Workshop
Come valutare le politiche pubbliche...
...e prendere decisioni basate sull'evidenza

COME I LEGISLATORI POSSONO STIMOLARE APPRENDIMENTO SULLE POLITICHE: GLI STRUMENTI DI LAVORO

di Marco Stolfi

Monteriggioni, 24 febbraio 2011

Indice dell'intervento

2

- Voci dall'Europa sulla valutazione
- Una check-list per "*CAPIRe*" a che punto siamo
- La costruzione dei "presupposti istituzionali"
- La preparazione della cassetta degli attrezzi
- Un affondo sulle domande di valutazione
- L'esame delle ricadute decisionali

Prima citazione: un italiano a Bruxelles

3

Il Rapporto scritto da Fabrizio Barca per il Commissario Europeo Danuta Hubner contiene molti richiami alla valutazione degli effetti

UN'AGENDA PER LA RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE*

Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea

Rapporto indipendente
Predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hübner, Commissario europeo alla politica regionale, da

Fabrizio Barca

Il settimo pilastro: la valutazione d'impatto

4

V.7. Promuovere il processo di apprendimento: verso una valutazione d'impatto controfattuale

occorre promuovere con particolare impegno i metodi "*controfattuali*" di valutazione di impatto, ossia i metodi in cui l'impatto degli interventi è valutato attraverso una comparazione di quanto è accaduto ai beneficiari con quanto è accaduto a un gruppo "sufficientemente comparabile" di soggetti non esposti alla politica (il controfattuale)[195].

Le questioni metodologiche legate all'uso dell'approccio controfattuale nel contesto della politica di coesione (vedi sezione I.4)[193] , suggeriscono a un tempo lungimiranza e umiltà. Lungimiranza, in quanto deve essere creato lo slancio tecnico, amministrativo e politico necessario affinché la valutazione d'impatto venga effettivamente promossa come un'importante fonte di informazione. Umiltà, poiché per costruire questa capacità tecnica occorre tempo, e va evitata l'aspettativa di una "soluzione rapida", capace di fornire risposte non controverse.

(In inglese usava i termini "*visionary and humble*")

Seconda citazione: la Commissione Europea

5

EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 8.10.2010
COM(2010) 543 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS

Smart Regulation in the European Union

Dal legiferare meglio al legiferare con intelligenza(?!)

6

The better regulation agenda has already led to a significant change in how the Commission makes policy and proposes to regulate. Stakeholder consultations and impact assessments are now essential parts of the policy making process. They have increased transparency and accountability, and promoted evidence-based policy making.

The Commission believes that it is now time to step up a gear. Better regulation must become smart regulation and be further embedded in the Commission's working culture. The President of the Commission has taken direct responsibility for smart regulation and this Communication outlines what it will mean in practice.

First, smart regulation is about the whole policy cycle - from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision. We must build on the strengths of the impact assessment system for new legislation. But we must match this investment with similar efforts to manage and implement the body of existing legislation to ensure that it delivers the intended benefits. This requires a greater awareness by all actors of the fact that implementing existing legislation properly and amending it in the light of experience is as important as the new legislation we put on the table.

Quello che ci **interessa** di più!

7

A key tool in this new approach will be ex post evaluation of legislation[12]. The Commission has a long tradition of evaluating expenditure programmes. It has begun evaluating legislation in certain policy areas including public procurement, professional qualifications and working conditions. This approach must be extended so that evaluations of legislation become an integral part of smart regulation. Evaluating the effectiveness and efficiency of EU legislation will improve the quality of policy-making and help to identify new opportunities to simplify legislation and reduce administrative burdens. The public consultation has shown strong support for this type of evaluation. It has also shown that few Member States do it

Pochi Stati fanno **valutazione ex post** delle politiche!

Smettiamo di dire che bisognerebbe farlo,

FACCIAMOLO!

Con progetto *CAPIRe* ci stiamo provando da tempo

8

Condividiamo il principio di fondo che ispira
la comunicazione della Commissione Europea…

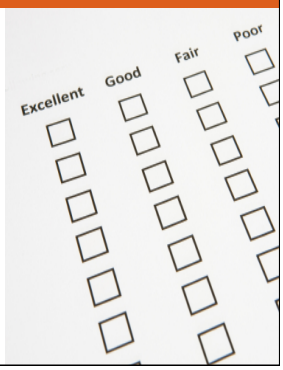
… a tal punto che da molto tempo
stiamo "sponsorizzando" l'idea della
valutazione ex post delle politiche…
(nel 2007 abbiamo pure varato la Carta di Matera)

… sfruttiamo questo workshop per verificare insieme
a che punto siamo arrivati e quanto ancora manca
perché la valutazione diventi una "normale" pratica di governo

Dieci domande per verificare lo "stato di salute" della valutazione delle politiche della vostra assemblea

9

Le risposte che darete a questa
check list vi permetteranno di capire
quanto la vostra assemblea
(o la vostra Regione) è lontana
dalle raccomandazioni della Commissione
e dall'applicazione
della Carta di Matera
(insomma, un test di autovalutazione…)



Possiamo suddividere queste domande in tre **blocchi**

10

1) In che misura le norme statutarie o regolamentari richiamano la valutazione?
2) Esiste un organismo politico dedicato a promuovere la valutazione delle politiche?
3) Esiste una struttura organizzativa dedicata alla valutazione delle politiche?
4) Esiste un budget specifico per finanziare tali attività?

