

Valutazione: cosa intendiamo?

Valentina Battiloro

Aosta, 20 marzo 2025

La valutazione delle politiche pubbliche dovrebbe essere una fonte di informazione chiave nel dibattito politico. In momenti decisivi, come quando ci si appresta a eleggere un nuovo parlamento, capire cosa ha funzionato e cosa no può essere di estrema utilità per aiutare i cittadini a esprimere un giudizio informato sui programmi dei contendenti. La valutazione delle politiche consente all'elettore di scegliere, non solo in base a preferenze generali, ma più nel concreto, sulla base della capacità di adottare misure che funzionano.

Maria De Posa, La Voce

Pensiamo a misure diverse (nel tempo e nei Governi)

3

- 1. Qual è stato l'effetto del bonus bebè sui tassi di fertilità?*
- 2. Il Fondo di garanzia ha permesso un maggior accesso al credito?*
- 3. Gli 80 euro hanno fatto crescere i consumi?*
- 4. La decontribuzione al sud ha aumentato l'occupazione?*
- 5. Il reddito di cittadinanza ha aumentato la probabilità di trovare lavoro?*

Pensiamo a misure diverse (nel tempo e nei Governi)

4

- 1. Qual è stato l'effetto del bonus bebè sui tassi di fertilità?*
- 2. Il Fondo di garanzia ha permesso un maggior accesso al credito?*
- 3. Gli 80 euro hanno fatto crescere i consumi?*
- 4. La decontribuzione al sud ha aumentato l'occupazione?*
- 5. Il reddito di cittadinanza ha aumentato la probabilità di trovare lavoro?*

Due posizioni “politiche” differenti

5

“La misura ha effetti negativi sulla probabilità di trovare lavoro (crea dipendenza da sussidi)”

“La misura ha effetti positivi sulla probabilità di trovare lavoro”

Uno studio condotto in Toscana: *THE EMPLOYMENT EFFECTS OF THE ITALIAN MINIMUM GUARANTEED INCOME SCHEME REDDITO DI CITTADINANZA*

6

*"Our findings suggest that the programme has very limited heterogeneous effects among different types of users but also that, all in all, **it is rather employment-neutral**, in the sense that it neither creates significant disincentives to work nor succeeds in creating sufficient employment opportunities to solve the problem of job insecurity"*

Cosa intendiamo per politica pubblica?

7

Lo sforzo consapevole, condotto da parte di attori diversi, di “curare” un certo problema collettivo

Facciamo un esempio

8

Problema collettivo: incidenti sulle strade

Politica pubblica: patente a punti

Nel nostro corso il termine valutare significa

9

esprimere giudizi **empiricamente**
fondati sul **successo** e sul
funzionamento di una politica pubblica

Guardare al successo o al funzionamento
vuol dire porsi domande diverse....

il successo della politica pubblica coincide
con la sua capacità di produrre il
cambiamento auspicato sul problema
collettivo da cui siamo partiti

I giudizi prodotti da questo tipo di valutazione devono quindi essere empiricamente fondati, basati cioè su osservazioni della realtà (dati fattuali) e non su valori o idee precostituite

Perché valutare?

12

Perché pensare che “fare” implichi “fare del bene” (o fare bene) è un rischio.

Facciamo un esempio

13

Problema: i rifugiati incontrano difficoltà di inserimento lavorativo maggiori rispetto agli altri immigrati ed eventuali fenomeni di ghettizzazione non aiutano

Soluzione: una riforma svedese nel 1985 prevedeva una redistribuzione all'interno del territorio nazionale (*settlement policy*) e la creazione di percorsi di supporto e formazione civico linguistica

In base al nuovo sistema di accoglienza, il governo assegnava a ogni rifugiato un comune di residenza.

Il percorso era articolato in due fasi: una prima (18 mesi) durante la quale il rifugiato avrebbe partecipato a corsi di integrazione beneficiando di un supporto economico

una seconda nella quale sarebbe avvenuto l'inserimento lavorativo.

