

3. L'analisi razionale delle politiche

dal volume di Gloria Regonini
'Capire le politiche pubbliche', Il Mulino, Bologna, 2001

gennaio 2020

Dove siamo

Prescrittive

Come trovare una risposta ai problemi pubblici

Descrittive

Come e perché le istituzioni prendono le decisioni di policy

Induttivi

Logica dell'attore sociale.

policy inquiry

**politiche pubbliche
(public policy)**

METODI

Quali sono i costi e i benefici delle diverse soluzioni?

Costi: amministrativi, finanziari ..

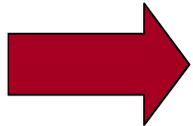
Benefici: urbanistici, finanziari ...

Deduttivi

Logica dell'homo oeconomicus

**analisi razionale delle
politiche pubbliche
(rational policy analysis)**

**scelta pubblica
(public choice)**



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 1. Prime definizioni

In questo capitolo, consideriamo le politiche pubbliche

- con un **metodo deduttivo**, o ‘economico’, o ‘logico’, o ‘razionale’,
- per **finalità prescrittive**, cioè per migliorare l’operato dei governi

La domanda

“che cosa ha senso fare davanti a un problema di *policy*?”

è riformulata in questi termini:

“quali procedure logiche occorre adottare per massimizzare le probabilità di successo e minimizzare i rischi di fallimento?”

2 tratti distintivi:

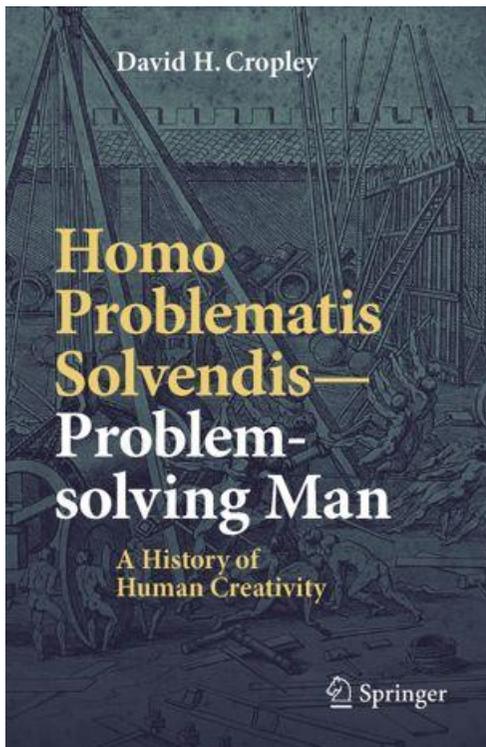
- l’accento sulla razionalità delle **procedure**
- l’importanza delle **misurazioni**

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 1. Prime definizioni

1. l'accento sulla razionalità delle procedure

All'inizio sta il problema

Poi seguono una serie di operazioni per risolverlo in modo razionale



<http://www.maxwell.syr.edu/plegal/ppae/intro5.html>

Introduction

You and your classmates will learn the policy skill steps



1. What is the problem?
2. Where is the evidence?
3. What are the causes?
4. What is the existing policy?
5. What policies can you create to correct the problem?
6. What is the best policy to correct the problem?

[Go Back](#)

[Go Forward](#)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 1. Prime definizioni à 2. l'importanza delle misurazioni

Perché è importante misurare l'azione pubblica

“Se non misuri i risultati, non puoi distinguere i successi dai fallimenti

Se non distingui i successi, non puoi premiarli

Se non premi i successi, probabilmente stai premiando i fallimenti

Se non distingui i successi, non puoi apprendere da essi

Se non riconosci i fallimenti, non puoi correggerli

Se sai dimostrare i risultati, puoi ottenere il sostegno pubblico

Ciò che è misurato è fatto”

(Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, 1992)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma

Stati Uniti : Una storia lunga un secolo

L'uso della conoscenza per le decisioni pubbliche ha radici molto lontane. Se guardiamo agli Stati Uniti, alcune elaborazioni sono cruciali:

– ***Federalist Papers (1787-88)***:

ispirazione illuminista: le informazioni date ai cittadini da chi governa possono essere false e fuorvianti.

la demagogia e la manipolazione delle opinioni devono essere contrastate da istituzioni che rispondono del loro operato davanti ai cittadini.

– ***Progressive Movement*** - Woodrow Wilson (fine '800- inizio '900)

la democrazia richiede un'amministrazione professionale basata sul merito

le scienze politiche, storiche e sociali devono organizzare corsi per preparare funzionari amministrativi competenti e autonomi.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti: una storia lunga un secolo

-Anni '20 e '30: la Grande Crisi e il New Deal.

Le drammatiche condizioni dei gruppi sociali più colpiti sono affrontate con politiche sociali attentamente progettate



- Il contributo di Charles Merriam alle scienze sociali applicate.

Charles Merriam "insegnò nell'università di Chicago dal 1900 al 1940 e fece del dipartimento di Scienza politica, a partire dagli anni Venti, il centro di prospettive d'indagine e ricerca che andassero oltre la storia delle idee e delle teorie politiche fino ad intrecciarsi con la psicologia e l'economia. L'idea portante del suo pensiero politico e del suo insegnamento è che la ricerca nella scienza politica e nelle scienze sociali debba essere davvero empirica, sul campo, e mirare alla trasformazione e al miglioramento della società e delle istituzioni." (da http://www.treccani.it/enciclopedia/charles-edward-merriam_%28Enciclopedia-Italiana%29/)



PRELIMINARY REPORT ON
THE FIRE DEPARTMENT...

CHICAGO (ILL.). COMMISSION ON CITY
EXPENDITURES, CHARLES EDWARD MERRIAM

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti: una storia lunga un secolo

1936: *Flood Control Act*. In questa legge, si afferma che “investigations and improvements of rivers and other waterways (..), for flood-control purposes are in the interest of the general welfare”. Vanno dunque approvati tutti quei progetti i cui benefici eccedono i costi



Anacostia River, during the 1936 Potomac River flood (wikipedia.org)

1937: the President's Committee on Administrative Management (PCAM). La commissione, composta da Louis Brownlow, Gulick, e Charles Merriam, elabora una profonda riforma dell'esecutivo americano, con il rafforzamento dei poteri del Presidente: "The President needs help"

1939: nasce l'*American Society for Public Administration*

ASPA is the leading **interdisciplinary** public service organization that:

- Advances the art, science, teaching, and practice of public and non-profit administration.
- Promotes the value of joining and elevating the public service profession. (...)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti: una storia lunga un secolo

