

La valutazione per uno sviluppo equo e sostenibile

XXI congresso nazionale associazione italiana di valutazione

Luogo e data	L'Aquila, 5-7 aprile 2018
Promotori	Associazione Italiana di Valutazione

APERTURA

A cura di Maria Chiara Cattaneo

Relatori	<i>Rob van der Berg</i> , Presidente International Development Evaluation Association (IDEAs)
----------	---

Sintesi

In apertura del Congresso, il professor *van der Berg* ha presentato una relazione dal titolo ***Challenges and Opportunities for Evaluation to Contribute to Agenda 2030***.

L'intervento prende avvio sul ruolo che può giocare la valutazione nell'attuazione degli ambiziosi obiettivi dell'Agenda 2030. Ci sono approcci profondamente divergenti tra gli esperti; due momenti significativi nel dibattito pubblico sono segnati dall'articolo - molto critico - di Bill Easterly pubblicato nel 2015 da Foreign Policy e, di segno opposto, dalla presa di posizione di The Guardian (*Leave no SDGs behind*), dove si sostiene che gli Obiettivi dell'Agenda 2030 forniscano la legittimazione per un nuovo "contratto sociale globale" (v. sezione per approfondire).

L'elaborazione degli Obiettivi dell'Agenda 2030 è il frutto di un approccio partecipato dove studiosi e professionisti hanno potuto contribuire alla revisione degli Obiettivi del Millennio ed elaborare una teoria della sostenibilità. Di fatto, gli Obiettivi sono ormai entrati nel dibattito scientifico: l'International Council for Science ha pubblicato *A guide to SDG Interactions: From Science to Implementation* dove si analizza l'interrelazione tra obiettivi (in particolare il 2, 3, 7, 14) al fine di supportare un processo decisionale più coerente ed efficace e facilitare il follow-up e monitoraggio dei progressi. La guida evidenzia l'impossibilità di una semplificazione delle interrelazioni tra gli Obiettivi ed elabora i trade-off considerati cruciali per ottenere risultati di sviluppo sostenibile di lunga durata. Anche la Sussex University insieme allo UN Environment Program ha elaborato il rapporto *Global Goals Mapping: The*

Environment-Human Landscape (v. sezione per approfondire) in cui sono presentate matrici complesse, esito della valutazione di un gruppo di esperti circa il grado in cui una "azione" (ricerca, politica, innovazione, dibattito) per raggiungere ogni Obiettivo può influenzare il raggiungimento di altri. Una matrice prende in considerazione tutte le possibili azioni che riguardano sia le interazioni uomo-uomo che ambiente-uomo; una seconda matrice è focalizzata solo sulle interazioni ambiente-uomo.

Anche nella comunità scientifica dei valutatori si riscontrano posizioni polarizzate. Da un lato vi sono i sostenitori della valutazione d'impatto - molto apprezzati dai decisori politici, e, dall'altro, coloro che utilizzano un approccio integrato e "olistico". *Van der Berg* è sostenitore dell'utilità di pratiche valutative che adottano un approccio globale perché, a suo parere, sono maggiormente in grado di tenere in considerazione il concetto di sostenibilità, il quale racchiude in sé il tema del bilanciamento delle dimensioni sociali ed economiche degli interventi di policy (un esempio è costituito dal World Development Report della Banca Mondiale).

Elementi di interesse

Al contrario di quanto accaduto con gli Obiettivi del Millennio, l'Agenda 2030 assegna ai valutatori delle politiche il compito di fornire strumenti di comprensione e il quadro concettuale per la verifica dell'implementazione dell'Agenda stessa. Tale compito include e supera la raccolta dei dati per il monitoraggio (attività propria della statistica) e richiede l'attività di valutazione rispetto agli esiti e all'appropriatezza degli interventi rispetto alla sostenibilità.