Uno studio ha voluto indagare l'impatto della riforma svedese sul processo di integrazione, analizzando il grado di inclusione economica a otto anni di distanza

La riforma ha effettivamente portato a una riduzione della concentrazione dei rifugiati nelle principali città.

Rispetto al posizionamento all'interno del mercato del lavoro non ha raggiunto i risultati sperati:

- una perdita a livello di salari (-25%);
- un aumento del rischio di inattività (5-7%)
- un aumento della probabilità di risultare a carico del sistema previdenziale (40%)

Perché valutare?

17

Perché pensare che “fare” implichi “fare del bene” (o fare bene) è un rischio.

Perché pensare che la misura di efficacia di una politica sia “spendere tutto” o “soddisfare i beneficiari” è un altro rischio.

Gli incentivi per la stabilizzazione (2007/2008)

18

Stanziati circa 10 milioni

Gli incentivi (di circa 4.500 euro*) vengono erogati alle imprese che assumono a tempo indeterminato un proprio lavoratore temporaneo

Differenze nei criteri di erogazione:

- precedenza a certe categorie di lavoratori “deboli”
- retroattività (!!!!)

Gli incentivi vanno letteralmente a ruba: speso tutto e sicuramente imprese contenta di ricevere l'incentivo

E' un segno di successo?

Abbiamo risolto il problema collettivo?

L'effetto stimato degli incentivi sulla stabilizzazione è sostanzialmente zero

Quindi abbiamo “premiato” imprese che in ogni caso avrebbero assunto a Tempo Indeterminato i propri lavoratori

Eppure abbiamo speso tutto e i beneficiari (lavoratori/imprese) sono contenti

Perché valutare?

21

Perché pensare che “fare” implichi “fare del bene” (o fare bene) è un rischio.

Perché pensare che la misura di efficacia di una politica sia “spendere tutto” o “soddisfare i beneficiari” è un altro rischio.

Perché non tutte le soluzioni sono economicamente sostenibili.

Kenia: problema di scarsa frequenza scolastica

22

L'International Child Support Africa ha sperimentato e valutato tre possibili soluzioni

- cure sanitarie per i bambini
- fornitura di uniformi scolastiche gratuite
- fornitura del pasto scolastico gratuito

Il programma che fornisce farmaci ha un costo di 3,50 \$ per ogni anno scolastico aggiuntivo prodotto

Nel caso di fornitura di uniformi scolastiche il costo stimato è di circa 99 \$ per ogni anno aggiuntivo prodotto

Nel caso di fornitura di pasto gratuito il costo stimato è di circa 36 \$ per ogni anno aggiuntivo prodotto

Vengono testate due soluzioni

- una campagna informativa rivolta ai diplomandi (10 promemoria personalizzati sui diversi step di immatricolazione) con la possibilità di assistenza via sms di un counselor
- intervento di un mentore per fornire informazioni e incoraggiamento sull'esperienza universitaria

Entrambe le misure si mostrano efficaci (aumentano le iscrizioni all'università) e l'impatto è simile per i due interventi

A parità di risultati la campagna di messaggistica costa molto meno

Scegliere la strategia meno costosa permette di liberare risorse per aumentare la platea di beneficiari o implementare altre misure

Ma fare valutazione vuol dire tante cose diverse

26

È necessario individuare quali sono le esigenze cognitive reali che stanno dietro alla retorica della valutazione

(e per ciascuna mettere in evidenza i nodi da affrontare e le tentazioni da evitare)

Tre logiche diverse tra loro

27

1. rendicontare delle realizzazioni
2. analizzare l'implementazione
3. stimare degli effetti delle politiche

1. Rendicontare le realizzazioni

28

La valutazione in questo caso è il meccanismo di misurazione e comunicazione delle realizzazioni effettuate (e dei “risultati” ottenuti)

