

Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico¹

Alberto Martini
alberto.martini@sp.unipmn.it

Sintesi: La valutazione intende offrire ai decisori pubblici giudizi empiricamente fondati sul successo di specifiche politiche pubbliche. La probabilità che tale informazione sia utilizzata dal processo decisionale dipende in modo inverso dall'intensità del conflitto valoriale e distributivo che pervade ciascuna politica pubblica. La probabilità di utilizzo dipende poi dalla capacità del valutatore di individuare elementi di reale incertezza rispetto al processo di attuazione di una politica e rispetto ai suoi effetti. L'utilità della valutazione aumenta dove essa riesce a mettere in evidenza le criticità nell'attuazione della politica e dove riesce ad individuare come gli effetti della politica si differenzino a seconda delle caratteristiche dei suoi destinatari.

Parole chiave: valutazione, conflitto, incertezza.

1. Introduzione

La valutazione delle politiche è una forma particolare di produzione di informazione a supporto delle decisioni pubbliche: alcuni aspetti peculiari la differenziano però dalla generale produzione statistica a servizio delle decisioni. La valutazione delle politiche intende infatti offrire ai decisori pubblici *elementi di giudizio sul successo delle politiche* ed in particolare sugli effetti che politiche hanno prodotto o possono produrre su determinati fenomeni di interesse collettivo. L'obiettivo peculiare della valutazione è quindi produrre indicazioni sul fatto che una certa politica abbia successo nell'influenzare determinati fenomeni collettivi, anziché quello di descrivere l'andamento, la diffusione o le caratteristiche di tali fenomeni.

Un secondo tratto peculiare della valutazione delle politiche che la differenzia dalla generale produzione statistica è la tendenza ad utilizzare un *mix* di informazione quantitativa e qualitativa: la prima si basa sulla misurazione delle realizzazioni della politica e sulla stima dei suoi effetti; la seconda si basa sulla rilevazione delle opinioni che gli attori rilevanti hanno sulle realizzazioni delle politiche e sul suo successo (o mancato successo).

¹ Relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10 novembre 2004

Due sono le principali sfide che incontra la valutazione delle politiche nel perseguire la sua missione – produrre giudizi empiricamente fondati sul successo di una politica pubblica. La prima sfida riguarda la difficoltà intrinseca di decifrare la complessità dell’implementazione delle politiche e quella di stimare le relazioni di causa-effetto tra le politiche e i fenomeni su cui esse intervengono. Su questa sfida e su come la valutazione possa affrontarla esiste ormai un’ampia letteratura, non più solo limitata al mondo anglosassone ma estesa a vari paesi europei ed in particolare all’Italia.

La seconda sfida riguarda invece il tentativo di rendere l’informazione valutativa maggiormente *utilizzabile (e utilizzata)* da parte del processo decisionale. Sul tema dell’utilizzabilità della valutazione la riflessione, soprattutto nel nostro Paese, è meno sviluppata: lo scopo della presente relazione è di offrire alcuni spunti per una discussione su questo tema.

In sintesi, questa relazione argomenta come debba essere la valutazione a tenere conto delle caratteristiche del processo decisionale, abbandonando la pretesa che siano le decisioni pubbliche ad adattarsi alla valutazione. Ignorare la natura conflittuale (e spesso caotica) del processo decisionale pubblico sperando che “alla fine la razionalità prevalga” è un modo per condannare la valutazione all’irrilevanza. Il valutatore deve avere ben presente la natura del processo decisionale rispetto al quale si trova ad operare e deve focalizzare realisticamente la propria attenzione sugli spazi che questo lascia aperti alla valutazione.

2. Tenere conto dell’intensità dei conflitti

Una prima questione da considerare attentamente prima di investire risorse in una valutazione è la natura e soprattutto *l’intensità del conflitto valoriale e distributivo* che riguarda la specifica politica. Con questo termine non facciamo riferimento alla generica e fisiologica conflittualità tra maggioranza e opposizione, che porta ciascuno schieramento a sottolineare e dilatare i motivi di contrasto rispetto ad ogni iniziativa presa dall’altro schieramento. L’esistenza di tale generica conflittualità “politica” non può essere considerata un ostacolo insormontabile all’utilizzo della valutazione nel processo decisionale. Ci riferiamo invece al conflitto che si può manifestare rispetto agli obiettivi di una *specifica* politica pubblica.