1940-45: attività di *intelligence*

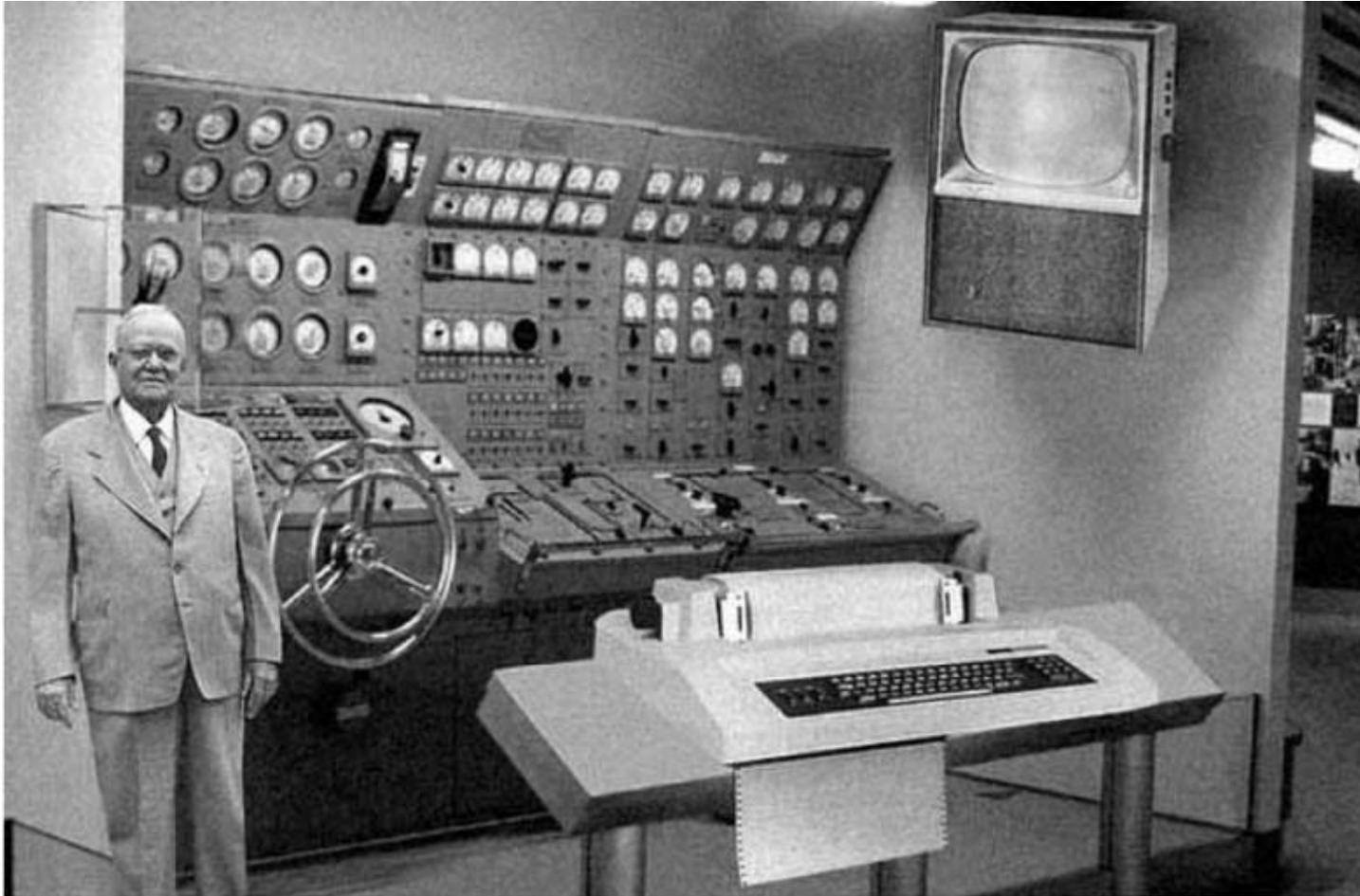
(dal 1 cap)

1943. Harold Lasswell, in seguito riconosciuto come il padre delle *policy sciences*, mentre presta servizio come *Chief of the Experimental Division for the Study of War Time Communications* alla Biblioteca del Congresso, con Myres McDougal scrive il saggio '*Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest*', in cui è prefigurato per la prima volta uno specifico percorso di formazione per analisti di politiche pubbliche.

In quello stesso anno, l'Europa è devastata dal più crudele esperimento di *Polizei-Staat* che la storia abbia conosciuto.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti: una storia lunga un secolo

1946: nasce RAND - acronimo di *Research And Development* – che diventerà poi la Rand Corporation, una *think tank* che inizialmente aveva competenze soprattutto in campo militare, ma che successivamente allargherà le sue ricerche ai diversi settori dell'intervento pubblico.



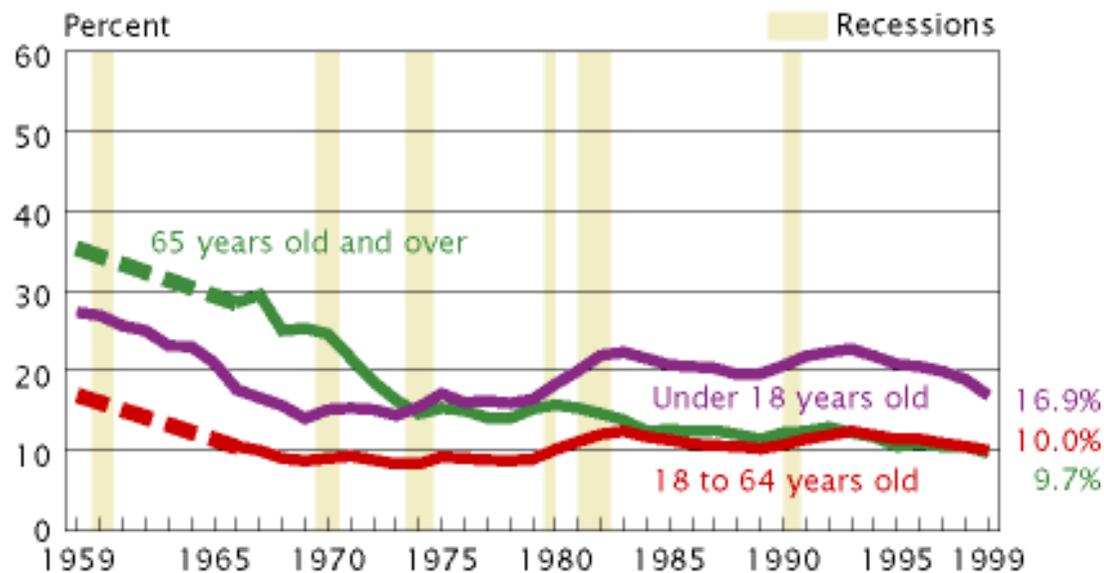
Scientists from the RAND Corporation have created this model to illustrate how a "home computer" could look like in the year 2004. However the needed technology will not be economically feasible for the average home. Also the scientists readily admit that the computer will require not yet invented technology to actually work, but 50 years from now scientific progress is expected to solve these problems. With teletype interface and the Fortran language, the computer will be easy to use.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti: una storia lunga un secolo

Anni '60: con le presidenze di Kennedy e di Johnson, nascono importanti politiche sociali, quali la Nuova Frontiera e la Guerra alla Povertà, gestite con grandi risorse finanziarie e organizzative. Apparentemente, si trattò di un successo. Ma già negli anni '70 erano chiari i limiti di queste riforme

Poverty Rates by Age: 1959 to 1999

Child poverty lowest since 1979; elderly poverty rate lowest since first measured



Source: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March 1960 to 2000.

War on Poverty



Pres. Lyndon Johnson and Gov. Terry Sanford pose with the Marlow family in Rocky Mount.