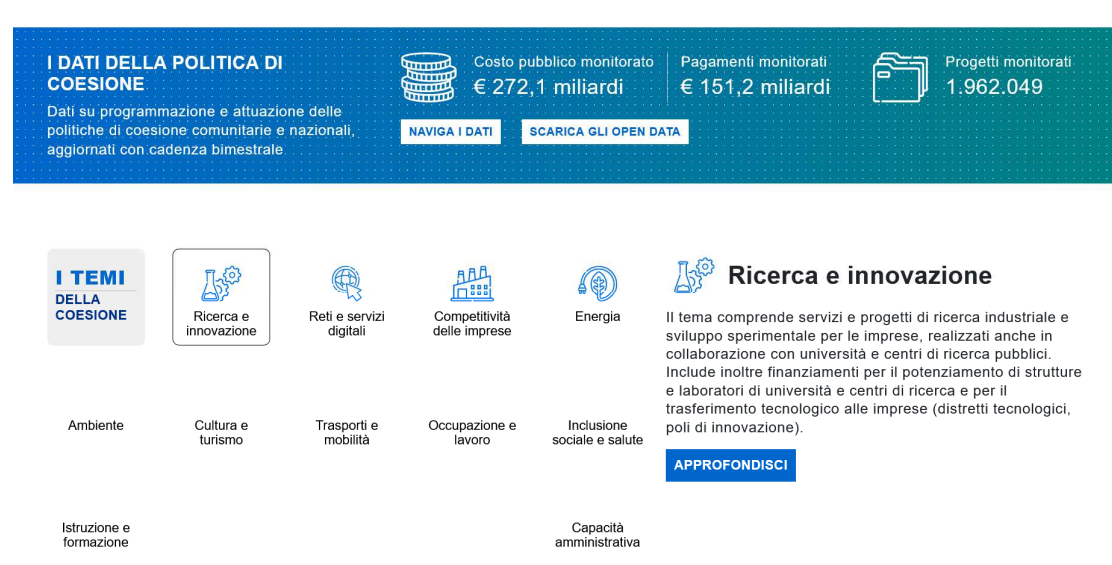
Tipologie di valutazione che si ispirano alla logica della rendicontazione delle realizzazioni

29

- **il bilancio sociale** : è uno strumento (consuntivo) con cui un'amministrazione rendiconta agli stakeholder le "ricadute sociali" dell'attività svolta
- **il bilancio di mandato** : è uno strumento consuntivo con cui si fa conto degli obiettivi e dei risultati dell'azione di governo nel periodo di riferimento (mandato politico). Consente di verificare la coerenza tra gli impegni assunti e le azioni realizzate.
- **la valutazione** dei Fondi Strutturali Europei (che poi è evoluta verso altri tipi di logiche valutative)

La peculiarità (e l'utilità) di questi strumenti sta soprattutto nel raccontare in maniera sintetica a finanziatori/ contribuenti/elettori, cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione

“è l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia. Sul portale sono navigabili dati su risorse programmate e spese, localizzazioni, ambiti tematici, soggetti programmatori e attuatori, tempi di realizzazione e pagamenti dei singoli progetti. Tutti possono così valutare come le risorse vengono utilizzate rispetto ai bisogni dei territori”





Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Un nuovo Paese avanza e prende forma con Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Con Italia Domani il Paese avrà una Pubblica Amministrazione più efficiente e digitalizzata. I cittadini italiani beneficeranno di trasporti più moderni, sostenibili e diffusi. Gli investimenti e le riforme renderanno il Paese più territorialmente coeso, con un mercato del lavoro dinamico e privo di discriminazioni generazionali e di genere. Grazie al digitale, la sanità pubblica sarà vicina alle persone.

