

L'IMPORTANZA DELLA VALUTAZIONE PROSPETTICA ED EX POST PER IL DISEGNO E L'IMPLEMENTAZIONE DI PROGRAMMI ECONOMICI, SOCIALI E SANITARI

Ugo Trivellato

Università di Padova e IRVAPP

Per quali politiche pubbliche?

2

Politica pubblica \equiv **programma** \equiv **intervento** \equiv **trattamento**: una ben definita misura rivolta a un ben definito insieme di destinatari con lo scopo di causare un cambiamento in condizioni o comportamenti dei partecipanti ritenuti problematici.

Non tutta l'azione pubblica risponde a queste caratteristiche: ad es., non le "macropolitiche".

Ma **una parte rilevante sì**.

Lo spettro dei programmi pubblici così intesi si estende a vari ambiti ed è largo: istruzione, R&D, lavoro, politiche industriali, sanità, welfare, sviluppo urbano, ...

Un esempio stilizzato

3

- **Un programma di formazione per giovani disoccupati di lunga durata**
 - Il **trattamento**: partecipazione a un corso di formazione (il trattamento è binario: partecipazione o meno al corso, sì/no).
 - La **popolazione** di interesse: le persone in età 16-30 anni disoccupate da almeno un anno. Ipotizziamo che la **partecipazione al programma sia volontaria**: prevalgono uomini, giovani, istruiti.
 - **Variabili risultato**: occupazione e reddito da lavoro in uno o più tempi dopo la conclusione del corso (oppure durata della successiva disoccupazione).

L'interrogativo cruciale

4

Il programma **funziona**? ha operato **in modo efficace**?
Efficacia \equiv capacità del programma di produrre **effetti**,
innanzitutto quelli attesi (ma anche quelli inattesi).

Due sono gli snodi:

- quali sono gli **strumenti analitici appropriati**? Capaci cioè di produrre **solida evidenza empirica sugli effetti delle politiche** – sulla loro efficacia, sulla loro eterogeneità – allo scopo di **migliorare le politiche**?
- quali sono le **“condizioni al contorno”**, del discorso e del **processo decisionale pubblico**, perché li si usi?

Il seguito

1. La valutazione degli effetti controfattuale
Counterfactual impact evaluation (CIE)
2. La valutazione prospettica
3. Il rilievo delle condizioni al contorno

1. La valutazione degli effetti controfattuale

6

Occorre affrontare una questione di ordine generale, di natura cognitiva: l'**attribuzione causale**.

A mo' di prologo:

*«Nei primi anni '60 il nostro medico di famiglia a Blackpool si chiamava dottor Piggott. [...] Se avevi il morbillo, o la varicella, o la bronchite, ti prescriveva una medicina e guarivi. Se guarivi **grazie** alla medicina era un'altra storia.»*

Tim Parks, *Insegnaci la quiete*, 2010

La questione cognitiva a fronte di agenti

7

L'attenzione è su:

- interventi che si applicano ad **agenti** (persone, famiglie, imprese, scuole, quartieri, ecc.), che hanno:
 - irriducibile componente di **variabilità individuale**;
 - **reazioni comportamentali**;
- analisi della causalità **probabilistica** \cong la politica (la “causa”) non produce necessariamente l'effetto per tutti i trattati (o, all'opposto, per nessuno); tipicamente, cambia la probabilità che l'effetto si manifesti.

Attenzione a processi di apprendimento meccanici (effetto \neq cambiamento)

8

In generale, l'effetto **non è la differenza fra le medie osservate:**

- **di trattati e non-trattati**, perché in generale i due gruppi differiscono per caratteristiche presenti dall'origine, prima del programma, e che influiscono sul risultato (\equiv **distorsione da selezione**).

Il detto *cum hoc ergo propter hoc* è in generale falso.

- in un programma universale, **di trattati dopo e prima (quando erano non-trattati)**, perché in generale in assenza del programma il fenomeno avrebbe avuto una sua dinamica spontanea.

Il detto *post hoc ergo propter hoc* è in generale falso.