Photo: [North Carolina Department of Natural and Cultural Resources](#)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti : una storia lunga un secolo

anni '60: il Segretario alla Difesa Robert McNamara sperimenta il *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS). L'obiettivo è legare strettamente l'allocazione del denaro pubblico a obiettivi programmatici.

“PPBS (*Planning, Programming, Budgeting System*)

Metodologia utilizzata per ottimizzare la formulazione e la presentazione del bilancio pubblico; è articolata nelle 3 fasi della pianificazione (planning), per la determinazione degli obiettivi pubblici di lungo periodo, della programmazione (programming), consistente nella scelta degli strumenti alternativi per il raggiungimento degli obiettivi, e della predisposizione del bilancio (budgeting), con cui le scelte compiute nelle due fasi precedenti sono tradotte in termini finanziari.”

(Treccani, *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012

http://www.treccani.it/enciclopedia/ppbs_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti : una storia lunga un secolo

1978: grazie alla mobilitazione anti-tasse, in California viene approvato il famoso referendum *Proposition 13*, che limita il potere dello stato di tassare gli immobili. E' l'inizio della svolta liberista.

1981: il **presidente Ronald Reagan**, nel suo discorso inaugurale, afferma: "Il governo non è la soluzione, ma il problema"

Ma, paradossalmente, anche un programma di governo per tagliare l'intervento pubblico richiede investimenti nell'analisi delle politiche pubbliche, per identificare quali programmi non funzionano e vanno eliminati.



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti

L'istituzionalizzazione della *policy analysis* à *Le think tanks*

“Think Tanks as Idea Factories.

A think tank is an organization that sponsors research on specific problems, encourages the discovery of solutions to those problems, and facilitates interaction among scientists and intellectuals in pursuit of these goals. (...).

By their very nature, public policy think tanks are involved with the **academic and scholarly world**. In fact, the most important sources of political change **are not politicians, political parties or financial contributions**. Rather, they are **ideas generated on college campuses, in think tanks and in other research organizations** around the country.” (by John C. Goodman , What Is A Think Tank? December 20, 2005 <http://www.ncpa.org/pub/special/20051220-sp.html?PHPSESSID=2cb35ac3f9a5a7071c9167eecac4baf>)

“*Think tank* è un'espressione abbastanza amorfa per descrivere la varietà di assetti che questa nazione di inventori e sperimentatori di istituzioni ha escogitato nel corso del ventesimo secolo per far pesare nelle questioni pubbliche la competenza tecnica, l'intuizione informale e il giudizio politico” (James Smith, 1989).

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Unitià L'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Le principali think tanks

Rockefeller Foundation <https://www.rockefellerfoundation.org/> (1913)

Brookings Institution <http://www.brookings.org> (1916)

RAND <http://www.rand.org> (1948)

Urban Institute <http://www.urban.org> (1968)

The Heritage Foundation <http://www.heritage.org> (1973)

Cato Institute <http://www.cato.org> (1974)

Center on Budget and Policy Priorities <https://www.cbpp.org/> (1983)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti à l'istituzionalizzazione della *policy analysis*

I centri di analisi e valutazione delle politiche interni alle istituzioni

Nel Congresso (potere legislativo), due centri di ricerca svolgono funzioni molto importanti:

Congressional Research Service <http://www.loc.gov/crsinfo/> (analisi ex ante)

Government Accountability Office <http://www.gao.gov> (valutazione ex post)

I loro rapporti sono in genere apprezzati perché *non partisan*, cioè non di parte, e perché basati su solide evidenze.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti à l'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Le organizzazioni professionali

Fanno da ponte tra le ricerche accademiche e la loro applicazione pratica

Policy Studies Organization <http://www.ipsonet.org/> (1972)

Association for Public Policy Analysis and Management <http://www.appam.org/> (1979)

American Association for Budget and Program Analysis <http://www.aabpa.org/> (1975)

The American Evaluation Association <https://www.eval.org/> (1986)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti à l'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Le imprese – for profit

Sono molte le imprese che fanno *policy analysis for profit*, per clienti paganti: lobbisti o organizzazioni no profit che intendono proporre progetti a enti finanziatori e al pubblico, oppure singole società che non vogliono rischiare di produrre beni o servizi in contrasto con le politiche dei governi....

Per scoprire questo mercato, basta digitare "*policy analysis*" "*our clients*" in un motore di ricerca, oppure visitare i siti specializzati in offerte/ricerche di lavoro.

Es: "Policy Analyst Salary: The average pay for a Policy Analyst is \$54,658 per year. The highest paying skills associated with this job are Lobbying and Statistical Analysis."

http://www.payscale.com/research/US/Job=Policy_Analyst/Salary

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à Stati Uniti à l'istituzionalizzazione della *policy analysis*

Le organizzazioni not for profit: una definizione perfetta di che cosa è la valutazione

BILL & MELINDA
GATES foundation

— How We Work —

EVALUATION POLICY

Introduction

The Bill & Melinda Gates Foundation collaborates with partners to promote long-term solutions that help people live healthy, productive lives. Achieving our ambitious goals requires rigorous evaluation so we and our partners can continually improve how we carry out our work.

Evaluation is the systematic, objective assessment of an ongoing or completed intervention, project, policy, program, or partnership. Evaluation is best used to answer questions about what actions work best to achieve outcomes, how and why they are or are not achieved, what the unintended consequences have been, and what needs to be adjusted to improve execution. When done well, evaluation is a powerful tool to inform foundation and partner decision making about how to optimize scarce resources for maximum impact. It is distinct from other forms of measurement that focus only on observing whether change has occurred, not why or how that change occurred.

In This Page

INTRODUCTION

OUR STRATEGIES AND
EVALUATION

EVALUATION DESIGN AND
METHODS

EVALUATION ROLES AND
RESPONSIBILITIES

CONCLUSION

<http://www.gatesfoundation.org/How-We-Work/General-Information/Evaluation-Policy>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à altri contesti

Le organizzazioni internazionali

Le principali organizzazioni internazionali hanno adottato il principio delle politiche pubbliche basate sull'evidenza e hanno contribuito a diffonderlo con manuali e linee guida. Esempio: OECD <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>

What we do and how

> Who does what

> What we do and how

> Members and partners

> History

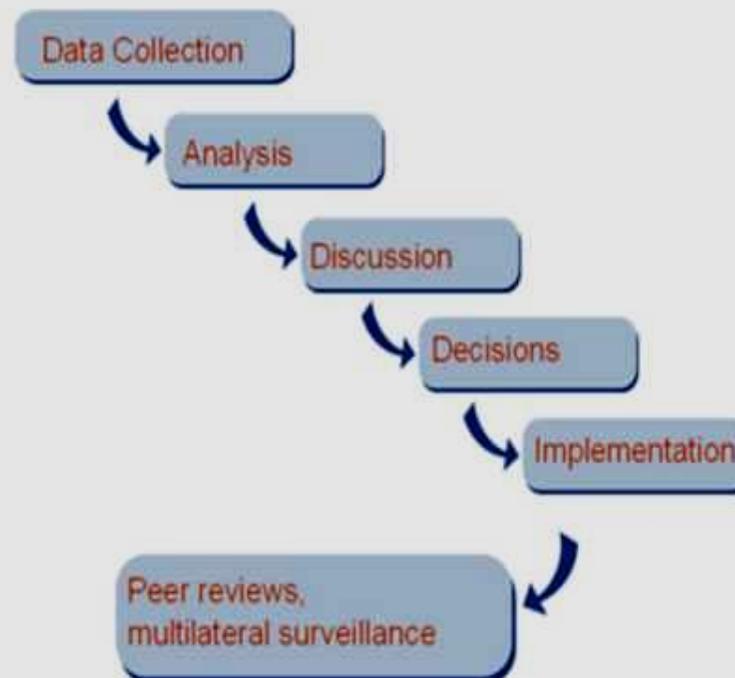
> Budget

> Publishing

> Careers at the OECD

OECD uses its wealth of information on a broad range of topics to help governments foster prosperity and fight poverty through economic growth and financial stability. We help ensure the environmental implications of economic and social development are taken into account.