L'importo totale del PNRR è di:

€ 194,4 mld

↓ [Scarica l'Allegato della Decisione del Consiglio UE](#)

2. Analizzare l'implementazione

33

La valutazione è in questo caso il meccanismo con il quale si “fanno parlare” gli attori di un'azione pubblica per capire come sta andando la sua attuazione e come potrebbe migliorare

Alla base c'è il presupposto che il processo produttivo sia tutt'altro che lineare nelle sue sue modalità di attuazione

Il compito del valutatore non è giudicare cosa si produce, ma **come** lo si produce

- corrisponde a disegni/intenzioni?
- cosa ne pensano gli attori coinvolti?

Il primo step: ricostruire la Teoria del cambiamento

35

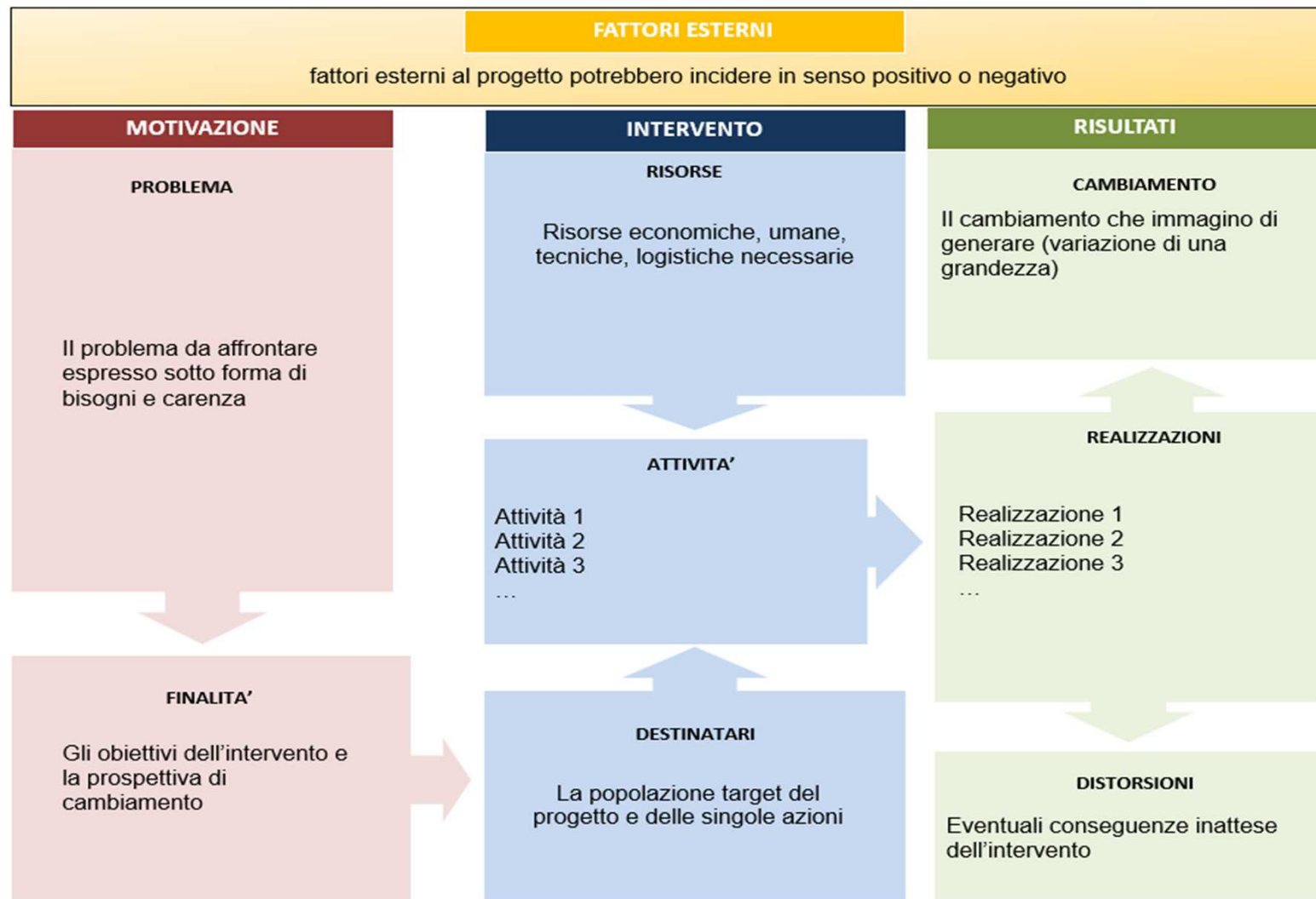
Una delle ragioni che rende complesso (talvolta impossibile) valutare un intervento è il fatto che non sempre i suoi obiettivi sono esplicitati in modo chiaro, né sono chiare le strategie (e le singole azioni) che si intendono adottare.