Per approfondire

Easterly W., *The SDGs Should Stand for Senseless, Dreamy, Garbled*, 28 settembre 2018, <http://foreignpolicy.com/2015/09/28/the-sdgs-are-utopian-and-worthless-mdgs-development-rise-of-the-rest/>

International Council for Science, *A guide to SDG Interactions: From Science to Implementation*, <https://www.icsu.org/cms/2017/05/SDGs-Guide-to-Interactions.pdf>
Leave no SDGs behind <https://www.theguardian.com/the-gef-partner-zone/2016/sep/12/leave-no-sdg-behind>

Rob D. van den Berg, J. Uitto, J. Puri, R. D. (eds.) (2017), *Mainstreaming Impact Evidence in Climate Change and Sustainable Development*, Springer, 2017
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-43702-6_3

Sussex University, *Global Goals Mapping: The Environment-human Landscape*, <http://sro.sussex.ac.uk/69338/1/Global%20Goals%20Mapping%20the%20Environment%20Human%20Landscape%20FINAL.pdf>

Banca Mondiale, World Development Report 2017, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr/wdr-archive>

SESSIONE PLENARIA “BENESSERE, EQUITÀ, SOSTENIBILITÀ: QUALI MISURE PER QUALI VALUTAZIONI”

A cura di Maria Chiara Cattaneo

- Relatori
- Lorenzo Di Biagio*, Servizio per l’analisi dei dati e la ricerca economica sociale ed ambientale, ISTAT
 - Mira Savioli*, Progetto misure del benessere nei territori, ISTAT
 - Maria Pia Sorvillo*, Dirigente area Indicatori sul BES, ISTAT
 - Stefania Taralli*, Progetto misure del benessere nei territori, ISTAT

Sintesi

La Sessione plenaria “**Benessere, equità, sostenibilità: quali misure per quali valutazioni**” ha presentato il progetto sulle misure del benessere – BES condotto da ISTAT. Come sottolineato da *Maria Pia Sorvillo* il progetto offre strumenti di analisi multidimensionale del benessere che tengono conto degli aspetti distributivi (equità) e della sostenibilità (intesa come possibilità che lo stesso livello di benessere sia assicurato alle generazioni future). L’importante sforzo operato da ISTAT per la definizione dei 12 domini e dei 129 indicatori trova riconoscimento nella l. n. 163/2016, la quale prevede che il Documento di Economia e Finanza includa un’analisi condotta attraverso alcuni indicatori BES (4 nel 2017) e la previsione della loro evoluzione (scenario di trend e di policy forecast) nel triennio. Non è al momento possibile confermare l’utilizzo degli indicatori BES anche per il DEF 2018 a causa dei tempi, ancora fortemente incerti, della formazione del governo. Concludendo l’intervento, la dott.ssa Sorvillo segnala il progetto MAKSWELL (MAKING Sustainable development and WELL-being frameworks work for policy analysis), finanziato dal programma Horizon 2020. Il progetto, che ha come obiettivo lo sviluppo di un framework utile per la valutazione delle policy a partire dagli indicatori BES, porterà alla definizione di nuovi indicatori, attraverso l’utilizzo di nuove fonti di dati (Big Data) integrati con i dati tradizionali derivanti da fonti statistiche, survey e archivi amministrativi. Il progetto ha come capofila l’ISTAT e prevede la partecipazione di numerosi partner: University of Trier (Germania); Università di Pisa; University of Southampton (Regno Unito); Centraal Bureau voor de Statistiek (Olanda); Statistisches Bundesamt (Germania); l’Ufficio centrale di Statistica ungherese (Ungherese); Consorzio MIPA (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni).

Miria Savioli e Stefania Taralli hanno presentato il lavoro di declinazione su scala regionale e territoriale degli indicatori BES. Nonostante la mancanza di alcuni indicatori a livello regionale il patrimonio informativo è significativo e sarà integrato con modelli statistici di stima; gli indicatori per Province e Città metropolitane, invece sono solo 61. In particolare si registrano lacune negli indicatori del benessere soggettivo e alcuni domini non sono misurati in modo sufficiente (ad es. le misure di distribuzione del reddito).

