

# **FARE LEGGI, RAPPRESENTARE INTERESSI, VALUTARE POLITICHE.**

## **Idee e riflessioni su come sta cambiando il ruolo dei Consigli Regionali**

*Ugo Trivellato*

*Milano, 14 novembre 2008*

### **1. Una nuova dialettica fra esecutivo e legislativo**

Prendo le mosse da quanto detto nei due interventi precedenti. Il tragitto che si prefigura vede le istituzioni democratiche muovere verso una più chiara divisione dei poteri, con governo-amministrazione da un lato e potere legislativo dall'altro.

È un cambiamento profondo per il nostro Paese, perché la tradizione italiana – i colleghi Bobbio e Manzella mi correggano – è nel senso della democrazia parlamentare, che si ricollega all'evoluzione seguita alla Rivoluzione francese e a Rousseau più che non a Montesquieu e Tocqueville.

In Italia di fatto le leggi le elabora e propone il Governo, e il Parlamento le approva. Negli Stati Uniti, le leggi sono non solo approvate, ma prevalentemente elaborate dal Parlamento – Congresso e Senato, mentre l'esecutivo, segnatamente il Presidente, emana gli *executive orders* e ha potere di veto sulle leggi.

Un sistema di pesi e contrappesi fra esecutivo e legislativo è importante, in particolare se riflettiamo su quanto prospettava il professor Manzella parlando della novità della campagna elettorale di Barack Obama. Se io dovessi immaginare come l'esperienza americana potrebbe calarsi nelle democrazie europee, vedrei forte il pericolo segnalato dal professor Bobbio: il rischio, cioè, di un corto circuito tra esecutivo e cittadini, anzi di un corto circuito direttamente tra il *leader*, non l'esecutivo, e i cittadini.

Del resto, uno dei fenomeni che la storia del '900 ci consegna è l'affermarsi di dittature con largo consenso delle masse. Il sistema dei pesi e contrappesi, che comporta ruoli ben differenti fra esecutivo e legislativo, è essenziale per preservare il bilanciamento dei poteri. Per le Assemblee regionali questa esigenza si pone con netta evidenza, perché muove dalla situazione, già illustrata, di un marcato spostamento dei poteri in capo all'esecutivo.

Rafforzare le Assemblee, la loro funzione di legislazione e di controllo, diventa dunque importante. Il riferimento naturale è all'esperienza degli Stati Uniti, perché – pur con le sue peculiarità – più si avvicina a un soddisfacente bilanciamento dei poteri, sia a livello federale che a livello dei singoli stati.

A livello federale uno dei cardini è il *General Accountability Office* (GAO), che, oltre alla revisione contabile, assicura sempre più la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. È un organismo non *bipartisan*, bensì *no-partisan*. Questa caratteristica emerge da due aspetti: innanzitutto il capo del GAO, il *Comptroller General*, viene scelto con una procedura bilanciata, con il consenso di Congresso, Senato e Presidente; in secondo luogo, è nominato per quindici anni, ed è quindi indipendente dal ciclo politico. Ricordo che il GAO è una struttura di 3mila e 300 persone, affiancata da altri organismi tecnici che aiutano Congresso e Senato nello svolgimento dell'attività legislativa e di controllo.

A livello statale troviamo analoghe strutture tecniche. Le denominazioni sono più o meno moderne – in Florida la struttura ha un nome particolarmente evocativo: *Office of Programme Policy Analysis and Government Accountability*; comune è in ogni caso la funzione di “cane da guardia”

dell'esecutivo statale. L'esperienza forse più avanzata è del Minnesota, dove l'organismo di controllo mantiene la denominazione tradizionale: *Office of the Legislative Auditor*.

## 2. Politiche pubbliche: di che cosa stiamo parlando?

Entro questo quadro di riferimento imperniato sull'equilibrio tra i poteri, si colloca il tema delle politiche pubbliche e della valutazione dei loro effetti. Correrò il rischio di annoiare qualcuno richiamando concetti noti, ma è un rischio che reputo necessario per evitarne uno più grave: quello di parlare di politiche pubbliche senza intenderci bene su che cosa esse siano. La nozione di "politica pubblica" che la comunità degli analisti abitualmente utilizza, e quindi anch'io uso, è abbastanza circoscritta: un intervento, spesso inizialmente attuato tramite un atto legislativo, mirato a una popolazione ben determinata con l'intento di indurre un cambiamento in una condizione o in un comportamento dei destinatari.

