



Concorso

RIPAM 294 Posti

261

Area dei **Funzionari** (Cod. 02)

33

Area delle **Elevate professionalità** (Cod. 01)

MANUALE di **TEORIA** e **QUIZ**

per **tutte le prove**



Capitolo 8

La valutazione *ex ante*

SOMMARIO:

1. L'importanza della valutazione *ex ante*. - 2. Le fasi della valutazione *ex ante*. - 2.1. L'analisi del problema. - 2.2. La precisazione degli obiettivi. - 2.3. La ricognizione delle opzioni rilevanti. - 3. La quantificazione dell'impatto. - 3.1. L'analisi costi-benefici. - 3.2. L'analisi multicriteri.
-

1. L'importanza della valutazione *ex ante*

Mentre la **valutazione *ex post* (VEP)** tipicamente si concentra su singole politiche e ancor più spesso su singoli provvedimenti, rispetto ai quali il più delle volte vi sono ragioni di insoddisfazione o comunque polemiche che spingono a intraprenderla, ovvero clausole di valutazione ad hoc, la **valutazione *ex ante* (VEA)** andrebbe applicata a tappeto a tutte le nuove iniziative, o più precisamente a tutte le iniziative caratterizzate da impatti quantitativamente o qualitativamente rilevanti.

Il paradosso della VEA, quindi, è che per un verso se si fa sul serio costa di più, perché riguarda tanti interventi anziché pochi, e per altro verso l'opinione pubblica non ne vede i benefici, perché la VEA dovrebbe *evitare* che i provvedimenti sottoposti al suo esame vadano incontro a criticità. Siccome è sulle criticità che normalmente si appuntano l'attenzione del pubblico e il dibattito politico, quanto meglio funziona la VEA, tanto meno se ne parlerà, in linea di massima. Se però si è di fronte a provvedimenti altamente conflittuali quanto ai rapporti tra le forze politiche e sociali, e/o controversi nel merito, la VEA (che per parte sua, come si ricorderà, dovrebbe consistere nell'applicazione del metodo scientifico in vista dell'individuazione dell'opzione di intervento preferibile, dati gli obiettivi ufficiali) potrà acquisire visibilità e magari essere oggetto di scontri.

Sebbene il più delle volte la VEA sia destinata a restare nell'ombra, assorbendo un quantum di risorse in mancanza delle quali non avrebbe senso metterla in piedi, se essa venisse applicata in modo sistematico, scrupoloso, competente, autorevole e incisivo i vantaggi sarebbero enormi. Il prestigioso **Government Accountability Office (GAO)** che in una precedente versione ha cominciato a operare presso il Congresso statunitense nel 1921, arrivando poi a svolgere molte valutazioni *ex ante* ed *ex post*, stima che per ciascun dollaro oggi investito per farlo funzionare il beneficio collettivo che si produce attraverso il miglioramento delle politiche pubbliche è di 128 dollari.

2. Le fasi della valutazione *ex ante*

Sia che si intenda valutare uno schema di provvedimento normativo, o di un programma all'interno di una *policy*, sia che invece ci si applichi a scelte di altro tipo (come ad esempio una riorganizzazione interna, o la pianificazione di certe attività), lo schema logico della VEP è analogo.

► 2.1. L'analisi del problema

Si parte dalla **analisi del problema** su cui si intende intervenire. Assai probabile è che una o più definizioni del problema stesso siano già presenti, e anzi abbiano spinto il *policy-maker* a concentrarsi su quella data tematica e a dare l'input di iniziare la valutazione. Tuttavia, il più delle volte il problema va *ridefinito*.

Anzitutto, occorre (se già non è stato fatto) cercare di stimarne nel modo meglio approssimato

possibile la dimensione, con dati anche quantitativi attendibili; delineare un modello causale che prova a spiegarlo (usando i contributi conoscitivi disponibili ed esempi analoghi o comunque rilevanti tratti da esperienze diverse, anche straniere); avvalersi di consultazioni.

► 2.2. La precisazione degli obiettivi

Il passo successivo è la **precisazione degli obiettivi**. Come si è detto, quando parliamo di decisioni di *policy* spetta appunto ai *policy-makers* di stabilire gli obiettivi. Tuttavia, il più delle volte questi risultano generici, ambigui, non coordinati con taluni aspetti della medesima politica o di altre politiche pubbliche, e così via. Sarebbe quindi auspicabile un dialogo tra l'istanza decidente e l'istanza valutativa volta a approfondire la definizione degli obiettivi. Auspicabilmente, questi dovrebbero essere chiari, gerarchizzati (nel senso che in caso di conflitto tra più obiettivi deve essere stabilito quale abbia la priorità), riferiti ad un arco di tempo determinato, espressi in termini di risultati attesi quantificati, e ovviamente compatibili con il quadro normativo (norme costituzionali, dell'UE, e così via).

► 2.3. La ricognizione delle opzioni rilevanti

Il terzo passaggio consiste nella **ricognizione delle opzioni rilevanti** e concretamente attuabili. Abbiamo accennato in precedenza (cap. 3) a un ventaglio esemplificativo e incompleto di possibili strumenti di intervento. Volta per volta, alcuni di essi saranno *ictu oculi* non pertinenti. Altri saranno invece pertinenti, ma non utilizzabili nel contesto dato, ovvero utilizzabili con enormi sforzi. La ricognizione delle opzioni astrattamente disponibili restringe la rosa di quelle da valutare soltanto ad alcune. D'altro canto, la VEP salvi casi eccezionali (ove si dimostri che non vi sono alternative realistiche) **non deve riguardare un'opzione soltanto**, fin dall'inizio ritenuta meritevole. Deve invece comparare pregi e difetti di *una pluralità* di opzioni. Va anche sempre considerata la cosiddetta opzione zero, consistente nel rinunciare a modificare lo *status quo*, dopo però averlo confrontato con plausibili alternative e mostrato che queste non migliorerebbero la situazione data o addirittura la peggiorerebbero. Oltre all'opzione zero, occorre valutarne altre rispetto all'opzione 1.