Lorenzo Di Biagio ha presentato il lavoro di ISTAT in materia di elaborazione di indicatori compositi. Essi sono l'esito dell'aggregazione di indicatori elementari riassunti in un unico indicatore e hanno lo scopo di misurare concetti complessi e multidimensionali. Questi indicatori – non universalmente apprezzati dalla comunità scientifica - hanno tuttavia trovato un buon riscontro presso i decisori politici e i comunicatori. Normalizzati a 100 a partire dal 2010 possono essere utilizzati per la valutazione delle trasformazioni temporali e per il confronto tra domini diversi.

Elementi di interesse

La statistica e la valutazione sono caratterizzate da bisogni diversi:

Bisogni statistici	Bisogni della valutazione
Rilevanza (dettaglio)	Sensibilità alle politiche (connessioni)
Robustezza (affidabilità)	Validità (framework)
<i>Coerenza col quadro globale</i>	<i>Completezza</i>
Utilità (bisogni informativi)	Accettazione (uso dell'informazione)

La statistica è impegnata nella ricerca di nuove fonti e metodologie che consentano di leggere adeguatamente la realtà così da permettere alla valutazione di operare efficacemente. Regioni e territori sono fortemente chiamati a contribuire a questo sforzo, in particolare rispetto alle dimensioni di coerenza col quadro globale e completezza dei dati che possono essere efficacemente perseguite solo attraverso un approccio "glocal".

Per approfondire

Il progetto MAKSWELL: https://cordis.europa.eu/project/rcn/212388_it.html

TAVOLA ROTONDA “CONTROLLO DELLA FINANZA PUBBLICA E VALUTAZIONE D’IMPATTO DELLE LEGGI: QUALI POSSIBILI INTEGRAZIONI?”

A cura di Giorgio Campilongo

Relatori

Mita Marra, Professore associato di Scienza politica, Università degli Studi di Salerno

Renato Loiero, Direttore Servizio Bilancio, Senato della Repubblica

Aline Pennisi, Ragioneria generale dello Stato

Davide D’Amico, MIUR

Sintesi

La Tavola Rotonda “**Controllo della finanza pubblica e valutazione d’impatto delle leggi: quali possibili integrazioni?**” affronta i temi della capacità di governo, ossia la capacità di disegnare e rendere effettive le azioni di governo, e della capacità valutativa. *Marra* definisce quest’ultima come la capacità della pubblica amministrazione di valutare le politiche pubbliche in vari settori, attingendo a diverse discipline. Essa dipende dall’esistenza di organizzazioni professionali, dal grado di istituzionalizzazione, dalla diffusione di pratiche di valutazione di performance, impatto, processo, prodotto. Nella PA italiana, tuttavia, prevale la cultura giuridica a livello centrale e locale, mentre i risultati dell’istituzionalizzazione della valutazione sono deludenti. A partire da queste premesse, *Marra* si chiede quali siano le prospettive per la valutazione delle politiche in Italia e se le diverse culture del pubblico possano convivere.

Una possibile risposta è offerta dall’intervento di *Loiero*, che presenta l’esperienza dell’Ufficio Valutazione (UVI) istituito recentemente presso il Senato della Repubblica. L’UVI si ispira al Government Accountability Office del Congresso statunitense e al National Account Office britannico, è presieduto dal Presidente del Senato, ma a differenza dei modelli stranieri non costituisce un’articolazione organizzativa nell’amministrazione del Senato, configurandosi come semplice gruppo di lavoro coordinato da *Loiero* nell’ambito del Servizio bilancio da lui diretto. La *mission* dell’UVI, benché stabilita informalmente, è sviluppare, potenziare e diffondere la cultura della valutazione nelle istituzioni, favorendo un’integrazione con le altre culture del pubblico proprie della tradizione parlamentare italiana. Per perseguire questo obiettivo, l’UVI in prospettiva necessita di una maggiore legittimazione e della piena adozione del modello del Public Accounts Committee (PAC) britannico, con l’istituzione di una commissione bicamerale deputata alla valutazione

delle politiche pubbliche, nonché dell'affinamento della propria attività di analisi nella direzione di una maggior trasparenza e *accountability*.