Questa nozione di politica pubblica è connotata da tre dimensioni essenziali: una popolazione-obiettivo, un intervento, un risultato.

Non rientra in quest'ambito, ad esempio, la definizione dello Statuto di una regione. Vi rientrano invece, e a pieno titolo, le politiche di incentivazione alle imprese, le politiche attive e passive del lavoro, le politiche di *welfare*, le politiche ambientali, e via dicendo.

Un interrogativo cruciale che pongono le politiche pubbliche è la valutazione dei loro effetti. Si tratta di attribuire alla politica pubblica il merito – o meglio, parte del merito – dei miglioramenti osservati o dei peggioramenti evitati nel fenomeno che stiamo valutando.

Il miglioramento osservato è merito della politica o si sarebbe realizzato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza della politica oppure no?

L'obiettivo è rispondere in maniera credibile a queste domande. Non sono credibili le risposte apologetiche che sovente emergono dal dibattito politico: con l'opposizione che dice "piove, governo ladro"; con la maggioranza che dice "negli ultimi tre mesi l'occupazione è cresciuta del 3%, e ciò è ascrivibile all'azione del governo". Né lo sono, in generale, risposte del tipo "*Post hoc, ergo propter hoc*".

## 3. Come valutarne gli effetti? la logica controfattuale

Per fornire risposte credibili agli interrogativi prospettati occorre affrontare, e risolvere, un problema cognitivo tutt'altro che facile: *l'attribuzione causale*. In altre parole, serve discernere la parte di cambiamento nella variabile-risultato che è dovuta a dinamiche naturali, e si sarebbe dunque manifestata comunque, dalla parte di cambiamento che possiamo attribuire in senso causale alla politica: quella parte, cioè, che non si sarebbe determinata se la politica non fosse stata operante.

Il modo corretto per affrontare la questione consiste in quella che, con un nome un po' esoterico ma dal significato semplice, è nota come "analisi controfattuale": l'effetto della politica pubblica (o programma o intervento, che dir si voglia) è la *differenza* tra quanto si osserva *in presenza* della politica e quanto si sarebbe osservato *in sua assenza*.

Il problema che si pone è immediatamente evidente: uno dei due termini per misurare tale differenza è ipotetico, non osservabile per definizione. Se si attua una politica pubblica, i destinatari della stessa sono esposti all'intervento in cui la politica consiste, detto altrimenti sono "trattati"; ed è impossibile osservare che cosa sarebbe successo agli stessi soggetti se non fossero stati trattati. Il problema sta dunque nel ricostruire in maniera credibile che cosa sarebbe successo ai destinatari della politica pubblica se non fossero stati destinatari di quella stessa politica: è questa condizione che chiamiamo, appunto, controfattuale.

Per riuscire in questo compito servono dati e metodi appropriati: quei metodi che i partecipanti al corso di formazione che oggi si apre impareranno nell'arco di un anno.

Un ipotetico esempio può servire – ritengo – per chiarire meglio i termini del problema di valutazione degli effetti di una politica pubblica. Consideriamo la seguente politica: un servizio di orientamento per migliorare le capacità di ricerca di lavoro di disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

Il servizio di orientamento viene realizzato dalla Regione tramite i propri Centri per l'impiego, deputati ad erogarlo. Tale servizio può essere fornito in maniera grosso modo uniforme, oppure a vari gradi; da un semplice colloquio di orientamento, a un'attività intensiva di *counselling*, a un'azione combinata di orientamento e di formazione.

Il risultato – se vogliamo, il successo – della politica in questione può essere misurato in termini di transizione all'occupazione entro un dato intervallo di tempo, di stabilità e qualità di tale occupazione (o, all'opposto, in termini di riduzione della permanenza nello stato di disoccupazione).

Qual è la difficoltà nel determinare l'effetto della politica? In primo luogo, non tutti i soggetti iscritti alle liste di disoccupazione utilizzano il servizio. C'è, cioè, un processo di *auto-selezione*: verosimilmente, sono i disoccupati “più bravi”, i più informati e motivati, che si presentano a chiedere il servizio, mentre i disoccupati “meno bravi”, che sarebbero forse i più bisognosi, neppure conoscono che c'è questo servizio e quindi non chiedono di usufruirne.