I presupposti istituzionali

5) In che misura le leggi regionali contengono "buone" clausole valutative?
6) Alle clausole valutative viene data risposta con l'invio delle relazioni?
7) Sono mai state varate "missioni valutative"?

La cassetta degli attrezzi

8) Gli esiti delle valutazioni sono presentati e discussi in Commissione?
9) Gli esiti delle valutazioni sono usati per alimentare il dibattito all'esterno?
10) In che misura gli esiti delle valutazioni hanno orientato le decisioni?

Le ricadute decisionali

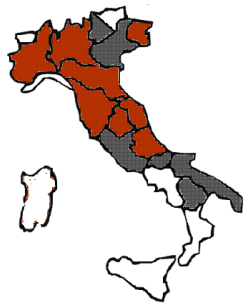
Le domande sui **presupposti** istituzionali

Vi aiuto a dare qualche risposta generale
(in privato anche a rispondere su casi particolari…)

12

1) In che misura le norme statutarie o regolamentari richiamano la funzione di controllo sull'attuazione e di valutazione degli effetti delle politiche?

Da semplici enunciazioni di principio
all'introduzione di istituti innovativi come i
Comitati paritetici per
il controllo e la valutazione



Statuti che prevedono la funzione
Consigli che hanno introdotto la funzione

Organismi consiliari con funzioni di controllo e valutazione

13

2) Esiste un organismo politico dedicato a promuovere la valutazione delle politiche?

Nella maggior parte dei casi i Comitati paritetici rappresentano uno sviluppo del Comitato per la Legislazione della Camera

Esiste un caso di Commissione con funzioni trasversali di carattere istituzionale (tra i suoi compiti: promuovere la valutazione)

COMITATI PARITETICI

1) Abruzzo (2010)
2) Friuli Venezia Giulia (2006)
3) Lombardia (2008)
4) Piemonte (2009)
5) Umbria (2005)

COMMISSIONI

1) Emilia-Romagna (2010)

Altre Regioni hanno Commissioni di vigilanza, verifica, ……
…..più vicine ad una logica di controllo sull'operato dell'Esecutivo

La nostra fonte d'ispirazione

14

Negli USA la maggior parte delle assemblee legislative statali hanno commissioni e comitati che si occupano esclusivamente di promuovere valutazione

Stato	Unità di valutazione	Commissione
Florida	*Office of Program Policy Analysis and Government Accountability*	*Legislative Auditing Commitee*
Idaho	*Office of Performance Evaluations*	*Oversight Committee*
Minnesota	*Office of the Legislative Auditor (Program Evaluation Division)*	*Legislative Audit Commission*
Missouri	*Oversight Division*	*Committee on Legislative Research*
Washington	*Audit Team*	*Joint Legislative Audit and Review Committee*
Wisconsin	*Legislative Audit Bureau (Program Evaluation Division)*	*Joint Legislative Audit Committee*

Gli aspetti salienti dell'esperienza USA

15

- Rappresentanza paritetica
- Alta legittimazione della struttura tecnica: direttore a lungo termine, nominato dal Comitato o dall'assemblea con maggioranza qualificata
- Apertura del processo di valutazione alla partecipazione esterna: le istanze valutative possono provenire da chiunque
- Forte attenzione alla comunicazione dei risultati delle analisi svolte e stimolo al dibattito conseguente

Esperienza (più recente) della Francia

16

Modifica dell'articolo 24 della Costituzione (luglio 2008)

"Il Parlamento vota le leggi.
Controlla l'azione del Governo.
Valuta le politiche pubbliche".

In seguito alla modifica costituzionale, viene istituito per Regolamento (2009) il **Comité d'évaluation et de controle des politiques publiques**

Trentadue componenti e presiede il Comitato il Presidente dell'Assemblea Nazionale

La presenza delle strutture

17

3) Esiste una struttura organizzativa dedicata alla valutazione delle politiche?

La cartina a fianco offre un'immagine un po' edulcorata della realtà.
Buona parte delle Regioni Italiane dispongono di strutture tecniche dedicate.