Un diverso percorso di integrazione fra controllo della finanza pubblica e valutazione d'impatto è offerta da *Pennisi*, dirigente della RGS che si occupa della formazione del bilancio. Secondo la relatrice, il controllo dei conti pubblici riguarda sia la quantità, sia la qualità, ossia la capacità della spesa pubblica di raggiungere determinati obiettivi. Le esperienze di *spending review* degli ultimi anni hanno alternato le due prospettive, ragionando inoltre su come definire operativamente la qualità della spesa che dovrebbe orientare la revisione. Attualmente in Italia è stato codificato un processo di revisione della spesa legato al bilancio, ma persiste l'esigenza di collegare maggiormente il bilancio alle politiche che finanzia, attraverso strumenti come lo *zero based budgeting*, l'articolazione in missioni e programmi, la *spending review*, e di migliorare quest'ultimo strumento informandolo ai risultati effettivi delle politiche. La *spending review* costituisce un'occasione per raccordare controllo della spesa e impatto delle politiche, ma non è scontato che possa contribuire ad diffusione della valutazione. Dipenderà dalla sua configurazione e ricorrenza, da una parte, e dagli incentivi rivolti agli enti coinvolti per orientare la revisione non alla quantità, ma alla qualità e alle policy.

Infine, *D'Amico* conclude sottolineando che la grande complessità in cui si muovono attualmente gli attori pubblici rende complesso disegnare e attuare politiche di successo. In tale contesto, il momento che determina l'esito delle politiche è l'implementazione, che necessita di un monitoraggio in tempo reale, per consentire eventuali correzioni di rotta *in itinere*.

Elementi di interesse

La tavola rotonda ha discusso della relazione fra valutazione, che rientra fra le attività commissionate da Consiglio e Giunta regionale a Polis-Lombardia, e strumenti di controllo della finanza pubblica. Sono stati delineati i ritardi del nostro paese e gli sviluppi in corso nelle istituzioni parlamentari statali, già anticipate negli ultimi lustri in molte regioni, fra cui spicca la Lombardia, che in seno al Consiglio regionale si è organizzata ispirandosi al modello del PAC. Una prospettiva potenzialmente feconda per la valorizzazione e la diffusione della valutazione è offerta da come processi di *spending review* sono disegnati e attuati.

TAVOLA ROTONDA “L'IRRUZIONE DEL REALE NELLE POLITICHE. QUALE VALUTAZIONE PER LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE”

A cura di Giorgio Campilongo

Relatori

Paola Casavola, NUVAP DPCoe, Presidenza del Consiglio

Chiara Sumiraschi, CLASPTS Group

Laura Tagle, NUVAP DPCoe, Presidenza del Consiglio

Carlo Ricci, esperto di politiche per lo sviluppo territoriale e rurale

Stefano Celano, Invitalia – Aree Interne

Giancarlo Vecchi, Ricercatore di Scienza politica, Politecnico di Milano

Sintesi

La tavola rotonda “**L'irruzione del reale nelle politiche. Quale valutazione per la Strategia Nazionale per le Aree Interne**”, partendo da un giudizio positivo sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), intende aprire una riflessione “militante” su quale valutazione adottare su e per le aree interne, al fine di migliorare gli interventi e promuovere l'apprendimento. Secondo *Tagle*, infatti, per le sue caratteristiche (complessità, innovazione, decentramento), la SNAI è difficile da valutare, raccogliendo in alcune occasioni giudizi ingenerosi. Essendo una politica piccola ma visibile, corre il costante rischio di una decurtazione dei finanziamenti (europei e nazionali) se non soddisfa appieno le aspettative.

Casavola descrive la SNAI come un approccio strategico nazionale rivolto alle aree interne da un punto di vista geografico o che hanno sofferto di un ritardo nella modernizzazione e nello sviluppo. La strategia riconosce che le aree interne sono un bene pubblico per l'intero paese e muove dal diritto delle comunità che vi abitano di poter continuare a viverci conducendo un'esistenza la più moderna possibile. Non è solo una strategia equitativa, che sarebbe comunque pienamente giustificata, ma volta a sostenere lo sviluppo locale rafforzando la capacità di policy degli attori. L'obiettivo operativo è migliorare nelle aree interne l'accessibilità ad alcuni servizi di base come la sanità, l'istruzione e la mobilità.