Come si fa a comparare tra loro più opzioni?

Occorre immaginare *ex ante* (senza pretendere di conoscere precisamente il futuro) quale sarebbe l'impatto di ciascuna di esse. L'impatto possiamo definirlo come l'insieme di tutti gli effetti (voluti e non voluti, auspicati e indesiderabili, immediati, finali o collaterali, e così via) che si può presumere vengano causalmente prodotti dall'intervento. Occorrerebbe quantificarli, distinguerli in costi e benefici, sommarli algebricamente, o comunque evidenziare, per le opzioni degne di considerazione, che i benefici superano sensibilmente i costi. Nel considerare le opzioni occorrerà anche considerare il rischio più o meno pronunciato che le azioni da esse previste in parte non si realizzino, che le regole da esse introdotte non vengano osservate, che sorgano reazioni di rigetto, che siano necessari periodi di transizione e adeguamento, e così via. Tutto ciò comporterebbe una revisione del bilanciamento tra vantaggi e svantaggi. Una *policy* che assai difficilmente verrà rispettata può non essere l'opzione migliore, anche se a prima vista appare superiore ad altre che invece sono in concreto più consone al contesto di intervento. Nell'analisi delle opzioni, quindi, va inclusa una valutazione della loro fattibilità, dei fattori che eventualmente la ritardano, riducono o impediscono, delle eventuali azioni correttive o di sostegno, delle risorse necessarie. Anche con riguardo a tale passaggio, la consultazione è di grande aiuto.

Tra le opzioni meritevoli di considerazione andrà infine individuata, appunto, l'**opzione preferibile**. Questa sarà quella che presenta, sempre *ex ante*, il miglior rapporto tra vantaggi e svantaggi. La VEP risulta così essere un'attività istruttoria, che fornisce una documentata e sperabilmente solida motivazione all'intervento.

3. La quantificazione dell'impatto

Occorre anzitutto indicare, per le opzioni più interessanti per cui si ritiene di approfondire la valutazione, quali costi e quali benefici presumibilmente deriverebbero dalla loro adozione, ossia la c.d. **quantificazione dell'impatto**. Si tratta, al momento, di un'elencazione qualitativa, che includerà effetti che si verificano soltanto una volta o comunque a ridosso dell'adozione, ed

effetti ricorrenti. Vi saranno poi effetti sui destinatari diretti ed effetti su soggetti diversi. Fermo restando che è impossibile prevedere tutto, è anche importante concentrarsi su possibili effetti collaterali, i quali possono essere sia dannosi che vantaggiosi. Vi sono benefici e costi che riguardano la sfera economica, e altri che invece toccano quelle simboliche, identitarie, esistenziali. Bisogna anche porsi problemi quali l'arco temporale da considerare per ciascun effetto, l'attualizzazione ad oggi del valore di effetti che ricadrebbero in là nel tempo, l'ampiezza delle catene causalì.

Una volta compiuta l'elencazione qualitativa, occorrerebbe poi stimare l'entità dei vari effetti e in particolare dei costi e dei benefici che essi comportano.

► 3.1. L'analisi costi-benefici

Una metodologia significativa e controversa è **l'analisi costi-benefici**, che punta ad attribuire un valore monetario a ciascun effetto. Ciò ha il grande pregio di consentire comparazioni all'interno di una data opzione e tra opzioni sulla base della stessa unità di misura. Quando siamo in presenza di aspetti che sono già monetizzati (come, ad esempio, il decremento del fatturato di un'azienda) o facilmente monetizzabili, la strada è spianata.

In effetti, in certi settori di *policy* molti effetti hanno tale caratteristica. Ma vi sono altri effetti la cui monetizzazione è più problematica. Rispetto a quanto comunemente si ritiene, certi beni (come la salute o la vita umana) vengono in continuazione monetizzati dalle assicurazioni, nei processi civili, nella politica sanitaria, e così via. Non tutti sono d'accordo sui criteri di volta in volta seguiti, ma almeno ciò ci indica che la monetizzazione non è fuori dal mondo. Altri beni (come, ad esempio, la conservazione di una specie naturale) pongono problemi delicati, ma secondo taluni approcci non insuperabili. In definitiva, l'analisi costi-benefici è da tenere in considerazione. Essa richiede personale qualificato e può andare incontro a passaggi controversi.

I costi sono in genere (ma in realtà non sempre) più facilmente monetizzabili dei benefici. Quando si ritiene che certi effetti non siano monetizzabili, o lo siano al prezzo di scelte che non verrebbero capite e condivise, e pertanto sarebbero vissute come forzature, si può optare per l'analisi costi-efficacia, in cui pure si può fare ricorso a quantificazioni, che però si baseranno su unità fisiche di risultato (vite umane salvate, incidenti evitati, chilometri di costa bonificati, e così via).

► 3.2. L'analisi multicriteri

Vi è poi **l'analisi multicriteri**, che presuppone appunto la fissazione di alcuni criteri di valutazione e l'attribuzione di punteggi da parte di persone ritenute competenti, il che può risultare discutibile per chi non condivide i criteri o i punteggi.

Un altro tipo di analisi cui si è già accennato, rilevante non tanto per la quantificazione bensì per l'individuazione e il controllo di correlazioni causalì, è l'analisi controfattuale.