Esistono strumenti (modello logico, quadro logico) che rappresentano in modo sintetico ed esplicito il modo in cui ci si immagina che un intervento produca un cambiamento.

Nel 2001 la Kellogg Foundation promuove l'uso della teoria del cambiamento perché "*Good evaluation reflects clear thinking*".

Non solo corn flakes....

37



3. Stimare gli effetti di una politica

38

La valutazione è in questo caso il meccanismo grazie al quale si determina se un intervento pubblico produce gli “effetti desiderati”

Due domande alle quali
dobbiamo dare risposta:

Effetto di cosa?

Effetto su cosa?

Effetto **di** cosa?

40

E' necessario individuare una "variabile-trattamento" (incentivi alla stabilizzazione, patente a punti, sanzioni,....)

Effetto **su** cosa?

41

Si tratta di individuare delle “variabili-risultato”
(outcome variables)

che rappresentino, nel modo migliore possibile,
il problema che la politica intende affrontare

Effetto =

differenza tra il valore osservato nella variabile risultato dopo l'attuazione della politica e il valore che si sarebbe osservato in assenza della politica

Facciamo un esempio

43

Problema collettivo: incidenti sulle strade

Variabile trattamento (politica pubblica): patente a punti

Variabile risultato: numero di incidenti sulle strade

Effetto della patente a punti

=

differenza tra il numero di incidenti sulle strade dopo la sua introduzione e il valore che si sarebbe osservato in assenza della patente a punti

Il dilemma di Holland

45

Soltanto uno dei due termini di questa differenza può essere osservato (fattuale), l'altro (controfattuale) è ipotetico e non osservabile per definizione

Conclusione determinare quali effetti ha avuto una politica pubblica è impossibile?

Tutto sta nel cercare una buona approssimazione di quel "in assenza di" (il controfattuale)

CAUSALITA' NON E' CORRELAZIONE



“Ogni volta che al cinema esce un film di Nicolas Cage aumentano le morti per annegamento”

“Il tasso di divorzi nel Maine è correlato con il consumo pro capite di margarina negli Stati Uniti”

Ci sono strade diverse per stimare l'effetto di una politica

Metodo sperimentale:

- Dalla popolazione d'interesse vengono selezionati casualmente i soggetti da sottoporre al trattamento e quelli da osservare come controfattuale
- I gruppi non sono identici ma sono statisticamente equivalenti (errore campionario a parte)
- La differenza tra i risultati medi ottenuti dai trattati e dai non-trattati è l'effetto medio dell'intervento.

Metodo non sperimentale:

la scelta beneficiari non dipende dal caso, ma dai dati a disposizione e dalla plausibilità di alcune ipotesi

Tre punti da tenere a mente



È necessario che ogni politica chiarisca quale sia il suo obiettivo, e quindi quale variabile osservare per la valutazione.

Esempio: la decontribuzione al Sud è un sussidio per l'occupazione o è altro?