In secondo luogo, il personale dei Centri può essere indotto a fornire il servizio migliore ai disoccupati che giudica migliori, perché verosimilmente i migliori si rioccuperanno più presto. Che i disoccupati trattati trovino lavoro in tempi brevi è, palesemente, un buon biglietto da visita per l'operatore del Centro, che può dire: “Guarda: io ho fornito orientamento a cento disoccupati, e ben ottanta si sono rioccupati nell'arco di un mese”. Questo risultato, tuttavia, è dovuto, almeno in parte, al processo di *selezione* dei migliori effettuato dall'operatore.

Se vogliamo stimare in maniera credibile l'effetto del servizio di orientamento, abbiamo bisogno di dati molto ricchi: sugli iscritti alle liste di disoccupazione, su quanto fra questi richiedono il servizio di orientamento, sul servizio che agli stessi viene fornito; e inoltre sugli operatori dei Centri per l'impiego e sui criteri secondo i quali operano. Soltanto disponendo di dati adeguati e utilizzandoli in maniera appropriata, infatti, saremo in grado di eliminare la cosiddetta *distorsione da selezione*, cioè a dire il processo a seguito del quale i partecipanti alla politica – nel nostro esempio i disoccupati cui viene fornito il servizio di orientamento – sono sistematicamente diversi *ex ante*, quanto a caratteristiche rilevanti per la partecipazione alla politica stessa e nello stesso tempo per il successivo risultato in termini di occupazione, dai disoccupati che non accedono al servizio. L'effetto del servizio di orientamento può essere determinato in maniera credibile soltanto se eliminiamo questa distorsione da selezione, cioè a dire se riusciamo a ricondurci alla situazione *ceteris paribus* – a parità di tutte le altre circostanze.

Se noi stimassimo l'effetto della politica facendo semplicemente la differenza delle percentuali di occupati, diciamo dopo tre mesi, rispettivamente fra i disoccupati che hanno usufruito del servizio di orientamento e quelli che non ne hanno usufruito, commetteremmo un grossolano errore (verosimilmente nel senso di sovrastimare i meriti della politica), perché non avremmo depurato questa differenza dalla distorsione da selezione, e finiremmo quindi con l'attribuire alla politica anche quando dipende invece dal processo di selezione.

Continuo in questo esempio ipotetico, ma non irrealistico, assumendo di disporre di informazioni su tutte le caratteristiche individuali, dei disoccupati e degli operatori dei Centri per l'impiego, rilevanti per la partecipazione al servizio e per il successivo risultato – trovare occupazione, ovvero accorciare il periodo di disoccupazione.

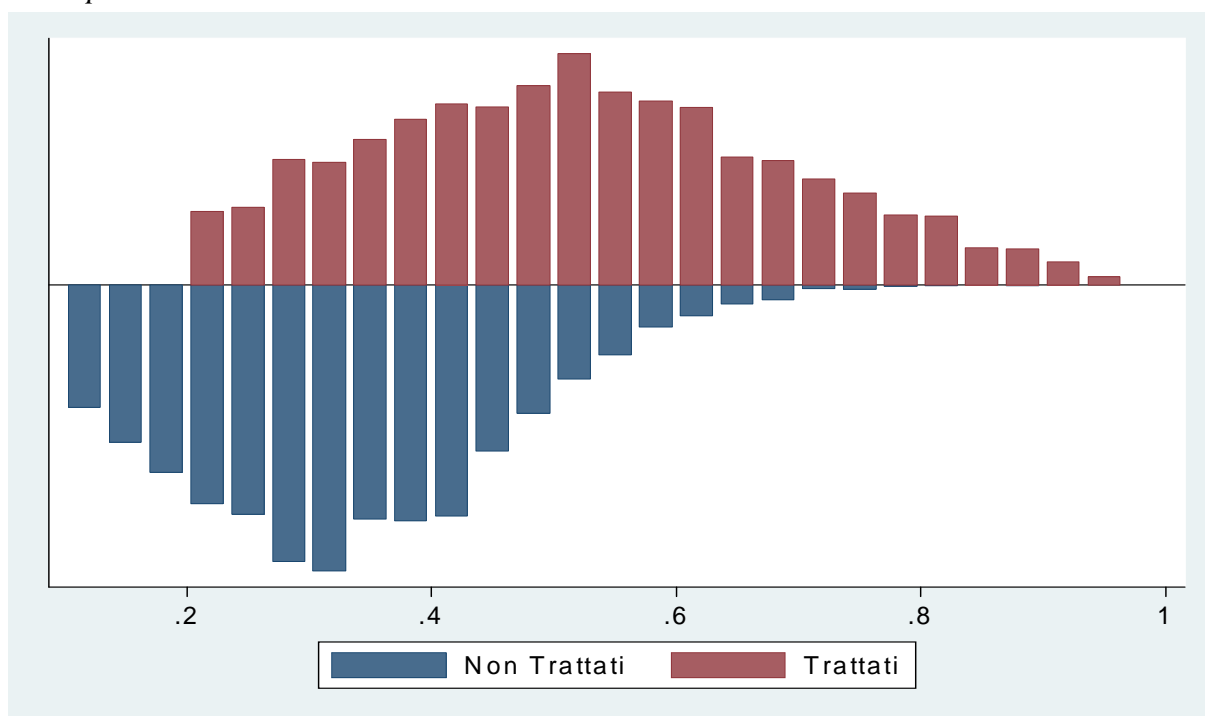
Ipotizzo inoltre che, con un'appropriata manipolazione statistica, tutte queste informazioni possano essere riassunte in una sola variabile, compresa tra zero e uno (non è magia; è possibile farlo).