Osserviamo associazione; ci interessa l'attribuzione causale.

Il controfattuale

La logica controfattuale: per un dato soggetto in un dato tempo **l'effetto** di un intervento è la **differenza** tra quanto si osserva **in presenza** dell'intervento (dopo che il soggetto è stato trattato) e quanto si sarebbe osservato **in sua assenza** (se, cioè, il soggetto non fosse stato trattato)

Il primo risultato è **fattuale**.

Il secondo risultato è ipotetico, non osservabile per definizione, ed è detto il **controfattuale**.

Il problema fondamentale

10

I. Il **problema fondamentale dell'attribuzione causale**: per un dato soggetto è impossibile **osservare** entrambi i risultati potenziali: \Rightarrow è impossibile **osservare** l'effetto dell'intervento a livello individuale.

Nella ricerca scientifica – e nelle politiche – interessano **effetti medi** per collettività: sui trattati (oppure, se vi è eterogeneità, su sottogruppi entro i quali l'effetto sia omogeneo).

II. **Identificare effetti causali medi** è possibile sulla base di **assunzioni, che consentono di (ri)costruire in maniera credibile il controfattuale** a partire da dati osservati: sui *non-trattati* e/o sui *trattati pre-intervento*.

Strategie per costruire il controfattuale (1)

11

Se il decisore è in grado di “manipolare” il processo di assegnazione, l'**esperimento randomizzato** è il modo “ideale” per costruire il controfattuale, perché elimina la distorsione da selezione **per costruzione**.

- Un insieme di potenziali destinatari dell'intervento è suddiviso in due gruppi – “sperimentale” e “di controllo” – **mediante sorteggio**: ⇒ fra i due gruppi non vi sono differenze sistematiche di partenza, sicché il risultato medio dei controlli “approssima bene” quello che sarebbe stato il risultato medio dei trattati se non lo fossero stati.
- In un esperimento randomizzato (in ambito medico, RCT) è cruciale assicurare la **randomizzazione** e preservarne l'**integrità**: ⇒ rigorosi **protocolli** e uso di disegni “**cieco**” e “**doppio cieco**”.

Ed esperimenti sociali (“*field trials*”)? ...

12

- **Difficoltà nel realizzarli**, per ragioni:
 - [giuridiche: partecipazione non può essere imposta];
 - etiche: se ci attendiamo che l'intervento abbia effetti positivi, in nome di che cosa escludiamo qualcuno dal beneficiarne?
 - basso consenso (di operatori, opinione pubblica);
 - problemi di non obbedienza all'assegnazione.
- **Opportunità di realizzarli** tanto maggiore quanto più:
 - l'intervento è su piccola scala, è un *pilot*,
 - la sua efficacia è incerta, sicché servono per imparare (e rivelano l'intenzione di imparare),
 - Si devono fronteggiare problemi di razionamento.

Quando l'esperimento non è possibile (2)

13

... non siamo in un *cul de sac*.

Gli ultimi quarant'anni hanno visto una forte crescita di metodi per situazioni **non sperimentali**.

- Il valutatore non può “manipolare” l'esposizione alla politica (\equiv il processo di selezione).
- **Osserva** ciò che avviene e cerca di ricondursi alla condizione in cui confronta trattati e non-trattati **a parità delle altre condizioni**.

L'idea-guida: **comparare soggetti comparabili**,
cioè a dire comparare ai trattati **i non-trattati resi equivalenti**, **salvo il fatto che sono non-trattati**.

Tornando all'esempio iniziale

14

- **Come valutare l'effetto del programma di formazione per giovani disoccupati di lunga durata?**
 - La scelta di partecipare al programma è **volontaria**. Vi è dunque un processo di (auto)selezione. Se confrontiamo i due gruppi, troviamo che i **trattati** sono in percentuale maggiore **uomini**, sono in media più **giovani** e in media hanno una più **alta istruzione**.
 - Guardiamo alla variabile-risultato: troviamo che i **trattati** hanno in media una durata della disoccupazione 4 mesi più breve (\equiv **trovano lavoro 4 mesi prima**) dei non-trattati.

