

Alberto Martini e Ugo Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio – Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Venezia, 2011, pp. 184.

Ferruccio Biolcati-Rinaldi
Università di Milano

Secondo la tesi sostenuta nel libro di Alberto Martini e Ugo Trivellato, l'affermazione della valutazione di efficacia delle politiche pubbliche in Italia passa attraverso l'adozione dell'approccio controfattuale. È questo il punto di sintesi dei lavori di una Commissione multidisciplinare, coordinata dai due autori, che dal 2007 al 2010 ha lavorato per conto del Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (Ciss) sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. La Commissione ha lavorato organizzando audizioni, workshop, seminari, ecc., e producendo una notevole mole di interessanti materiali descritti nell'appendice del libro e disponibili sul sito web del Ciss. Rispetto alla precedente produzione scientifica dei due autori sempre su questi temi, il libro vuole avere carattere divulgativo e aspira ad aprire un dibattito pubblico su questi argomenti. Il volume si compone di cinque capitoli, i primi tre focalizzati sulla misurazione degli effetti delle politiche con approccio controfattuale, gli ultimi due sul più generale tema della valutazione.

Il primo è un capitolo sostanzialmente definitorio, nel quale viene attentamente declinata l'accezione di valutazione delle politiche pubbliche utilizzata nel testo. Come rilevano gli stessi autori, il termine "valutazione" è diventato una sorta di calamita semantica capace di attrarre – e confondere – le accezioni più diverse. La valutazione è qui intesa come valutazione di efficacia, come valutazione della capacità delle politiche pubbliche di produrre gli effetti desiderati. Applicando questa definizione, la valutazione di efficacia diventa per gli autori rilevante quando applicata a un «*intervento mirato a indurre un cambiamento in condizioni o comportamenti ritenuti problematici*» (p. 18) mentre è inapplicabile a "macropolitiche", politiche di regolazione, grandi infrastrutture e opere pubbliche, attività ordinarie come l'erogazione di servizi. Come specificato sempre nel primo capitolo, come politica pubblica valutabile va inteso il singolo intervento – il *programme* nell'accezione anglosassone – e non il pacchetto di interventi o addirittura la macro-area di intervento pubblico. Questa definizione di valutazione porta ad affrontare direttamente due questioni rilevanti, una di natura cognitiva – l'attribuzione causale degli effetti rilevati al programma sulla base della definizione controfattuale di effetto: «l'effetto di un intervento è la differenza tra quanto si osserva *in presenza* dell'intervento e quanto si sarebbe osservato *in sua assenza*» (p. 21) – l'altra di natura culturale – la presunzione di efficacia degli interventi che costituisce uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo della valutazione in Italia. Interessanti sono anche le considerazioni che gli autori sviluppano sull'indipendenza del valutatore e sull'utilizzo della valutazione: a questo proposito si riconosce come la qualità della valutazione non costituisca una condizione sufficiente per il suo utilizzo, poiché molti altri fattori di ordine politico e culturale entrano in gioco. Inoltre esistono gradi diversi di utilizzo della valutazione: non c'è solamente l'ambizioso obiettivo di decidere le sorti della politica pubblica sotto valutazione, ma anche quello più circoscritto di concorrere a modifiche dell'intervento, ad esempio migliorandone il *targeting*, ma anche semplicemente «contribuendo alla formazione di evidenza "stratificata" sull'efficacia delle politiche pubbliche» (p. 35).

Nel secondo capitolo viene sviluppato l'approccio controfattuale introdotto nel primo. Sono pagine molto chiare che si presterebbero bene ad un utilizzo didattico. Dopo avere ripreso la definizione controfattuale di effetto, viene introdotto l'esperimento come modello dell'approccio controfattuale per poi illustrare le