Ci sono politiche pubbliche che innescano conflitti profondi di valori e/o fondamentali conflitti (re)distributivi. Per fare alcuni esempi, sono evidenti i conflitti valoriali che circondano una politica che regolamenti la fecondazione assistita, o una che introduca sovvenzioni pubbliche per le scuole private, o una che restringa l'ingresso di stranieri immigrati. Il giudizio su queste politiche dipende dai valori che ognuno (dal singolo cittadino al partito politico) possiede riguardo al diritto alla procreazione, al ruolo dei privati nel processo formativo, ai diritti civili dei non-cittadini. Analogamente, sono evidenti i conflitti distributivi (non solo in termini meramente economici) che accompagnano le politiche di riforma del sistema previdenziale (come nel caso dell'abolizione delle pensioni di anzianità) o la deregolamentazione dei rapporti di lavoro dipendente (come nel caso dell'abrogazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori).

Vi sono però anche molti casi in cui i conflitti che circondano una politica pubblica sono molto più contenuti – salvo essere corredati da una dose di generica conflittualità maggioranza-opposizione, più o meno intensa a seconda della contingenza del “momento politico”. In altre parole, non tutte le politiche pubbliche suscitano gradi elevati di conflittualità specifica in termini valoriali e/o distributivi: prova ne è il fatto che le stesse politiche (stessi destinatari, stessi obiettivi) sono spesso implementate in parallelo (o in sequenza) da amministrazioni di colore politico opposto (tra i moltissimi esempi possibili, basti pensare al supporto alla piccola impresa, alla formazione professionale, all'estensione dell'obbligo scolastico, all'assistenza domiciliare agli anziani, alla protezione del patrimonio artistico), anche se la endemica conflittualità tra maggioranza e opposizione le fa raramente oggetto di un supporto politico esplicitamente *bipartisan*.

La valutazione non può prescindere dall'intensità del conflitto distributivo-valoriale, ma può tentare di aggirarlo. La nostra ipotesi è che la probabilità che una qualsiasi forma di valutazione sia utilizzata nelle decisioni riguardanti una determinata politica pubblica dipenda in modo inverso dall'intensità del conflitto che circonda quella politica. L'intensità del conflitto non è misurabile, ma è comunque chiaramente percepibile e individuabile da parte degli attori coinvolti. Da questo discende una prima (e forse banale) prescrizione: in presenza di risorse scarse da destinare alla valutazione, converrà concentrarle là dove sia meno intenso il conflitto distributivo-valoriale.

La nostra tesi è che la profondità del conflitto rende improbabile che l'evidenza empirica generabile dalla valutazione abbia alcun peso sulle decisioni. Chi si oppone

per forti motivi di principio ad una politica non avrà alcun interesse a verificare se è stata attuata o che effetti abbia avuto: ma chi la supporta per motivi di principio non sarà parimenti disposto ad ammetterne alcun fallimento o disposto a concedere alcun aggiustamento. Viceversa, il *consenso implicito* che sta dietro a molte politiche pubbliche rimuove uno degli ostacoli all'utilizzo di evidenza empirica nel processo decisionale che le riguarda. Un secondo ostacolo all'utilizzo della valutazione non dipende dalla natura del conflitto, bensì dalla *personalizzazione* di una politica pubblica, cioè sul grado di identificazione con un particolare individuo o soggetto (un assessore, un ministro), che abbia investito un forte capitale politico personale nel promuovere una specifica politica pubblica.

Il valutatore deve essere quindi molto accorto, anche nel caso di politiche caratterizzate da un consenso implicito, ad individuare gli spazi che realmente restano aperti per la valutazione. La nostra argomentazione è che questo può essere fatto individuando le *aree di incertezza* che siano percepite come rilevanti per il processo decisionale.

3. Individuare le aree di incertezza rilevanti per le decisioni

A questo punto della discussione può venire spontanea una domanda: se una politica pubblica gode di un consenso (almeno implicito) a livello politico, cosa resta da valutare? Il fatto che il processo decisionale sia (nella sostanza almeno) relativamente consensuale, non toglie interesse per i risultati di una valutazione? Crediamo che la risposta sia un no risoluto. Questo perché il fatto che una politica pubblica goda di un relativo consenso – cioè non susciti forti conflitti di tipo distributivo-valoriale – non elimina assolutamente l'incertezza rispetto al suo successo. Anzi, il consenso preventivo rispetto ai suoi obiettivi può creare il *milieu* adatto a rendere politicamente accettabili – quindi utilizzabili nelle decisioni – i risultati della valutazione, anche quando essi mostrino criticità nella realizzazione e carenze sul lato dell'efficacia. Queste criticità e queste carenze sarebbero molto più probabilmente ignorate – o peggio manipolate politicamente – nelle situazioni di forte conflitto sulle finalità stesse della politica pubblica.