Tornando all'esempio iniziale (bis)

15

- *La domanda*: in che misura la differenza nella variabile risultato è un **effetto del corso**, e non dipende invece anche da **genere, età e istruzione** (e forse da altre caratteristiche distribuite diversamente nei due gruppi)?
- *L'assunzione*: il processo di selezione dipende solo da quelle tre **caratteristiche osservabili**, che influiscono anche sulla variabile-risultato.
- *L'idea-guida*: ricostruire la situazione controfattuale utilizzando l'informazione sui risultati conseguiti dai **non-trattati più simili ai trattati in termini di caratteristiche osservabili** (entro un livello minimo di somiglianza predefinito).

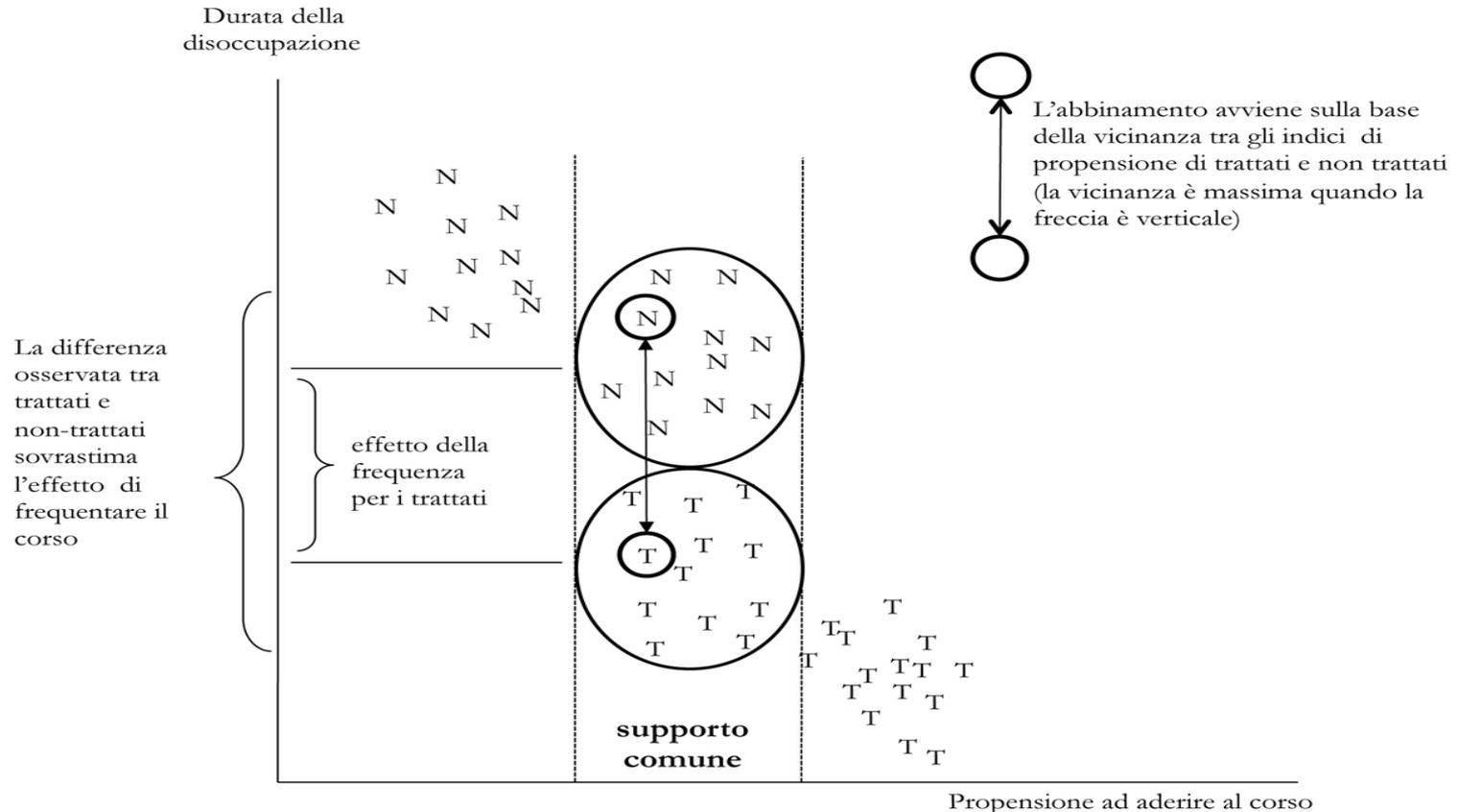
Tornando all'esempio iniziale (ter)