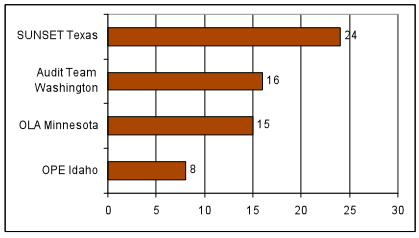
Spesso però si tratta di uffici sottodimensionati

E' credibile una struttura formata da una sola persona? Da due?

Esempi di dotazione delle strutture in USA

18

Analisti impegnati nella valutazione delle politiche statali



Fonte: NLPES - 2007

Le dolenti note

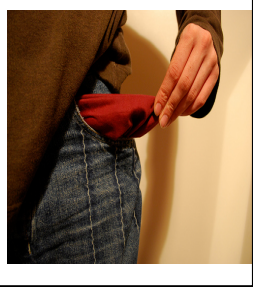
19

4) Esiste un budget specifico per finanziare tali attività?

Non ho dati "certi".

Sono quasi sicuro che nella maggioranza dei casi (probabilmente nella totalità) non esiste un budget dedicato.

Vi posso far vedere come mi rispondono quando faccio notare che per fare un lavoro serio ci vorrebbero delle risorse adeguate.
(Ma riprendiamo l'argomento tra un attimo).



Le domande sulla cassetta degli attrezzi

Le buone clausole valutative

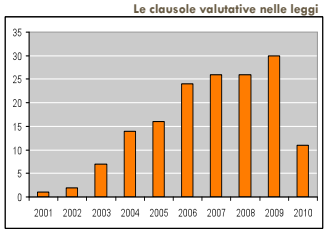
21

5) In che misura le leggi regionali contengono "buone" clausole valutative?

Certamente alcune Regioni hanno prodotto tante clausole valutative….

…..ma sono fatte con tutti gli ingredienti giusti?

Le clausole valutative nelle leggi



Fonte: CAPIRe, 2010

Gli ingredienti di una buona clausola valutativa

22

La clausola deve definire chiaramente:

- i quesiti volti a comprendere i processi d'attuazione e i risultati delle politiche
- i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste
- le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni
- l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di analisi
- l'utilizzo dei risultati delle analisi a fini decisionali

L'ingrediente necessario?

23

NO EVALUATION
WITHOUT TAXATION

Per alcuni programmi basterebbe il 5 per mille
(a volte anche meno)

L'ingrediente che dà il sapore?

24

?

LE DOMANDE

Come giungere alla loro corretta formulazione?

Vi propongo due scelte di campo

Prima scelta di campo

25

E' cosa ben diversa….

…essere alla ricerca di colpe e colpevoli per attribuire punizioni

/

…essere alla ricerca di problemi e cause per individuare soluzioni

Prospettiva "chieder conto"

Prospettiva "voler apprendere"

Seconda scelta di campo

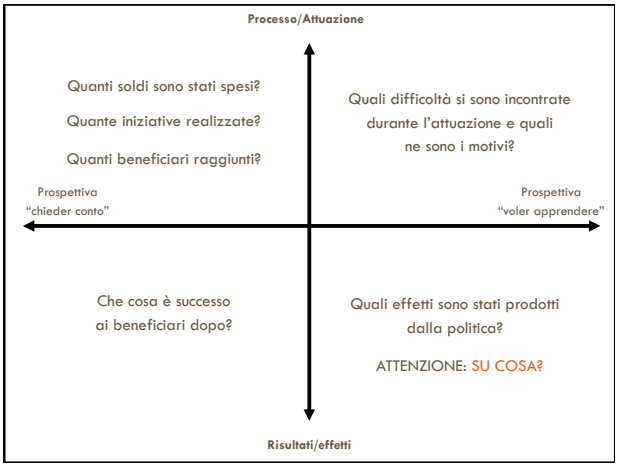
26

E' cosa ben diversa valutare

PROCESSO/ATTUAZIONE e RISULTATI/EFFETTI

Cosa è stato fatto?

Cosa ha prodotto?



Un esempio per capire cosa accade quando si chiedono informazioni su attuazione/risultati

28

Caso reale e dati reali

Incentivi finanziari dati alle imprese per stimolare gli investimenti in progetti di ricerca industriale

Prospettiva "chiedere conto"

29

Attuazione

- In una settimana una valanga di richieste (20% overbooking rispetto ai soldi disponibili)
- La politica ha utilizzato 38 milioni di euro (fondo perduto e prestito)
- Sono state finanziate 98 imprese per altrettanti progetti
- Solo il 4% delle imprese è in attesa di risposta (per colpa loro)

Risultati

- La politica ha consentito di realizzare progetti di ricerca privati per circa 80 milioni di euro di investimento

Tutto bene, quindi…

…oppure no?

