifestano nella corrente programmazione 2007-2013, in cui molte delle iniziative avviate dalla programmazione 2000-2006 non sono proseguite, vuoi perché molti dei protagonisti che le avevano introdotte sono usciti dalla scena, vuoi perché i Regolamenti comunitari sono cambiati notevolmente. Chiusa la fase di *start-up*,

⁴ La Commissione aveva stabilito nei regolamenti – quello generale e quello sui singoli Fondi – dei termini stringenti per la conclusione delle valutazioni: 2003 per la valutazione intermedia e 2005 per l'aggiornamento della valutazione intermedia dei Programmi operativi e dei Quadri comunitari di sostegno.

di sostegno alla valutazione nei singoli paesi membri, tenuto conto delle critiche che un po' tutti i paesi avevano fatto rispetto al *timing* della valutazione dei Programmi operativi, la Commissione ha modificato i regolamenti nel senso di prevedere che la valutazione fosse *on-going*, su scelta discrezionale delle autorità di gestione dei Programmi operativi. Purtroppo, in Italia, a un allentamento degli obblighi comunitari non ha fatto seguito un corrispondente impegno dello Stato membro. I soggetti pubblici (sinteticamente i componenti del Sistema Nazionale di Valutazione), che nella programmazione 2000-2006 avevano un forte mandato, hanno avuto mandati blandi nella programmazione 2007-2013. I soggetti privati, non ricevendo incarichi nel mercato nazionale, si sono posizionati sul mercato europeo o si sono spostati verso il *business* più ricco dell'assistenza tecnica all'autorità di gestione. Gli sforzi che erano stati fatti per creare un'infrastruttura comune sono risultati, a cose fatte, pressoché vani.

Voglio infine richiamare l'attenzione su un tema affrontato solo marginalmente nel libro e che invece, soprattutto per quanto riguarda le politiche di coesione, riveste un ruolo cruciale. Faccio riferimento al *timing* della valutazione delle politiche. In altri termini, quando è bene iniziare a fare valutazione? Subito, dicono gli autori. Come non essere d'accordo? Il punto è che se la valutazione va fatta, come ricordano gli autori, ai fini del miglioramento delle *policy*, è necessario che i *policy maker* abbiano tempo per apprendere e prima ancora siano disponibili a prendere parte al processo di valutazione, accogliendone le risultanze, quali esse siano. In linea teorica, l'ideale sarebbe che il processo di valutazione di politiche e programmi si concludesse poco prima della definizione di una nuova programmazione o di una riprogrammazione. In quel momento infatti i *policy maker* sarebbero più sensibili e disponibili ad ascoltare nuove proposte e a capire cosa fare, anche alla luce dell'esperienza passata. Diversamente i *policy maker* sono presi dalla gestione dei programmi e dalle incombenze legate a controlli e *audit*. Purtroppo, spesso accade che anche poco prima dell'apertura di una programmazione i *policy maker*, data la regola generalmente condivisa dell' $n + 2$, siano presi dalla gestione dei programmi e dalle esigenze di spesa di fondi che altrimenti andrebbero in disimpegno. La sovrapposizione dei periodi di programmazione interferisce quindi con la definizione di un chiaro disegno valutativo e rende difficil-

mente praticabile una valutazione prospettica, che è certamente preferibile alla prassi consolidata della valutazione retrospettiva propria finora delle politiche di coesione.

In estrema sintesi, deboli fondamenta normative, finanziamenti intermittenti, contenuto interesse dei *policy maker*, *spoil system* nelle amministrazioni, scarsa istituzionalizzazione dei processi valutativi sono stati finora i principali ostacoli alla genuina crescita di una robusta domanda di valutazione e allo sviluppo di un'offerta di valutazione ampia e variegata come quella presente in altri paesi.

Un buon fondamento normativo e un'adeguata *governance* dei processi di valutazione sono presupposti essenziali per il decollo di una valutazione funzionale al miglioramento delle politiche. In questo senso, il cambio di paradigma negli orientamenti della Commissione europea, per molto tempo interessata quasi esclusivamente alla correttezza delle procedure e alla velocità di spesa, può rappresentare un forte stimolo a cambiamenti nella mentalità dei *policy maker*. Il nuovo interesse dei *policy maker* per gli *outcome*, indotto dai nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali, può modificare a sua volta gli incentivi a commissionare, a fare e a utilizzare le valutazioni di efficacia e quindi a favorirne la diffusione.

Nel nostro paese, un reale salto di qualità avverrà solo nel momento in cui la valutazione verrà estesa ad altre politiche, non cofinanziate dai Fondi strutturali, siano esse nazionali o regionali. È soprattutto lo Stato centrale a essere indietro nella pratica della valutazione degli effetti. Per superare lo stallo attuale possono essere utili molte delle proposte di Martini e Trivellato, che per esigenze di spazio non possono essere esplicitate in questa sede. Data l'importanza, va almeno menzionata la possibilità di introdurre, nei provvedimenti legislativi che circoscrivono il raggio e le modalità di azione delle politiche pubbliche, specifiche clausole valutative, attraverso le quali stabilire già in sede di definizione delle *policy* obblighi di monitoraggio e valutazione nonché meccanismi di trasmissione delle informazioni tra governo, ultimo responsabile delle politiche, e assemblee legislative, organismi di controllo parlamentare. Molta esperienza è stata fatta in ambito regionale. È giunto il momento che tale pratica venga estesa su scala nazionale.