OECD's way of working



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à altri contesti

Il caso italiano

L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche sono attività ancora poco sviluppate, sia all'interno sia all'esterno delle istituzioni.

Nella grande maggioranza dei casi, l'approccio giuridico e quello finanziario costituiscono una barriera non superabile.

In teoria, la struttura che, all'interno dell'esecutivo, dovrebbe effettuare " il monitoraggio e la verifica (..) dell'attuazione del programma e delle politiche settoriali" esiste:



Ufficio

Competenze

L'Ufficio per il programma di Governo è la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale della programmazione strategica, del monitoraggio e dell'attuazione delle politiche governative.

Ma tutto quello che viene prodotto è esclusivamente il monitoraggio della produzione delle leggi e delle norme attuative.

I governi cambiano, ma la logica rimane immutata.

<http://www.programmagoverno.gov.it/it/ufficio/competenze/>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à altri contesti à il caso italiano

Dal 2015, il Senato promuove importanti novità, che culminano, nella primavera 2017, nell'istituzione dell'**Ufficio Valutazione impatto (UVI)**



Il Senato ha costituito l'Ufficio Valutazione Impatto (UVI), guidato dal Presidente, **a coronamento di un percorso iniziato nel 2015**. In questi due anni, infatti, l'Amministrazione del Senato ha avviato, svolto e completato la **formazione del proprio personale** sul campo dell'analisi e della valutazione, **specializzando** ulteriormente gruppi più ristretti di dipendenti.

Ha avviato **contatti e collaborazioni** coi più importanti organismi di valutazione a livello internazionale.

Ha iniziato un rapporto permanente di collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali sulla **valutazione delle politiche europee nei territori**.

Ha promosso e realizzato **il primo master di secondo livello in analisi e valutazione** delle politiche pubbliche all'interno di un organo costituzionale - di durata annuale e con successive edizioni per i prossimi anni - insieme all'Università Ca' Foscari, all'Irvapp, all'Asvapp e alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

https://www.senato.it/4783?testo_generico=1305

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 2. L'affermazione del paradigma à altri contesti à il caso italiano

Le think tanks '*Italian style*'

Il significato di 'think tank' in Italia assume connotazioni anomale, soprattutto quando ad utilizzare questo termine sono i partiti o le loro fazioni interne.

“se queste fondazioni nascono in certi casi anche per espressione di un singolo politico, restano comunque luoghi di elaborazione autonomi in cui si sta preparando una nuova generazione di intellettuali e politici. Magna Carta di Gaetano Quagliariello, FareFuturo di Gianfranco Fini, la Free foundation di Renato Brunetta e Franco Frattini, Nova res publica animata anche da Giulio Tremonti, ma anche per esempio Formiche, o Arel di Enrico Letta, a settembre poi Erasmo3000 che seguirò in prima persona con Mariastella Gelmini, sono espressioni della migliore cultura politica nel senso vero del termine, cioè think tank che danno un sostegno alla politica, criticano l' esistente, producono progetti per il futuro.” dalla lettera del Ministro Bondi al 'Corriere della sera' del 10 agosto 2009 “La cultura? Incapace di farsi politica rischia di diventare inutile piagnisteo“

http://archiviostorico.corriere.it/2009/agosto/10/cultura_Incapace_farsi_politica_rischia_co_9_090810005.shtml

Per una ricostruzione di questa galassia, v. Openpolis 2018, *Cogito ergo sum*

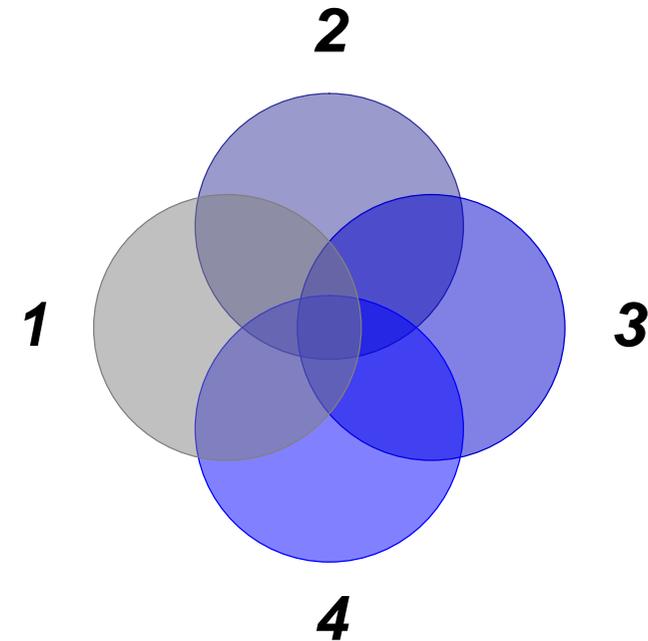
<https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2018/07/Cogito-ergo-sum-2018.pdf>

Purtroppo, la scarsa trasparenza circa le fonti di finanziamento ha generato diverse indagini da parte della magistratura, anche in tempi molto recenti (v. Riccardo Ferrazza, *Renzi e la parabola di Open, da modello di trasparenza agli intrecci finanziari*, il sole 24 ore, 30 Novembre 2019, <https://www.ilsole24ore.com/art/la-parabola-open-modello-trasparenza-intrecci-finanziari-ACiMPE2>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

4 approcci fondamentali

1. l'approccio **economico**
idea guida: il benessere sociale
efficienza economica...
2. l'analisi delle **decisioni**
idea guida: l'utilità attesa
valutazione delle conseguenze delle diverse alternative...
3. l'approccio dell'**analisi dei sistemi e della ricerca operativa**
idea guida: il modello di sistema con l'interazione tra le sue parti
management sciences..
4. **problem solving e Artificial Intelligence (AI)**
idea guida: l'utilizzazione di grandi quantità di informazioni per risolvere problemi
sistemi esperti, machine learning...



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

3.1. L'approccio economico

Come persone con preferenze diverse possono convenire su criteri di valutazione del benessere collettivo razionali, e pertanto ampiamente accettabili?

Concetto di ottimo paretiano (dal suo ideatore, Vilfredo Pareto): Si ha una situazione paretianamente ottima quando l'allocazione delle risorse è tale che non è possibile migliorare la condizione di un soggetto senza peggiorare la condizione di un altro.