Prospettiva "apprendere" (1): ma abbiamo speso tutto?

31

Dalla dotazione finanziaria alle agevolazioni concesse

Dotazione finanziaria disponibile per il bando 2004	**70 milioni di Euro**
Agevolazione richiesta dalle imprese ammesse al finanziamento	48 milioni di Euro
Riduzione dell'agevolazione richiesta	10 milioni di Euro
Agevolazione concessa	**38 milioni di Euro**

La quota di overbooking del 20% non è stata sufficiente per compensare l'alto tasso di bocciatura

Prospettiva "apprendere" (2): quali sono stati gli esiti del processo di selezione?

32

Esiti del processo di selezione

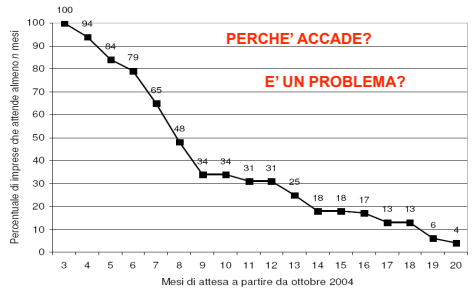
Esito dell'istruttoria	N° imprese	%
Finanziata	98	55%
Esito negativo	63	36%
Ancora in istruttoria	7	4%
Rinunciato	9	5%
Totale	**177**	**100%**

Si sta apprendendo qualcosa in più sull'attuazione o sui risultati?

Prospettiva "apprendere" (3): quali sono i tempi di attesa?

33

Distribuzione dei tempi di attesa tra la presentazione della richiesta e la comunicazione dell'esito



Cosa ci hanno detto gli imprenditori?

34

"Prima vengo a sapere che il progetto è stato approvato più sto tranquillo. Nel senso che se so che le cose più innovative che comportano maggiori rischi sono state approvate, si sta più tranquilli. Noi il progetto l'abbiamo fatto partire comunque perché era una cosa su cui credevamo, per le cose che comportavano un rischio maggiore abbiamo temporeggiato in attesa della notizia di approvazione. "

"L'imprenditore non sa come regolarsi in questo clima di incertezza sui tempi in cui riceverà i soldi. Bisogna lavorare sulla certezza, anche perché già c'è un mercato che è incerto. Meno male che ci sono le banche che supportano le imprese. Mai e poi mai un imprenditore fa un investimento solo per l'agevolazione. Si fa l'investimento perché è necessario farlo, sennò si è tagliati fuori dal mercato, e ben venga l'agevolazione, ma se non arriva dopo 4 anni!"

Prospettiva "apprendere" (4): ha prodotto effetti……?

35

….sulla decisione di investire in progetti di ricerca industriale?

Come si fa? *Abbiamo provato a chiederglielo.*

10. Se il vostro progetto non fosse stato finanziato dalla Regione, cosa pensa sarebbe successo?	
48,2 %	Avremmo comunque tentato di realizzarlo con altre risorse
21,7 %	Avremmo dovuto rinunciare ad altri progetti per realizzare questo
27,7 %	Avremmo dovuto ridimensionarlo in modo sostanziale
2,4 %	Non saremmo riusciti a realizzarlo
	N = 84

Effetto = 2,4% progetti realizzati grazie..

Altre dolenti note

36

6) Alle clausole valutative viene data risposta con l'invio delle relazioni?

MOLTO MENO DI QUANTO PREVISTO DALLE CLAUSOLE

SCATTA LA SINDROME PAGELLA

In tempi di intercettazioni….

37

….vi propongo un'autointercettazione, dal titolo:

To be or not to be…

ACCOUNTABLE

Dialogo tra un valutatore e un dirigente accountable

L'idea della missione valutativa

38

7) Sono mai state varate "missioni valutative"?

Non ne sono state varate molte fino a questo momento. In teoria lo strumento piace molto perché dà l'idea (sbagliata) che il Consiglio possa fare completamente da sé….

Viene letta come soluzione alla critica spesso rivolta alla clausola valutativa: "Non puoi domandare all'oste se il vino è buono"

"… ma questa è una domanda che rischia di ricadere nella logica della rendicontazione…ed è il modo peggiore di porre la questione…"

Le domande sulle ricadute decisionali

Le ultime tre domande le lascio a voi

40

8) Gli esiti delle valutazioni sono presentati e discussi in Commissione?

9) Gli esiti delle valutazioni sono usati per alimentare il dibattito all'esterno?

10) In che misura gli esiti delle valutazioni hanno orientato le decisioni?

Cosa notate?

Accipicchia, ma questa è una domanda controfattuale!

E quindi….

Ci vuole proprio una valutazione sperimentale!!!

No, ma farsi una domanda controfattuale non fa mai male…