principali strategie che è possibile adottare per ricostruire la situazione controfattuale in assenza di dati sperimentali: l'abbinamento, la discontinuità attorno ad una soglia, il confronto tra cambiamenti nel tempo, l'esperimento naturale. Vengono infine affrontate le principali critiche mosse dalla valutazione realistica alla valutazione sperimentale, ossia la scarsa considerazione del carattere eterogeneo che possono avere gli effetti degli interventi (differenti effetti per differenti beneficiari, zone, ecc.) e dei meccanismi causali che spiegano il cambiamento. Il terzo capitolo è dedicato ad illustrare tre applicazioni dell'approccio controfattuale prese da altri paesi. Gli esempi sono stati scelti sulla base di un duplice criterio: l'oggetto di valutazione (micro-interventi, interventi, riforme di sistema) e lo stato di sviluppo della valutazione nei rispettivi paesi (dalle esperienze mature agli stati nascenti). I casi illustrati sono gli esperimenti sociali nel sistema educativo statunitense, le riforme "Hartz" del mercato del lavoro e del welfare in Germania, alcune sperimentazioni nelle politiche di avviamento al lavoro in Francia.

Col quarto capitolo Martini e Trivellato si concentrano sull'Italia e sulla ragioni che hanno impedito il decollo della valutazione nel nostro paese. Dapprima ripercorrono alcune delle esperienze più significative, anche in termini di occasioni mancate, nella storia della valutazione in Italia negli anni ottanta e novanta: le esperienze di controllo di gestione, la Commissione Onofri, i gruppi di lavoro di alcuni ministeri, l'Unità di valutazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro, ecc. Ne evidenziano le fragilità istituzionali arrivando a una prima conclusione: «Il dato di fondo è l'assenza di una genuina e sostenuta *domanda* di evidenza empirica per *capire quali siano le ricadute* delle politiche pubbliche» (p. 104). Volgendo lo sguardo agli anni più recenti, gli autori colgono dei segnali incoraggianti in alcune esperienze (le indagini Pisa sugli apprendimenti degli studenti, il progetto Capire di alcune regioni italiane) che testimoniano la domanda di politiche *evidence-based* (che gli autori con una certa forzatura circoscrivono alle evidenze empiriche costruite sulla base dell'approccio controfattuale). Gli autori danno anche conto dei notevoli sviluppi dell'analisi controfattuale a livello internazionale e nazionale: per quanto riguarda l'Italia si evidenzia la debolezza legata al fatto che la domanda di valutazione controfattuale si sta diffondendo a livello accademico mentre raramente è espressa dai *policy maker*. Viene affrontato il ruolo dell'Unione Europea che ha certamente favorito lo sviluppo della valutazione in Italia ma con una accezione (rendicontazione) fuorviante: si fa anche riferimento al cosiddetto "Rapporto Barca" sulla riforme delle politiche di coesione che invece insiste per l'applicazione dell'analisi controfattuale. In conclusione gli autori sostengono che esiste una offerta di valutazione controfattuale che andrebbe rafforzata ma a cui non corrisponde una analoga domanda. Le ragioni di questa situazione dipendono dalla scarsità nel nostro paese di capitale sociale, «inteso nel senso di "buona cultura" – fiducia generalizzata verso gli altri, osservanza generalizzata delle leggi e di norme di buona condotta, rispetto e senso di appartenenza alla collettività» (p. 121).

Tale situazione può essere modificata agendo sui meccanismi istituzionali e proprio a questi è dedicato l'ultimo capitolo. Interessante è l'approccio proposto dagli autori che rifuggono dalla via normativa allo sviluppo della valutazione e propongono invece una strategia incrementale: «Ma occorre essere *modesti* e insieme *determinati*, facendo leva sulle *opportunità che si presentano*, cercando gli spiragli, valorizzando *ciò che esiste di positivo*» (p. 128). Gli autori quindi propongono una serie di azioni dal lato dell'offerta e di indicazioni dal lato della domanda. Per quanto riguarda le prime, viene naturalmente ripetuto come la valutazione dell'efficacia delle politiche debba basarsi sull'analisi controfattuale. Il grosso del paragrafo è però dedicato ad una serie di raccomandazioni specifiche e interessanti: migliorare la qualità e l'accessibilità dei dati necessari per la valutazione, assicurare replicabilità agli studi di valutazione e favorire la conoscenza cumulativa, ecc. Anche la lista delle raccomandazioni sul lato della domanda è lunga:

sfruttare controlli e contrappesi, coinvolgere la dirigenza pubblica, ecc. Si tratta di un “programma di lavoro” interessante e molto dettagliato, rispetto al quale non possiamo che rinviare alla lettura del libro.