Quando è in gioco l'allocazione di beni privati, il mercato competitivo genera equilibri paretianamente ottimi.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico

Problema: che fare in tutti gli altri casi, quelli in cui non è possibile migliorare la situazione di qualcuno, magari in estrema situazione di bisogno, se non chiedendo sacrifici ad altri, magari in estrema situazione di abbondanza?

Esempio: come giustificare la tassazione, sia pure minima, sulla base del concetto di ottimo paretiano?

La risposta scettica di Pareto:

“Quando la collettività sta in un punto Q da cui può allontanarsi giovando a tutti gli individui, procurando a tutti maggiori godimenti, è manifesto che, sotto l'aspetto economico, conviene non fermarsi in tal punto ma seguitare ad allontanarsene sinché si giova a tutti. Quando poi si giunge ad un punto P ove ciò più non sia possibile, occorre, per fermarsi o per proseguire, **ricorrere ad altre considerazioni, estranee all'Economia, cioè occorre decidere, mediante considerazioni di utilità sociale, etiche, od altre qualsiasi, a quali individui conviene giovare, sacrificando altri**. Sotto l'aspetto esclusivamente economico, giunta che sia la collettività ad un punto P, conviene che si fermi.” (Pareto, 1916-1988, vol. IV, p. 2001)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico

Davanti a situazioni di *inapplicabilità del criterio di Pareto*, due strade

Strada 'normativa-propositiva'

Tra lo status quo, l'inattività, in cui la società nel suo complesso alla fine va a stare peggio, e la frontiera dell'ottimo paretiano, ci sono soluzioni intermedie che possono essere esplorate con strumenti scientifici, che spostano l'attenzione dai costi/benefici individuali ai costi/benefici sociali.

L'economia del benessere sociale

"Una funzione del benessere sociale rappresenta il benessere dell'intera società come funzione delle utilità degli individui, così come la funzione di utilità rappresenta il benessere di un individuo come funzione delle quantità di beni che consuma" (D. Friedman, 1999, p. 6)

3 capitolo: *Analisi razionale delle politiche - deduttiva-prescrittiva*

Strada 'descrittiva-scettica'

La pretesa *della policy analysis* di arrivare a una definizione oggettiva del benessere sociale è infondata. E può essere anche pericolosa per la democrazia.

Le politiche pubbliche 'buone' sono quelle adottate entro procedure di voto democratiche.

I fallimenti della politica

Il contributo scientifico più solido e utile che la prospettiva economica può dare all'analisi delle scelte dei governi è spiegare l'origine dei fallimenti della politica, illuminando i meccanismi che portano a decisioni contrarie alle preferenze della maggioranza.

6 capitolo: *Teorie della scelta pubblica - deduttive-descrittive*

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico

L'Economia pubblica

L'economia pubblica, detta anche economia finanziaria o scienza delle finanze, è la disciplina che studia l'attività economica del settore pubblico di uno stato.

L'**Economia del benessere**, che è parte dell'economia pubblica, studia la possibilità di stime dirette a valutare il **benessere collettivo**. Ha per oggetto sia considerazioni teoriche sulla comparazione tra diversi sistemi economici in tema di benessere, sia **valutazioni orientate alle politiche pubbliche per stimarne gli effetti sul benessere della collettività**. (v. <http://www.treccani.it/enciclopedia/economia-del-benessere/>)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico

Economia del benessere

Primo teorema: ogni equilibrio competitivo è paretianamente ottimo.

In altre parole, il mercato, senza intervento statale, può garantire un equilibrio di ottimo paretiano se sono soddisfatte queste condizioni:

- Presenza di una concorrenza perfetta
- Assenza di beni pubblici e di esternalità
- Presenza di una informazione completa

“Un equilibrio competitivo (di mercato) è paretianamente ottimo: ciò significa che un pianificatore sociale benevolo e pienamente informato non potrebbe rimpiazzare l'allocazione competitiva dei beni con un'altra, capace di aumentare il benessere di ogni singolo consumatore” (Tirole, 1988, p. 6)

Secondo teorema: ogni allocazione paretianamente ottima può essere il risultato di un equilibrio competitivo, una volta **assegnata agli attori economici una dotazione iniziale di risorse**.

Se ci sono attori che 'non hanno il chip per giocare', cioè non hanno un minimo di risorse per partecipare agli scambi di mercato, l'allocazione paretianamente ottima non può essere prodotta dal mercato. In questi casi, lo Stato può svolgere una funzione redistributiva del reddito basandosi su elementare criteri di equità.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico

I fallimenti del mercato

Quando si verificano le seguenti condizioni, il mercato non garantisce esiti paretianamente ottimi:

1. Monopoli
2. Beni comuni e beni pubblici
3. Esternalità
4. Asimmetrie informative
5. Squilibri distributivi

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Monopoli, Beni comuni e beni pubblici, Esternalità

Per capire questi tre primi tipi di fallimenti del mercato, occorre partire da una tipologia dei beni e dei servizi basata su 2 criteri

escludibilità sì/no

–escludibilità: si può escludere qualcuno dal consumo.

•esempio: chi non paga le scarpe, non può indossarle

–non escludibilità: non è tecnicamente possibile, allo stato attuale, escludere qualcuno dal godimento di un bene

•esempi: aria pulita, difesa delle frontiere, difesa dalle epidemie..

rivalità sì/no

–rivalità: l'uso da parte di una persona riduce le possibilità di uso da parte di altre persone

•esempi: un'opera lirica in un teatro

–non rivalità: l'uso da parte di una persona non riduce le possibilità di uso da parte di altre persone

•esempi: un'opera lirica trasmessa per radio

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Beni pubblici ed esternalità

Tipi di beni e servizi: 2 criteri

	<i>Rivali</i>	<i>Non-rivali</i>
<i>Escludibili</i>	Beni privati	Monopoli naturali
<i>Non-escludibili</i>	Risorse comuni	Beni pubblici

Beni privati

–escludibili e rivali: scarpe, case..

Monopoli naturali

–escludibili, ma non rivali: reti idriche, telefonia..

Beni pubblici

–non escludibili e non rivali: la difesa nazionale, la lotta alle epidemie...

Risorse comuni

–rivali, ma non escludibili: pascoli, bacini di pesca..

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Beni privati ed efficienza del mercato

	<i>Rivali</i>	<i>Non-rivali</i>
<i>Escludibili</i>	Beni privati	Monopoli naturali
<i>Non-escludibili</i>	Risorse comuni	Beni pubblici

Beni privati

–escludibili e rivali: scarpe, case..

E' logico attendersi che i mercati funzionino in modo efficiente nel procurare questi beni. V. primo teorema dell'economia del benessere.

Dunque, in questi casi l'intervento pubblico non serve

Monopoli naturali ed efficienza del mercato

	<i>Rivali</i>	<i>Non-rivali</i>
<i>Escludibili</i>	Beni privati	Monopoli naturali
<i>Non-escludibili</i>	Risorse comuni	Beni pubblici

Monopoli naturali

– escludibili, ma non rivali: di fatto, sono quei settori industriali in cui un'impresa da sola può produrre beni o servizi per l'intero mercato a costi inferiori a quelli che dovrebbero essere affrontati da due imprese (reti idriche, Amazon, reti telefonia mobile..)