Nella figura che segue, rispetto a questa variabile riassuntiva sopra l'asse delle ascisse è riportata la distribuzione dei partecipanti ad attività di orientamento, i trattati, mentre sotto l'asse è riportata la distribuzione dei non-trattati.

L'evidenza fornita dalla figura può essere riassunta in tre proposizioni: (i) per larga parte dei trattati che presentano un dato valore dell'indicatore corrisponde un adeguato sotto-insieme di non-trattati; (ii) vi è un non trascurabile gruppo di trattati, quelli con valore dell'indicatore superiore a 0,7, ai quali non corrisponde alcun non-trattato; (iii) vi è un sotto-insieme, anch'esso considerevole, di non-trattati, quelli con valore dell'indicatore inferiore a 0,2, che presentano caratteristiche dissimili dai trattati, e sono quindi inutilizzabili per l'abbinamento.

Fermiamoci brevemente su queste tre evidenze: Dalla figura discende un primo, importante insegnamento di portata generale. Se abbiniamo ad ogni trattato un non trattato con caratteristiche simili – cioè con lo stesso valore (o un valore molto prossimo) della variabile riassuntiva – e calcoliamo la media delle differenze nella variabile risultato, otteniamo una stima dell'effetto medio della politica, perché abbiamo pareggiato trattati e non trattati rispetto a tutte le caratteristiche rilevanti. Detto altrimenti, con procedure di abbinamento (che, è bene ribadirlo, utilizzino tutte le variabili responsabili della distorsione da selezione) siamo in grado di ottenere una stima robusta dell'effetto medio del trattamento *limitatamente al sottoinsieme di trattati e non-trattati che giacciono nello spazio comune delle caratteristiche rilevanti* (ovvero dell'indicatore che le riassume).

Figura: *Ipotetico esempio di distribuzione dei trattati e dei non-trattati di un servizio di orientamento alla ricerca di lavoro sulla base di un indicatore che varia da 0 a 1, e per ogni soggetto riassume l'informazione sull'insieme delle variabili responsabili della processo di selezione*



D'altra parte, nulla possiamo dire dell'effetto dell'intervento per i disoccupati "migliori", cioè con un insieme di caratteristiche – abilità e motivazioni personali, priorità data dall'operatore nell'ammetterli al servizio, appetibilità da parte dei datori di lavoro – che si traducono in un valore dell'indicatore superiore a 0,7, semplicemente perché non vi sono non-trattati con i quali poterli abbinare e confrontare.

Vi è, infine, un'ultima evidenza interessante. Vi è un sottogruppo di non-trattati, i "peggiori", con indicatore inferiore a 0,2, sui quali pure non possiamo dire alcunché circa l'eventuale effetto che su di essi potrebbe avere il servizio se fosse loro fornito. Per essi, infatti, non vi sono trattati con i quali poterli abbinare. Ciò segnala un aspetto importante nel merito. Il programma, al quale sono ammissibili tutti gli iscritti alle liste di disoccupazione, nei fatti è selettivo: ne sono esclusi i soggetti con caratteristiche peggiori, i più bisognosi di servizi di sostegno per (ri)accedere al lavoro. Dal processo di valutazione degli effetti del programma si apprende dunque un suo mal-funzionamento, di rilievo nella prospettiva di ridisegnarlo.