L'elemento essenziale del ragionamento qui è l'*incertezza sul successo*, che non è eliminata dal consenso politico, neppure nel caso improbabile di un esplicito consenso *bipartisan*. La tesi centrale di questa relazione è che gli spazi reali per la valutazione siano determinati dall'incertezza che resta sul successo di una politica una volta presa la

decisione iniziale di introdurre una nuova o di modificarne una esistente. Come già accennato, le fonti di tale incertezza sono fondamentalmente due.

La prima è l'*incertezza implementativa*, che deriva dalla (endemica) difficoltà da parte degli apparati pubblici di implementare le politiche e soprattutto di implementarle *secondo il loro disegno originario*. L'incertezza implementativa dipende da molti fattori: cresce con il numero di attori coinvolti nella sua realizzazione, con la novità della politica rispetto a quanto realizzato in passato, con la distanza istituzionale tra soggetto decisore e soggetto attuatore, con la presenza di interessi diffusi in contrasto con la sua realizzazione.

La seconda fonte di incertezza riguarda la capacità stessa della politica di raggiungere i propri obiettivi di cambiamento. Una politica pubblica si pone, in un modo o nell'altro, l'obiettivo di modificare una situazione preesistente, considerata insoddisfacente e quindi motivo di intervento. Per modificare una situazione preesistente, a sua volta è sempre necessario modificare comportamenti e/o condizioni prevalenti tra qualche tipologia di soggetti, siano essi individui, famiglie, gruppi sociali, imprese, amministrazioni o soggetti istituzionali. Tuttavia, comportamenti e condizioni sono tipicamente difficili da modificare, vuoi per la loro inerente vischiosità, vuoi perché le politiche pubbliche non sempre mettono in campo le risorse o gli strumenti giusti per modificarli nella direzione voluta. Definiamo l'incertezza sulla capacità di raggiungere i propri obiettivi *incertezza effettuale*, per distinguerla dalla precedente e per sottolineare che essa riguarda gli effetti finali della politica, non la sua implementazione. Questo tipo di incertezza cresce con la distanza tra le risorse (economiche, organizzative, politiche) messe in campo e la complessità dei comportamenti/condizioni su cui la politica pubblica vuole incidere.

La valutazione delle politiche trova una sua ragion d'essere (e la possibilità di essere realmente utilizzata nel processo decisionale) nella misura in cui questi due margini di incertezza sono visti come rilevanti dai decisori pubblici. Questo non è un risultato scontato.

A nostro parere l'utilizzabilità della valutazione dipende in modo cruciale da tre fattori:

- (i) dalla volontà del decisore pubblico di *ammettere l'esistenza* di un'incertezza sull'implementazione e/o sugli effetti di una determinata politica pubblica;

- (ii) dalla percepita *utilità*, in funzione di decisioni future riguardo a quella politica, *di ridurre tali incertezze* mediante l'acquisizione di informazioni valutative;
- (iii) dalla *capacità* del valutatore di generare informazione che sia realmente in grado di rimediare alle incertezze individuate come rilevanti dai decisori.

C'è molto poco che il valutatore possa fare per influenzare il comportamento illustrato al punto (i). Se il decisore pubblico, sia esso di natura collegiale o monocratica, sia esso un politico eletto o un dirigente apicale o uno di nomina politica, non è propenso ad ammettere che la politica in questione possa “incontrare dei problemi” nella sua realizzazione, gli spazi per una valutazione realmente utilizzabile si riducono notevolmente, se non si annullano completamente. Dati possono essere raccolti, modelli possono essere elaborati, effetti possono essere stimati: ma se manca all'origine un'ammissione di incertezza, di dubbio, da parte dei decisori pubblici, le prospettive per l'utilizzo di queste informazioni sono davvero minime. Resta, senza dubbio, la possibilità di un utilizzo di facciata, a scopo di legittimazione o rendicontazione, ma non di un utilizzo nel reale processo decisionale.

I valutatori possono però fare qualcosa per influenzare l'atteggiamento dei decisori pubblici rispetto al punto (ii), cioè rispetto alla percezione dell'utilità di raccogliere informazioni in funzione di decisioni future. Se i valutatori sono in grado di mettere a fuoco le incertezze rilevanti e poi sono capaci a produrre informazioni utili a ridurle, questo tenderà a generare una domanda crescente di valutazione – ovviamente se tutte le altre condizioni sono soddisfatte.