In questi casi, i mercati tendono ad essere inefficienti perché la concorrenza è imperfetta, a causa di logiche monopolistiche (una sola grande impresa) o oligopolistiche (poche grandi imprese che si dividono il mercato). La scelta ottimale per l'impresa non garantisce l'efficienza allocativa, poiché la quantità prodotta non è quella che eguaglia il prezzo al costo marginale.

Dunque, l'intervento pubblico con la regolazione può ridurre le inefficienze: v. intervento UE contro Microsoft, Google..

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Es: posizione dominante di Google.



Commissione europea - Comunicato stampa

Antitrust: la Commissione infligge a Google un'ammenda di 4.34 miliardi di € per pratiche illegali riguardanti i dispositivi mobili Android volte a rafforzare la posizione dominante del motore di ricerca di Google Bruxelles, 18 luglio 2018

([http://europa.eu/rapid/press-release IP-18-4581_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4581_it.htm))

Antitrust: la Commissione commina a Google un'ammenda pari a 1,49 miliardi di € per pratiche abusive nella pubblicità online, 20 marzo 2019

([https://ec.europa.eu/italy/news/20190320 Commissione europea multa google pubblicita online_it](https://ec.europa.eu/italy/news/20190320_Commissione_europea_multa_google_pubblicita_online_it))

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Risorse comuni, beni pubblici, esternalità ed (in)efficienza del mercato

	<i>Rivali</i>	<i>Non-rivali</i>
<i>Escludibili</i>	Beni privati	Monopoli naturali
<i>Non-escludibili</i>	Risorse comuni	Beni pubblici

Risorse comuni, rivali, ma non escludibili: pascoli, bacini per la pesca..

Beni pubblici, non escludibili e non rivali: la difesa nazionale, la lotta alle epidemie...

Occorre poi considerare un altro tipo di beni: quelli privati, ma generatori di **esternalità**: si ha una esternalità quando l'interazione volontaria tra due attori (ad esempio, lo scambio tra un produttore e un consumatore) produce effetti anche su persone (altri produttori o altri consumatori) che non sono coinvolte nell'interazione.

Esempi di esternalità negative:

- la fabbrica che inquina
- il rumore dei bar di notte

Esempi di esternalità positive:

- le luci delle vetrine di notte

Quando sono in gioco questi tre tipi di beni, i mercati sono **inefficienti**, perché non riescono a garantire la loro produzione ottimale

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Esternalità negative

“In economia una esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al costo o al beneficio sopportato/ricevuto. (...)

L'esternalità indica dunque l'effetto di un'attività che ricade verso soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa. L'esternalità dipende da un'attività economica individuale, ma non è assimilata alle merci e pertanto è priva di un prezzo di mercato”. <https://it.wikipedia.org/wiki/Esternalit%C3%A0>



www.epa.gov/Education/ELSI/pollution-main.html



http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d6/Water_pollution.jpg

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

I *free riders* (gli scrocconi, gli imbucati)

Quando sono in gioco risorse comuni, beni pubblici o beni con esternalità, è razionale per ciascun individuo godere di quel bene senza pagare i costi necessari alla sua produzione o senza curarsi delle conseguenze per gli altri.

Infatti,

-se tutti sopportano i costi per la produzione del bene comune – riducono il riscaldamento, evitano l'auto, fanno le vaccinazioni.. – e io non lo faccio, io godrò comunque del bene comune.

-se nessuno paga i costi, e solo io li sopporto, il mio impegno non basterà a garantirmi l'aria buona o la protezione dalle epidemie.

Dunque, qualunque scelta faccia il resto dei miei concittadini, la mossa più vantaggiosa per me è non pagare i costi, defezionare.

Dato che tutti sono attori razionali, in assenza di altri vincoli, i beni pubblici tendono a essere sottoprodotti.

La tragedia dei *commons*

quando non è possibile escludere gli utilizzatori, la tendenza è uno sfruttamento eccessivo del bene comune, fino ad arrivare alla sua distruzione

acqua inquinata

consumo del suolo...

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Asimmetrie informative

Nei mercati competitivi, il prezzo di mercato è un indicatore sintetico delle informazioni rilevanti per le parti coinvolte nelle transazioni.

Se le informazioni rilevanti per lo scambio sono asimmetricamente distribuite tra le parti, allora una di esse gode di un vantaggio conoscitivo sull'altra parte.

La consapevolezza del vantaggio conoscitivo può dar luogo ad un comportamento opportunistico da parte del contraente che gode del vantaggio conoscitivo.

I comportamenti opportunistici possono generare equilibri inefficienti.



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Asimmetrie informative: la teoria principale-agente

Imprenditori o politici, se vogliono realizzare un progetto, devono ricorrere a un'organizzazione che richiede, per funzionare, l'impegno di molte persone. Attraverso varie forme di contratto, i primi diventano i 'principali' dei secondi, gli 'agenti'.

Sia il principale, sia l'agente, sono attori razionali, orientati a massimizzare le rispettive utilità. Due dati caratterizzano la loro relazione:

il non allineamento dei loro interessi: il principale vuole raggiungere i suoi obiettivi, mentre l'agente vuole acquisire benefici quali una retribuzione, un posto di lavoro, una pensione.

l'asimmetria informativa: il principale ha un'idea vaga di 'come fare' e di 'quanto costa', mentre l'agente conosce tutti i trucchi per trarre il massimo vantaggio dall'ingaggio.

Le asimmetrie informative generano due paradossi:

–**l'azzardo morale**: l'occasione fa l'uomo ladro

–**la selezione avversa**: mettere la faina a guardia del pollaio

Per confezionare il suo contratto ottimale, il principale deve bilanciare le 'perdite da agente' con i costi di contrattazione e di implementazione dei controlli. Un'impresa spesso in perdita.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Asimmetrie informative: la teoria principale-agente

«Troppi parti cesarei, la metà ingiustificati»: l'Oms richiama l'Italia

PRIMO PIANO > SANITÀ

Domenica 25 Febbraio 2018 di Valentina Arcovio



Mettere al mondo un figlio, uno degli eventi più naturali del mondo, rischia di diventare una fredda procedura medica. Troppo spesso, infatti, si ricorre al bisturi e ai farmaci per accelerare e facilitare il parto di una donna. A lanciare l'allarme è stata l'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) che

denuncia un'«eccessiva medicalizzazione» nei parti. Per l'autorevole Oms, non si darebbe alle donne il tempo necessario per partorire. Ma in alcuni paesi, come il nostro, sembra ci siano invece veri e propri interessi economici.

[ingiustificati oms richiama italia-3569570.html](http://www.espressonline.it/tema/ingiustificati-oms-richiama-italia-3569570.html)

Com'è ovvio, un parto cesareo permette introiti superiori a quelli di un parto naturale. E nessuna donna se la sente di rifiutarlo se è il ginecologo a consigliarlo.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

Squilibri distributivi

Nel modello ideale, il mercato competitivo e il meccanismo dei prezzi aumentano il benessere degli attori perché permettono loro di migliorare la loro posizione iniziale.

Questo, a patto che coloro che entrano nelle transazioni di mercato abbiano **una dotazione minima** di beni da scambiare.