#### 4. Selezionati insegnamenti da esperienze straniere

Che cosa possiamo imparare dalle molte esperienze straniere? Sono state citate le più significative, che sono dei Paesi di tradizione anglosassone – Stati Uniti, Canada, Inghilterra – e scandinavi. Di proposito io ho scelto due esempi che sono, invece, di Paesi dell'Europa continentale, con caratteristiche più vicine alle nostre: Germania e Francia.

Il caso tedesco è istruttivo per l'alto tasso di innovazione che ha introdotto nel processo di disegno, attuazione e valutazione degli effetti di politiche del lavoro. Non è azzardato dire che una decina di anni fa in Germania lo stato dell'arte su questi temi non era molto migliore che in Italia. Anche per l'acuirsi dei problemi di disoccupazione e di sostenibilità del *welfare* indotto dall'unificazione, alla fine degli anni 1990 la Germania si è trovata a misurarsi con esigenze di profonda riforma del sistema di protezione sociale e delle politiche del lavoro. E con un quadro complicato da forti disparità territoriali e da un assetto federale.

Ha affrontato la questione con una serie di riforme, note come "riforme Hartz I-IV" (dal nome del presidente dell'apposita Commissione istituita dal Governo federale), realizzate in quattro fasi tra il 2002 e il 2005.

Per tutti i principali programmi è stata prevista una valutazione sistematica dell'implementazione e degli effetti. Ciò ha richiesto un notevole miglioramento del sistema informativo, basato su archivi amministrativi, e una politica ragionevolmente liberale di accesso ai microdati da parte dei ricercatori.

Inoltre, ed è questo un aspetto fondamentale, ha indotto una diffusa attività di valutazione da parte di istituti di ricerca e di gruppi di ricercatori, con un deciso aumento della qualità delle valutazioni. L'entità di questi progressi è emblematicamente documentata dal fatto che cominciano ad apparire studi sull'efficacia comparata di diversi programmi per diversi sottoinsiemi di destinatari.

Infine, vi è stata una crescente attenzione ai risultati delle valutazioni nei mezzi di informazione e nel dibattito pubblico: tassello, questo, decisivo perché buone pratiche di valutazione degli effetti si affermino.

La seconda esperienza cui accenno è stata avviata di recente in Francia. Per comprenderne la portata, debbo prima richiamare quanto emerso nell'"*International Workshop on impact evaluation practice and prospects*", organizzato dalla Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali su "La valutazione degli effetti di politiche pubbliche" un anno e mezzo fa, con la partecipazione di sette esperti internazionali di alto livello, fra i quali un collega francese. Dai suoi argomentati interventi, e dalle discussioni, emerse con tutta evidenza che in Francia vi era un mediocre interesse dei *policy makers* e delle amministrazioni pubbliche per studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche, e di conseguenza uno loro scarso sviluppo. L'eccezione erano studi, di notevole livello ma di taglio prettamente accademico, condotti da ricercatori dell'INSEE (l'istituto statistico francese) e dal CREST-INSEE (il centro di ricerca dello stesso), anche perché soltanto questi ricercatori hanno accesso ai dati appropriati, prevalentemente di origine amministrativa.

Ebbene, in questo lasso di tempo vi sono state modifiche d'indole generale, che hanno portato a una maggiore interazione fra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Economia da un lato e al decollo della Paris School of Economics, con un fuoco (anche) sulla politiche pubbliche e lo sviluppo e un'importante partenariato con J-PAL (*A.L. Jameel-Poverty Action Laboratory*, MIT), del quale ospita la sezione J-PAL Europe.