Questo sposta l'attenzione sulla (cruciale) capacità da parte del valutatore di mettere a fuoco quale informazione valutativa può servire alle decisioni future e sulla sua capacità di utilizzare strumenti di indagine e di analisi adeguati a generare tale informazione. Da un lato quindi ciò che conta è la sua capacità di *formulare le domande rilevanti*, dall'altro quello di *mettere in campo gli strumenti analitici adatti* a rispondere a tali domande.

Né sul fronte delle domande né su quello degli strumenti analitici crediamo sia possibile fornire ricette adattabili a tutte le situazioni: in ogni caso, un simile intento andrebbe al di là degli scopi di questa relazione. Qui ci limiteremo ad offrire alcuni spunti di riflessione per contribuire al dibattito su come la valutazione possa diventare più rilevante per il processo decisionale pubblico.

Il primo spunto di riflessione riguarda l'incertezza implementativa di una politica: la nostra tesi è che il nocciolo di tale incertezza sia di natura più qualitativa che quantitativa, riguardi cioè più i processi che i risultati quantificabili della politica. In particolare, sono le criticità nel processo di realizzazione di una politica che vanno rilevate ed analizzate dal valutatore, più ancora che le realizzazioni in quanto tali.

Questa tesi va (provocatoriamente) contro la tendenza, oggi prevalente, ad impostare sistemi di monitoraggio delle politiche basati sulla raccolta di grandi quantità di dati che riguardano aspetti anche molto dettagliati della loro realizzazione fisica e finanziaria. Senza negare l'utilità di tali sistemi di monitoraggio a livello gestionale e soprattutto rendicontativo, la nostra tesi è che questi sistemi abbiano difficoltà a generare informazioni utilizzabili per il ridisegno delle politiche, perché sono strutturalmente poco adatti a fornire informazioni sulle difficoltà incontrate nella loro realizzazione. Maggiore enfasi (e risorse) andrebbe assegnata alla valutazione delle criticità di implementazione, valutazione che deve essere condotta mediante l'ausilio di metodi di natura più "esplorativa" e quindi utilizzando strumenti di indagine qualitativa (interviste in profondità, *focus group*, questionari mirati, metodo Delphi).

Sul lato dell'incertezza sugli effetti della politica, riteniamo che la valutazione possa dare contributi più o meno utilizzabili dal processo decisionale, a seconda di come viene impostata. In generale, lo scopo della valutazione è fare un *confronto* tra ciò che la politica ha realizzato e ciò che si sarebbe verificato in assenza della politica, o meglio tra i comportamenti/condizioni osservati in vigenza della politica e quelli che si sarebbero osservati in sua assenza.

L'attenzione della valutazione andrà incentrata su quelle dimensioni (comportamenti e/o condizioni) *su cui la politica pubblica può plausibilmente incidere*, e non su tutti quelli indicati come astrattamente desiderabili. Quindi occorre porre domande di valutazione rispetto a dimensioni di cambiamento che appaiono "alla portata" della politica stessa. Anche se quest'ultimo rappresenta un concetto molto soggettivo, riteniamo che nella gran parte delle situazioni sia possibile a priori stabilire una gerarchia di effetti possibili, ordinati dal più plausibile al meno plausibile. Pare sensato che la valutazione cominci a verificare l'esistenza degli effetti di una politica pubblica dando la priorità ai più plausibili.

In secondo luogo, sempre all'insegna della maggior utilizzabilità, piuttosto che sugli effetti complessivi di una politica, l'attenzione andrà concentrata sugli *effetti differenziali a seconda della tipologia di destinatari*. Per fare un esempio di scuola, avrebbe scarsa rilevanza stimare l'effetto della formazione professionale sulla probabilità di occupazione di un generico soggetto formato: di molto maggior interesse per i decisori pubblici nel campo della formazione è capire come tale effetto eventualmente possa variare a seconda delle caratteristiche socio-demografiche degli utenti e/o a seconda delle caratteristiche organizzative dei soggetti erogatori dei servizi formativi.

Infine, una valutazione degli effetti di una politica sarà tanto più utilizzabile per le decisioni future quanto meno avrà le caratteristiche di "consuntivo" su una politica implementata in un determinato periodo temporale e quanto più saprà far emergere l'efficacia dello *strumento di policy*: in altre parole, quanto più saprà dare lezioni utili su cosa funziona (*what works*) rispetto ad un determinato problema collettivo.

Per concludere, nonostante tutte le buone intenzioni e la retorica che spesso la ammantano, la valutazione delle politiche incontra ostacoli seri sul cammino del suo utilizzo nel processo decisionale pubblico: alcune cautele motivate dalle caratteristiche del processo decisionale possono tuttavia aumentare la probabilità di tale utilizzo.