È necessario prevedere la raccolta dei dati
necessari alla valutazione

Esempio: come possiamo stimare l'effetto di misure
come l'ecobonus se non conosciamo i dati dei
consumi di energia di chi ne ha beneficiato e di chi
non ne ha beneficiato?



Esistono strumenti per massimizzare l'impatto delle politiche, ad esempio la profilatura.

Esempio: se una politica del lavoro si rivela più efficace per le donne (o per i giovani) meglio rivolgerla a quel target

Cosa accade dopo?

51

Se va bene viene utilizzata per
(ri)programmare/ri(legiferare)

Se va benissimo viene utilizzata e divulgata

Tre esempi di trasparenza?

52

[https://www.**povertyactionlab**.org/blog/2-5-21/cosa-abbiamo-imparato-fino-ad-oggi-grazie-valutazioni-rigorose-di-impatto-di-politiche](https://www.povertyactionlab.org/blog/2-5-21/cosa-abbiamo-imparato-fino-ad-oggi-grazie-valutazioni-rigorose-di-impatto-di-politiche)

IPSEE (Inventario dei problemi delle Soluzioni e dell'evidenza sugli Effetti) <http://www.ipsee.info/>

Valut_AZIONE

<http://www.capiere.org/capiereinforma/valutazione/>

La conoscenza sull'efficacia (e prima ancora sul funzionamento) di una politica aiuta ad allocare meglio risorse "finite"

- Valutazione del PNRR
- Unità di missione della RGS
- Accordo ACRI/MEF
- Ufficio di valutazione delle politiche del Senato
- Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione

La conoscenza sull'efficacia (prima ancora sul funzionamento) di una politica aiuta a legiferare "meglio"

- Comitato per la Legislazione di Senato e Camera
- Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione
- CAPIRE

Controllo delle **A**ssemblee sulle **P**olitiche e gli **I**nterventi **R**egionali (CAPIRe).

Nato nel 2002 per iniziativa di 4 Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) dal 2006 è patrocinato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

I tre obiettivi con cui nasce *CAPiRe*

56

1. Inserire negli **statuti e nei regolamenti regionali** precisi riferimenti ai poteri del Consiglio in termini di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche
2. Creare **strutture** interne ai Consigli a supporto della funzione di valutazione e del controllo
3. Introdurre strumenti valutativi nella legislazione regionale: le **clausole** valutative e le **missioni** valutative

Il modello organizzativo

57

1. Comitato tecnico (con funzioni propositive, di coordinamento e verifica delle attività e approfondimento di argomenti)
2. Comitato di indirizzo (paritetico, con funzioni di riferimento politico istituzionale)
3. Comunità di analisti

Quale il fine ultimo

58

Esercitare il *legislative oversight*: ossia il controllo sull'attuazione delle leggi e sull'efficacia delle politiche



valutare le politiche che discendono dalle leggi

Gli strumenti: le clausole valutative

59

Specifici articoli di leggi che introducono un quesito valutativo inerente il funzionamento o gli *effetti* di una legge

Sulle clausole valutative torneremo a breve ma anticipiamo tre elementi di attenzione:

1. Non sempre ha senso inserirle
2. Non sempre tutte le domande hanno senso/possono trovare risposta
3. Non esiste un modello standard

Gli strumenti: le missioni valutative

60

Approfondimenti su aspetti chiave dell'attuazione o sugli effetti della politica (poco meno di 50)

Differenze rispetto alla clausola valutativa?

- Non è una norma di legge
- Il processo di produzione di informazioni è guidato dal Consiglio e vede la presenza di due consiglieri (impostazione bipartisan) che hanno il compito seguire lo svolgimento dei lavori e di proporre conclusioni/indicazioni

Cosa facciamo insieme oggi

61

Partiamo dalla redazione di una clausola

Condividiamo alcuni elementi sensibili relativi alle missioni valutative e alla redazione di un TOR

Sperimentiamo cosa vuol dire fare valutazione degli effetti scegliendo un ambito di interesse