In questo quadro, nel 2007 ha preso avvio un esperimento sociale su larga scala, che coinvolge più di 200.000 disoccupati di lunga durata e si propone di valutare gli effetti di tre diverse modalità di avviamento al lavoro. Il primo rapporto intermedio, che dà conto delle transizioni al lavoro a 6 e 9 mesi dall'avvio del programma, lo presenta con esemplare chiarezza: “*Questa valutazione degli effetti è stata realizzata utilizzando un metodo sinora inedito in Francia. Questo metodo consiste nel distribuire a caso i potenziali beneficiari ammissibili in diversi gruppi: uno [circa 120.000 soggetti] si vede proporre l'accompagnamento classico dell' ANPE [Agence Nationale Pour l'Emploi]; l'altro [circa 40.000 soggetti] l'accompagnamento [individuale intensivo] del programma 'Cap Vers l'Entreprise'; il terzo [ancora circa 40.000 soggetti] l'accompagnamento [rinforzato] assicurato da gruppi di operatori privati di collocamento*” (Behaghel *et al.*, 2008, pp. ii-iii).

Lo scarto fra la diagnosi di appena un anno e mezzo fa e le realizzazioni maturate nel frattempo è notevole, per molti versi sorprendente. Esso segnala che un Paese – la Francia – al quale siamo prossimi sotto molti di vista, non ultima la tradizione politico-amministrativa, si è avviato, almeno in parte, su una strada nella quale pratiche rigorose della valutazione degli effetti di interventi prendono piede, anche nella versione di *social experiments* su larga scala.

In sintesi, dall'esperienza internazionale possiamo trarre cinque insegnamenti.

Primo: la valutazione degli effetti è, banalmente *ex-post*, nel senso che giudica la presenza di effetti di trattamenti che *sono stati* erogati. Al tempo stesso, però, è fondamentale che la valutazione degli effetti sia disegnata *ex-ante*, sin dall'avvio della riflessione sull'introduzione, o il ridisegno, della politica, con un'efficace interazione tra decisore e valutatore.

Secondo: a fronte della complessità delle politiche pubbliche e della loro messa in atto in maniera decentrata, spesso diversificata, le buone pratiche si caratterizzano per la combinazione di *analisi di implementazione* – cioè monitoraggio della messa in atto della politica – e di *valutazione degli effetti*, condotte in modo rigoroso e coordinato, ma senza confusioni di ruoli.

Terzo: per svolgere in maniera adeguata l'analisi di implementazione e l'analisi degli effetti di una politica è essenziale la disponibilità di un'adeguata *base informativa*. Buoni sistemi informativi, alimentati soprattutto da archivi amministrativi, sono un supporto fondamentale, anche se spesso deve essere integrato da tempestive indagini *ad hoc*.

Quarto: prima di introdurre una politica a regime, rivolta cioè alla generalità dei destinatari, sovente è opportuno mettere in atto un intervento su scala ridotta sotto forma di *progetto-pilota*, con lo specifico scopo di “imparare” sulle modalità di funzionamento dell'intervento e sui suoi effetti. Proprio perché condotto su piccola scala e svolto con finalità di apprendimento, il progetto-pilota può essere realizzato come *social experiment*.

Quinto: spostando l'attenzione sugli esiti della valutazione degli effetti, è bene sgombrare il campo da attese miracolistiche: che la valutazione consenta di stabilire in modo univoco e in ogni circostanza se la politica abbia o meno prodotto gli effetti desiderati. Così non è. All'origine del problema vi sono le stesse incertezze che rendono necessaria la valutazione degli effetti di una politica, sulle quali mi sono soffermato in precedenza. Come è stato detto con efficace sintesi, “*le valutazioni [degli effetti] si basano su una conoscenza cumulativa*” (Heckman e Smith, 1995, p. 93). Tra le altre cose, ciò ha un'importante implicazione per le politiche che regolano (o meglio, dovrebbero regolare) il mercato della valutazione: *l'accessibilità delle informazioni necessarie alla valutazione a una pluralità di analisti*, in condizione di parità con l'eventuale valutatore ufficiale; condizione, questa, imprescindibile per la necessaria *replicabilità degli studi*.

## 5. Un cenno alla situazione italiana: ritardi e segnali di novità

L'Italia ha una lunga tradizione di rendiconti al Parlamento, o al CIPE, sullo stato di attuazione di una politica o di una regolazione. Tali rendiconti hanno, tuttavia, finalità di mera documentazione del processo di realizzazione di una politica. Per di più, essi sovente scadono a piatto adempimento burocratico, e in qualche caso *tout court* hanno finito per non essere più presentati.