16

Partecipazione volontaria. Risultato: durata della disoccupazione.

Ass.ne di identificazione: **selezione nelle osservabili**: $M(C_T|x) = M(NT|x)$

Metodo: **abbinamento**



2. La valutazione prospettica

17

In generale una CIE può essere condotta solo su un intervento che è **stato attuato**; in tal senso è *ex-post*. Apparentemente sono dunque partito dalla coda. Ma quanto detto ci consegna tre insegnamenti:

- Problema comune a tutti i contesti di valutazione degli effetti è di disporre di **dati adeguati** e **metodi appropriati**, per ricostruire (quindi neutralizzare) il processo di selezione. **Più presto ci si attrezza a farlo, meglio è.**
- Dal punto di vista dell'**utilizzo**, **ogni valutazione degli effetti è *ex-ante***, perché ha la sua ragion d'essere nell'informare il (ri)disegno di politiche che devono ancora essere attuate.
- Dal punto di vista della **generazione dell'informazione**, **tutta la valutazione è *ex-post***, compresa quella detta *ex-ante*, nel senso che si basa sull'osservazione di comportamenti passati.

Perché “valutazione prospettica”?

18

Più che l'usuale distinzione fra valutazione *ex-ante* ed *ex-post*, torna utile sottolineare la distinzione fra valutazione condotta **retrospettivamente**, dopo che l'intervento è stato attuato per un significativo periodo di tempo, e valutazione condotta **prospettivamente**, in parallelo all'attuazione dell'intervento.

La **valutazione prospettica** prende avvio contestualmente all'inizio della riflessione sull'introduzione/modifica di una politica. Essa ha vantaggi cruciali per **il disegno e lo svolgimento della valutazione controfattuale** e, insieme, un **ruolo disciplinatore sullo stesso processo di *policy***.

I vantaggi della valutazione prospettica

19

- **Funzione disciplinatrice sul processo di *policy*:**
 - induce concretezza e confronto ragionato fra attori;
 - sollecita un “esperimento mentale”, che agevola la definizione chiara e convincente della politica;
 - usa modelli di microsimulazione, o comunque modelli previsivi, che tipicamente impiegano stime e parametri forniti da precedenti CIE.
- **Vantaggi per il processo di valutazione:**
 - porta a scegliere il metodo di valutazione appropriato;
 - induce a un attento monitoraggio della sua implementazione (tipicamente ad opera di operatori decentrati);
 - favorisce la raccolta tempestiva dei dati necessari.

Due commenti sulla valutazione prospettica

20

- La valutazione prospettica configura un **processo iterativo** fra disegno/microsimulazione/previsione e valutazione degli effetti controfattuale, che si alimentano a vicenda:
 - svolgendo alternativamente, l'una per l'altra, l'usuale ruolo *ex-ante* ed *ex-post*,
 - avendo entrambe un'ottica di utilizzo orientata a fornire informazioni al decisore per migliorare le politiche (il disegno e/o il targeting).
- La scelta di condurre una valutazione prospettica è una cartina di tornasole di **motivazioni di apprendimento** in vista di **decisioni**.

3. Il rilievo delle condizioni al contorno

Le relazioni che seguono documentano **buone pratiche** di valutazione di politiche economiche e sanitarie, in Italia e in particolare in Toscana.