Celano osserva che, mentre alla strategia spetta il compito di definire i criteri per cui i territori interessati sono meritevoli di un intervento *ad hoc*, sono i territori a dover definire in autonomia gli strumenti e le strategie per sviluppare i servizi di base citati. In altre parole, sono i territori a dover definire la loro strategia del cambiamento, ossia quali risultati vogliono raggiungere e come. Pertanto la valutazione deve indagare se le politiche di sviluppo locale

hanno sono state sufficientemente utilizzabili nei territori interessati e quanto hanno tenuto in considerazione e incorporato il punto di vista di chi quei territori li vive. Inoltre, compito della valutazione è promuovere un circolo virtuoso di apprendimento a vantaggio dei territori.

Anche *Ricci* condivide l'idea secondo cui la valutazione dell'*empowerment* dei territori deve interpellare i veri destinatari delle politiche, le comunità in tutte le loro articolazioni. Per osservare il cambiamento nei comportamenti e negli atteggiamenti degli attori, obiettivo delle politiche per lo sviluppo come la SNAI, non è sufficiente limitarsi ad intervistare le élite locali, come avviene in troppe valutazioni anche a livello europeo, che risultano così autoreferenziali. Un'altra linea di azione è sviluppo della capacità valutativa all'interno dei territori, rendendo possibile una auto-valutazione realistica che eviti gli auto-inganni dovuti alle narrazioni, quando esagerate, dei casi di successo.

Altri spunti sono offerti da *Vecchi*, il quale pone l'attenzione sulla contraddizione fra la necessità di valutare le politiche di sviluppo a locale, e i tempi lunghi in cui si manifestano i risultati. Un indicatore tipico sono i progetti avviati dopo la chiusura della politica, ma è possibile osservarlo solo nel medio-lungo periodo. Pertanto, non è possibile progettare operazioni troppo razionalistiche, ma è comunque necessaria una valutazione sistematica per operare correzioni e aggiustamenti in corso d'opera. Un'altra riflessione riguarda le reti necessarie a costruire queste politiche: nelle aree interne le reti spesso sono sfilacciate, deperite a causa della stessa marginalizzazione per cui si interviene, pertanto il loro sviluppo non deve esaurirsi all'interno dei confini amministrativi, ma deve essere proiettarsi verso l'esterno, così da attirare capacità e opportunità. Anche questi aspetti devono essere misurati attraverso appositi indicatori. Infine, l'esperienza insegna che il successo di una politica è più probabile quando la comunicazione fra comunità locali, amministrazioni e *policy makers* è facilitata da un broker della conoscenza.

La sessione è chiusa dall'intervento di *Sumiraschi*, che presenta l'esperienza valutativa in corso su *AttivAree*, un programma per lo sviluppo locale progettato e finanziato dalla Fondazione Cariplo, che a differenza della SNAI persegue l'obiettivo di sviluppare l'attrattività dei territori. La valutazione è stata impostata su un piano molto operativo, guardando ai risultati e meno, almeno per ora, alla teoria del cambiamento. Sono stati coinvolti i territori interessati, con i quali sono stati concordati 100 indicatori fra i 200 iniziali; una riduzione importante ma non sufficiente, che denota la persistenza di una certa confusione fra gli attori locali sui risultati che vogliono ottenere dagli interventi. In una fase successiva, Fondazione Cariplo realizzerà una valutazione controfattuale, avvalendosi di statistiche ufficiali e database innovativi di big data per le variabili target. Questa esperienza, che si svolge

in anticipo rispetto alla conclusione della SNAI, può rappresentare un potenziale modello per la valutazione di quest'ultima.

Elementi di interesse

Alcuni territori lombardi e la stessa Regione sono coinvolti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Sono stati individuate 4 aree interne, due delle quali hanno partecipato al primo percorso sperimentale della SNAI. Dal convegno sono emersi spunti e ragionamenti interessanti per la fase di valutazione e, più in generale, per la valutazione delle politiche di sviluppo locale, che in Lombardia riguardano sia le aree montane che alcune aree periferiche rispetto ai poli maggiormente sviluppati.