Un tratto di novità si è registrato verso la fine degli anni 1990, con la riflessione e le proposte della cosiddetta "Commissione Onofri". Uno dei tratti distintivi della relazione finale della Commissione è l'intreccio fra le indicazioni di merito per la riforma del *welfare* e i suggerimenti sugli strumenti per attuarle. Le proposte della Commissione Onofri sono state, tuttavia, largamente disattese. Negli ultimi dieci anni ci sono stati interventi riformatori, anzi ve ne sono stati forse troppi: una sorta di attività frenetica di riforme, ma improntate a un'ottica che giustamente è stata definita "*di tipo marginale e incrementale*", e non ha toccato l'assetto del nostro *welfare*.

Questo programma poco impegnativo di riforme non è forse estraneo ai mediocri avanzamenti nelle delle pratiche di valutazione degli effetti delle politiche, che nelle esperienze straniere sono tanto più significativi quanto più sono collegati a innovazioni consistenti nel merito.

Qualche miglioramento vi è stato. Esso emerge, peraltro, soprattutto sul versante dell'offerta – degli studi di valutazioni condotti da analisti, e molto meno dal versante della domanda. .

Vi sono apprezzabili studi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche condotti in larga misura per iniziativa di ricercatori. Nel quadro delle attività dell'apposita Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali, già ricordata, sono stati prodotti quattro dossier di schede sinottiche che documentano numerosi studi sugli effetti rispettivamente di politiche del lavoro, di interventi di sostegno alle imprese, di programmi di contrasto della povertà, di politiche educative. Parecchi studi sono svolti con metodi appropriati, e approdano a risultati robusti. E in alcune università e in uffici studi di importanti istituzioni vi sono ormai qualificati gruppi di ricerca.

Da parecchi anni opera poi PROgetto VALutazione, il centro animato da Alberto Martini, che ha fornito, e fornisce, un prezioso supporto al progetto CAPIRE, progetto che avvia oggi un'ulteriore, importante fase di sviluppo.

Recentemente, gli incontri e *workshop* promossi dalla Commissione del Consiglio italiano per le Scienze Sociali hanno trovato una buona rispondenza, e testimoniano che c'è una rete di ricercatori, consulenti, operatori pubblici

Ancora, sulla traccia dell'attività avviata dalla Commissione nell'aprile di quest'anno si è costituito, presso la Fondazione Bruno Kessler di Trento, l'IRVAPP (Istituto per la Ricerca VALutativa sulle Politiche Pubbliche), con la specifica missione di garantire qualità scientifica e continuità temporale a studi di valutazione di politiche pubbliche e di intensificare le relazioni con analoghi istituti a livello europeo e nord-americano.

Resta una marcata debolezza è sul fronte della domanda di valutazione: la domanda che viene dai *policy makers* e dall'alta amministrazione resta debole, poco interessata. Restando ad un esempio al quale si riferiva il professor Manzella, da un decennio in Italia è obbligatoria per le iniziative legislative del Governo l'AIR, l'analisi d'impatto della regolazione (che è cosa diversa dalla valutazione degli effetti delle politiche, se non altro perché è un esercizio valutativo *ex ante*, ma comporta comunque che il processo decisionale si basi sull'evidenza informata). E recentemente, vi è stata una sistematica revisione della normativa al riguardo. Ma la pratica resta molto lontana dalla grammatica. Le leggi che poggiano su una seria AIR si contano sulle dita di una mano.

Mi ha molto colpito – perché riassume efficacemente lo stato della situazione non felice – quanto ha scritto Sergio Brigantini in un intervento su *Il Sole 24 ore* degli inizi di ottobre: "*È vero che da noi ci si accapiglia troppo, si decide poco e si realizza, in concreto, ancor meno; ma manca una*

*parte di verità, essenziale. Noi ci accapigliamo sì, ma non discutiamo del merito dei temi; ci scanniamo su aspetti nominalistici, e rifiutiamo di entrare nel concreto, lasciato ai tecnici. Essi razionalizzeranno 'ex-post' la decisione, che così non è politica, solo avventata. Il 'primato' nuoce alla politica, se vuol decidere senza approfondire: allora prevale solo la presuntuosa superficialità".*

È una diagnosi severa, e, sfortunatamente, persuasiva. L'impegno già avviato con il progetto progetto CAPIRE, e che si rafforza oggi col decollo della scuola di formazione, è perché questa diagnosi cominci a essere smentita dai fatti.