Ciò è confortante. Ma non deve illudere. La **valutazione prospettica, con CIE, è ormai pratica consolidata, corrente (paesi sviluppati, WB, J-PAL , ...)**. Ma in Italia trova grande fatica ad affermarsi.

- **Forte ritardo** dell'Italia nelle pratiche di disegno, monitoraggio e valutazione degli effetti di politiche.
- **Tendenza del divario a crescere**, quindi rischio di una pericolosa deriva.

I ritardi nel nostro paese

22

Un solo esempio. Ipertrofica **attività legislativa impone procedure di valutazione: AIR (1999) e VIR (2005).**

- **Megalomania cognitiva:** es. VIR: *“stima dei costi e degli effetti prodotti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”*.
- Sorta di **via normativa alla valutazione**, che resta *on the books*.

Es.: *sistema permanente di monitoraggio e valutazione* previsto dalla legge “Fornero” del 2012 (art. 1, 2-5): “[Un analogo] sistema ... [era] previsto dal DL 276/2003; tuttavia, **è rimasto del tutto inattuato**” (Servizio studi della Camera).

L'offerta cresce, ma incide poco

23

Vi sono segnali positivi sul fronte dell'**offerta di analisti**:

- in varie università italiane si sono formati piccoli, ma qualificati gruppi di ricercatori;
- è crescente l'attenzione alla valutazione di politiche in BI;
- in varie amministrazioni pubbliche vi sono nuclei vivaci, e capaci, di operatori interessati (spesso non valorizzati!);
- ci sono alcuni, pochi, centri di ricerca/consulenza qualificati;
- è venuto consolidandosi il Progetto CAPIRe.

Ma le **ricadute sul dibattito pubblico e le decisioni sono ancora insignificanti**, anche a fronte di solide evidenze della inefficacia di una politica.

Cause prossime (o meglio, sintomi) dal lato della domanda

24

- C'è una sorta di **presunzione di efficacia**: tendenza dei decisori a presumere che tra la **norma** che disciplina l'intervento e la sua **realizzazione** vi sia una corrispondenza ovvia, quasi obbligata. Deleteria disattenzione per le **reazioni comportamentali** e per l'insieme delle questioni di **implementazione**. La conseguenza: **terreno di giudizio dell'efficacia dell'intervento diventa la coerenza con il dettato normativo**.
- È assente una genuina **domanda di valutazione**: **nessuno degli attori rilevanti** pone sul tappeto con sufficiente forza la questione dell'efficacia e induce ad affrontarla con onestà intellettuale, rigore analitico e il ricorso all'evidenza disponibile.

Uno rapido sguardo in avanti: difficoltà e opportunità

25

La crisi/stagnazione in cui si dibatte il Paese pone l'esigenza di un insieme di interventi innovatori efficaci (e coordinati), in un quadro di ristrettezza di risorse (⇒ costi/benefici).

- Anche alla luce delle relazioni che seguono (con le luci e le ombre che evidenziano), la **valutazione prospettica, con CIE**, emerge come un ingrediente essenziale per **disegnare, e affinare, programmi efficaci** in ambito economico e sanitario (e altri!).
- Un forte stimolo viene anche dall'**UE**, che per i vari fondi e programmi del **budget 2014-2020** pone una chiara enfasi su **disegno/monitoraggio/CIE**.

Uno rapido sguardo in avanti: difficoltà e opportunità (segue)

26

Per promuovere la **valutazione degli effetti prospettica** come uno degli assi metodologici portanti di una politica pubblica, serve, da subito, uno sforzo insieme:

- **lungimirante**, perché è necessario slancio tecnico, amministrativo e politico affinché essa sia introdotta come una fonte importante di informazione; e
- **misurato**, perché, data la volontà politica, questa capacità tecnica e amministrativa richiede tempo, senza alcuna pretesa di trovare in un battibaleno la bacchetta magica, che dia risposte credibili su quali politiche funzionino, per chi e dove.

[adattato dal “Rapporto Barca”, 2009]

GRAZIE PER L'ATTENZIONE