In *Sono soldi ben spesi?* coesistono a mio avviso due temi che fino a un certo punto possono essere letti anche indipendentemente. Vi è il tema dell’analisi controfattuale che viene sviluppato sostanzialmente nei primi tre capitoli: viene definito l’approccio, viene circoscritto l’ambito di applicazione e vengono infine illustrati alcuni esempi di analisi controfattuale presi dalla letteratura internazionale. È un contributo importante che rende conto del lavoro di Martini e Trivellato per portare in Italia il movimento controfattuale. In questi anni tale movimento sta attraversando a livello internazionale le diverse scienze sociali (economia, scienza politica, sociologia, ecc.) e trova naturalmente diffusione in quello che è stato uno dei campi di maggiore applicazione dell’approccio sperimentale, ossia la valutazione delle politiche pubbliche. Nei limiti del carattere divulgativo del testo, sarebbe stato però preferibile che venissero più estesamente affrontate le critiche che vengono comunque mosse all’approccio controfattuale: non solo dalla valutazione realistica ma anche dalla *valutazione basata sulla teoria* di Carol Weiss, che considera l’analisi controfattuale uno dei disegni di ricerca nella cassetta degli attrezzi del valutatore ma ne critica la disattenzione alle caratteristiche dell’intervento la cui complessità viene spesso ridotta a una semplice *dummy*. Si pensi anche ai rilievi sulla scarsa considerazione all’implementazione del programma che arrivano dai fronti più politologici o alle sfide che pongono alla valutazione controfattuale le nuove politiche complesse e *place-based*. Infine è vero che questo è il momento del controfattuale ma per anni e tuttora il problema dell’inferenza causale è stato trattato con approcci diversi (approccio delle covariazioni, tecniche di regressione non standard, disegni comparati, ecc.): una discussione dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse alternative avrebbe permesso di ricostruire il contesto all’interno del quale si muove l’analisi controfattuale.

Il secondo tema del libro (sostanzialmente discusso negli ultimi due capitoli) è invece l’insoddisfacente sviluppo della valutazione in Italia. Con alcune eccezioni segnalate precedentemente, questa parte si può in realtà leggere a prescindere delle considerazioni sull’analisi controfattuale. Secondo l’interpretazione di Martini e Trivellato, la domanda di evidenza empirica nel nostro paese è bassa per la carenza di capitale sociale. In questa situazione la via normativa alla valutazione è destinata al fallimento mentre rimane perseguibile una strategia incrementale basata sul ricco programma di lavoro di cui si diceva in precedenza. Mi sembra una diagnosi e un insieme di proposte che troveranno l’interesse se non la condivisione della maggior parte degli esperti di valutazione.

Destinato a suscitare dibattito è invece il nesso che tra le parti instaurano gli autori, ossia che lo sviluppo della valutazione in Italia passi *necessariamente* attraverso l’adozione dell’approccio controfattuale. Questa posizione riporta l’attenzione sulla valutazione in sé togliendola dal contesto in cui la valutazione si inserisce: è quindi parzialmente contraddittoria sia con le riflessioni degli autori sugli utilizzi della valutazione svolte nel primo capitolo sia con le raccomandazioni sui meccanismi istituzionali dell’ultimo capitolo. L’idea di una gerarchia di approcci scarsamente integrabili tra di loro rischia poi di inasprire le tensioni tra i diversi approcci valutativi nonché di alzare steccati disciplinari. Vi è infine il rischio che i valutatori, trovandosi nella cassetta degli attrezzi solo il martello del controfattuale, comincino a martellare viti e bulloni, quando domande e oggetti di valutazione diversi richiederebbero soluzioni differenziate. Qui tornano a mio avviso utili le raccomandazioni di Martini e Trivellato per costruire spazi di confronto e controllo tra le valutazioni: per rimanere nella metafora economica, la sfida è probabilmente quella di costruire un mercato trasparente dell’offerta di valutazione svolta con approcci diversi e non l’affermazione di un tendenziale monopolio.