Ma non è sempre così. Chi non ha risorse per sopravvivere può ricorrere a pratiche degradanti o autolesioniste, quali il commercio di bambini o di organi, con degenerazioni che per la nostra comune sensibilità sono intollerabili



The image shows a screenshot of a news article from L'Espresso. The header is red with the L'Espresso logo and navigation links like 'INCHIESTE' and 'Il traffico d'organi passa su Facebook'. Below the header, there's a sub-header 'TRATTA DELL'ORRORE' and a large main title 'Il traffico d'organi passa su Facebook'. The article text starts with 'Nei social network crescono le pagine "kidney for sale" che ospitano annunci da Libano, Siria, Turchia, Giordania, Marocco, Egitto. Con tanto di tariffario. Ecco come funziona l'ultima frontiera della tratta dell'orrore'. The author's name 'DI SARA LUCARONI' and the date '04 ottobre 2017' are also visible.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.1. l'approccio economico à i fallimenti del mercato

In tutti i casi che abbiamo citato, i fallimenti del mercato producono effetti negativi per vasta parte della società.

In questi casi, l'intervento dello stato può generare equilibri più vantaggiosi di quelli creati dal gioco della domanda e dell'offerta.

-Con **politiche pubbliche regolative**, lo stato può imporre sanzioni o promuovere la denuncia morale della defezione, rendendo non convenienti, in termini economici o reputazionali, i comportamenti anti-sociali.

-Con **politiche pubbliche redistributive**, lo stato può fornire le risorse minime che consentono a una persona di vivere senza rinunciare alla sua salute o alla sua dignità.

L'approccio economico permette di valutare questi interventi, in modo da non cadere dalla padella dei fallimenti del mercato alla brace dei fallimenti di uno stato troppo ingombrante e impiccione.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

Altri modelli di razionalità, diversi dall'economia classica

Come abbiamo visto, l'approccio economico richiede alcune importanti rielaborazioni per passare dall'idea di utilità individuale, sul quale è basato, all'idea di utilità pubblica, o sociale, o collettiva.

Altri approcci guardano più alla **razionalità e logicità delle procedure di scelta**, senza focalizzarsi sulla differenza tra scelte individuali e scelte sociali: se una procedura logica funziona per le scelte individuali, può essere utilizzata anche per le scelte sociali.

Questi diversi approcci condividono molti tratti comuni: *“I termini ‘approccio quantitativo’, ‘ricerca operativa’, ‘management science’, ‘analisi dei sistemi’ e ‘scienza dei sistemi’ sono spesso usati in modo interscambiabile”* (Murty, K. G. 2007, Operations Research)

La slide seguente fornisce una mappa dei modelli logici più diffusi e delle loro applicazioni. Qui considereremo solo quelli più utilizzati nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

3.2. L'analisi delle decisioni

L'analisi delle decisioni pone al centro dell'attenzione la comparazione tra le conseguenze future delle varie alternative possibili, in una situazione in cui occorre fare una scelta. Per visualizzare e analizzare la struttura di una scelta e le sue conseguenze, viene spesso costruito un **albero della decisione** (*decision tree*).

“Un decisore ha bisogno solo di quattro tipi di informazioni per costruire un **albero della decisione**:

1. Quali corsi di azione ho a disposizione? (**alternative**)
2. Quali sono le eventualità che possono derivare da queste azioni? (..) (**conseguenze**)
3. Qual è la **probabilità** di ciascuna eventualità?
4. Qual è il **valore** di ciascuna eventualità per me?” (Connolly, Arkes, Hammond, *Judgment and Decision Making*, 2000)

Questa tecnica può essere utilizzata in diversi campi:

- per scegliere la terapia migliore per un paziente
- per decidere su quali titoli azionari investire
- per selezionare il mutuo più conveniente...

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

L'albero della decisione: elementi costitutivi

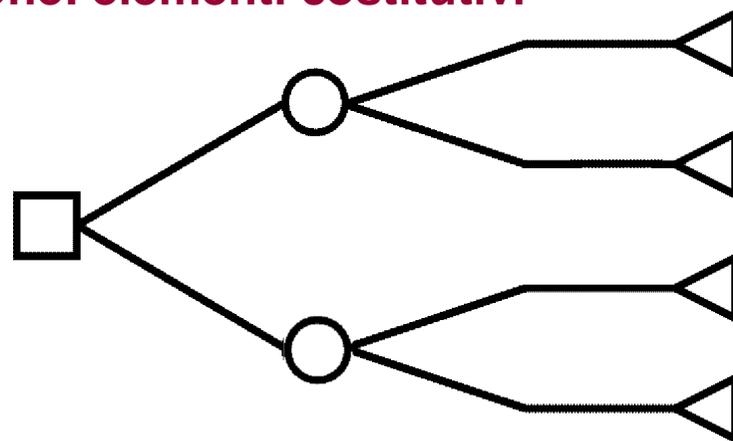


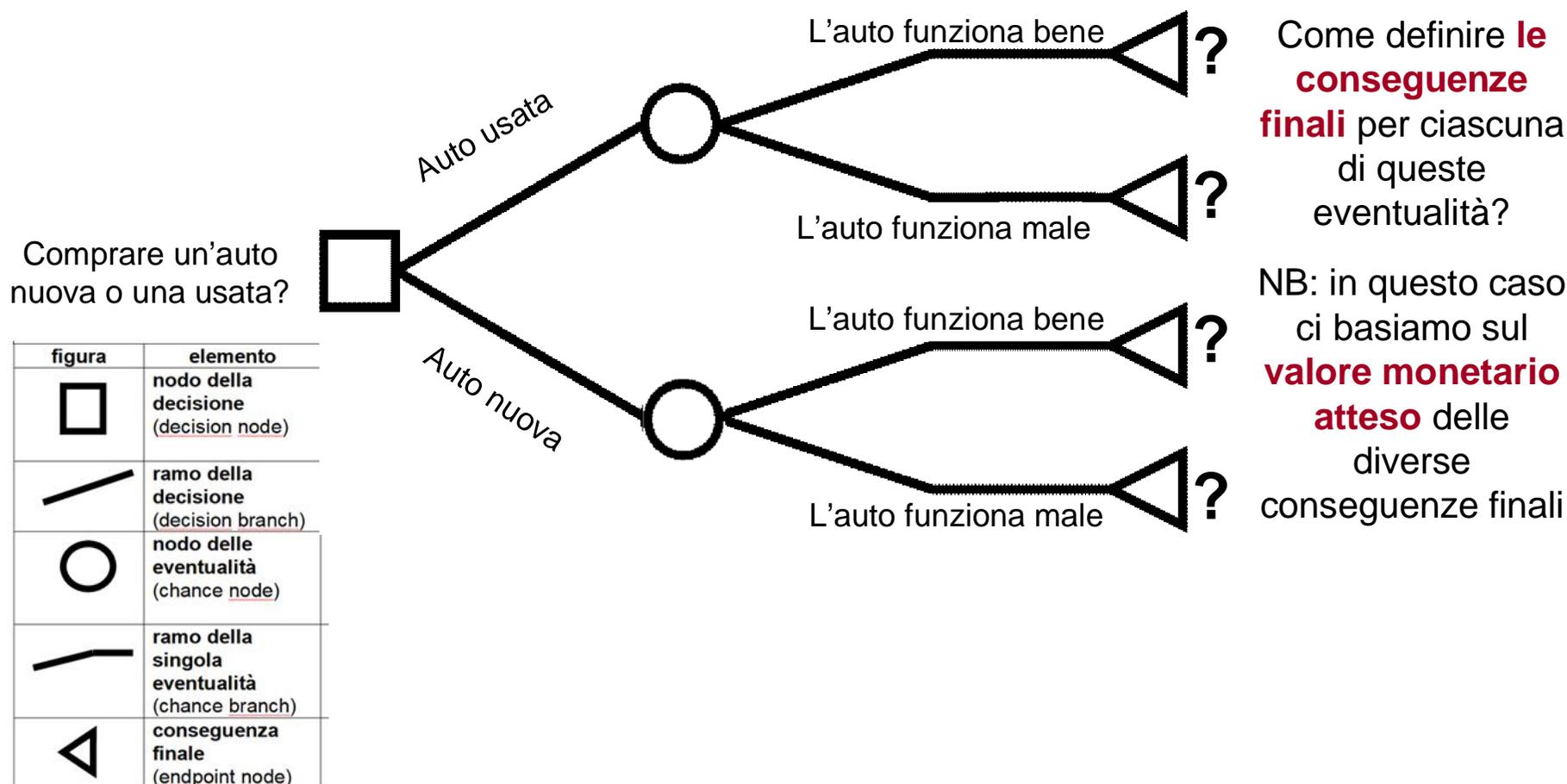
figura	elemento	significato	esempi
	nodo della decisione (<u>decision node</u>)	è la 'radice' dell'albero: indica una situazione in cui esistono almeno due alternative tra cui scegliere	esempi: che cosa fare dopo la maturità? che cosa fare se si rompe il computer?
	ramo della decisione (<u>decision branch</u>)	è uno dei 'rami' dell'albero: l'insieme dei rami deve contenere tutte le alternative considerate	isciversi all'università o andare a lavorare? far riparare il computer o comprarne uno nuovo?
	nodo delle eventualità (<u>chance node</u>)	è la diramazione delle ipotesi che possono verificarsi in seguito alla scelta di un'alternativa	se mi iscrivo all'università, come può andare a finire? se faccio riparare il computer, che cosa può succedere?
	ramo della singola eventualità (<u>chance branch</u>)	identifica le diverse eventualità che possono accadere in seguito alla scelta di quella alternativa	se mi laureo, posso sperare in uno stipendio superiore se acquisto un computer nuovo, per un po' non ho costi
	conseguenza finale (<u>endpoint node</u>)	indica l'esito finale delle singole eventualità	concretamente, qual è il valore di questo risultato?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

L'albero della decisione

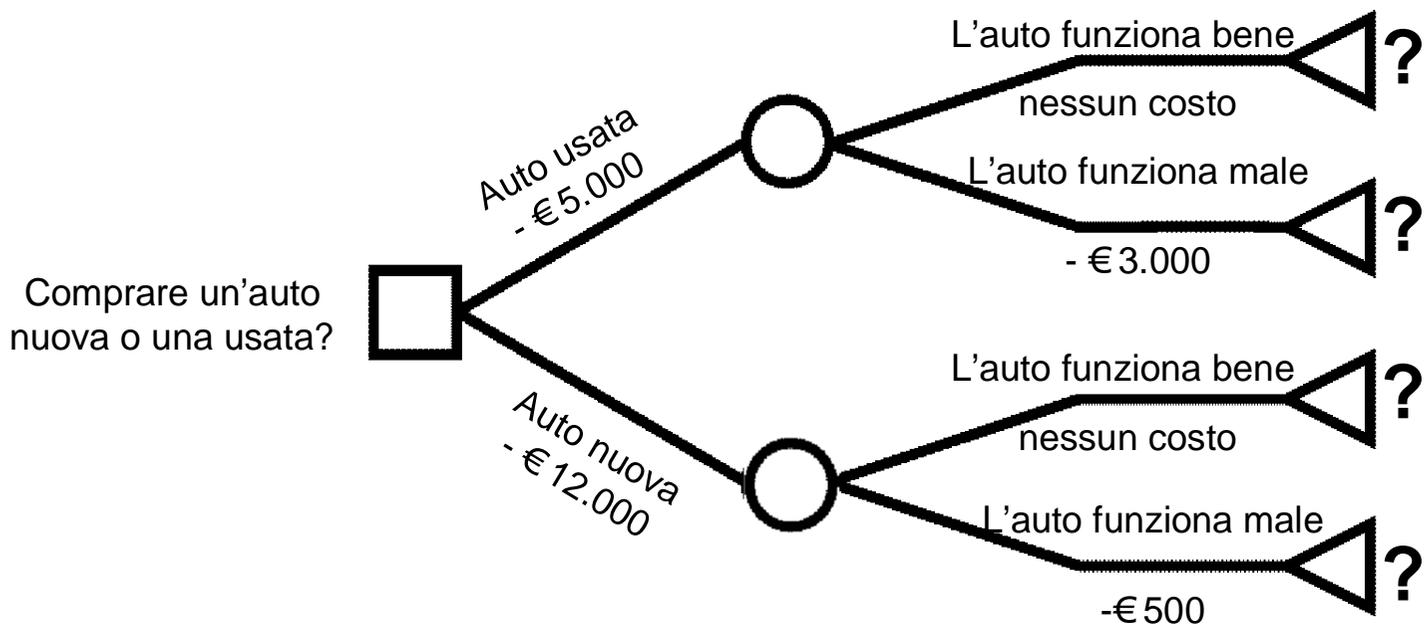
Un esempio: acquisto di un'auto nuova o usata?

fasi 1 e 2. Definizione del **problema**, delle **alternative** possibili e delle **eventualità**



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni à l'albero della decisione

Fase 3: definizione delle **grandezze monetarie** in gioco



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

Fase 3: definizione delle **grandezze monetarie** in gioco

Nell'assegnazione di questi valori, entrano in gioco fattori soggettivi, perché le conseguenze dei diversi corsi di azione possono essere più o meno gradite, più o meno apprezzate, a seconda di chi le valuta e della situazione in cui si trova.



http://www.knowledgegalaxy.net/car_engine_overheating/car_engine_overheating.html

L'ipotesi che l'auto acquistata si guasti può avere una rilevanza negativa più forte per chi ne ha una sola e la usa ogni giorno per lavoro, rispetto a chi invece ne ha a disposizione altre e/o la usa raramente.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

Fase 4: definizione delle **probabilità delle diverse eventualità**

Per risolvere il problema del calcolo delle conseguenze finali, occorre conoscere il **tipo di informazioni** che abbiamo su queste evenienze e il loro grado di **probabilità**.

Rispetto al grado di probabilità, le informazioni in possesso del decisore possono essere di tre tipi:

Certezza

L'attore che deve prendere la decisione è sicuro di quali conseguenze si verificheranno in seguito alla scelta delle alternative disponibili.

In termini statistici, se un certo evento non può accadere, la sua probabilità è zero (0%). Se un evento accade sicuramente, la sua probabilità è uno (100%). Esempio: se non si fa la gara per la fornitura di metano, le scuole restano al freddo (100% probabilità)

Rischio

Sulla base di solide evidenze, ad esempio provenienti da casi analoghi passati, è possibile attribuire una fondata probabilità al verificarsi delle diverse eventualità.

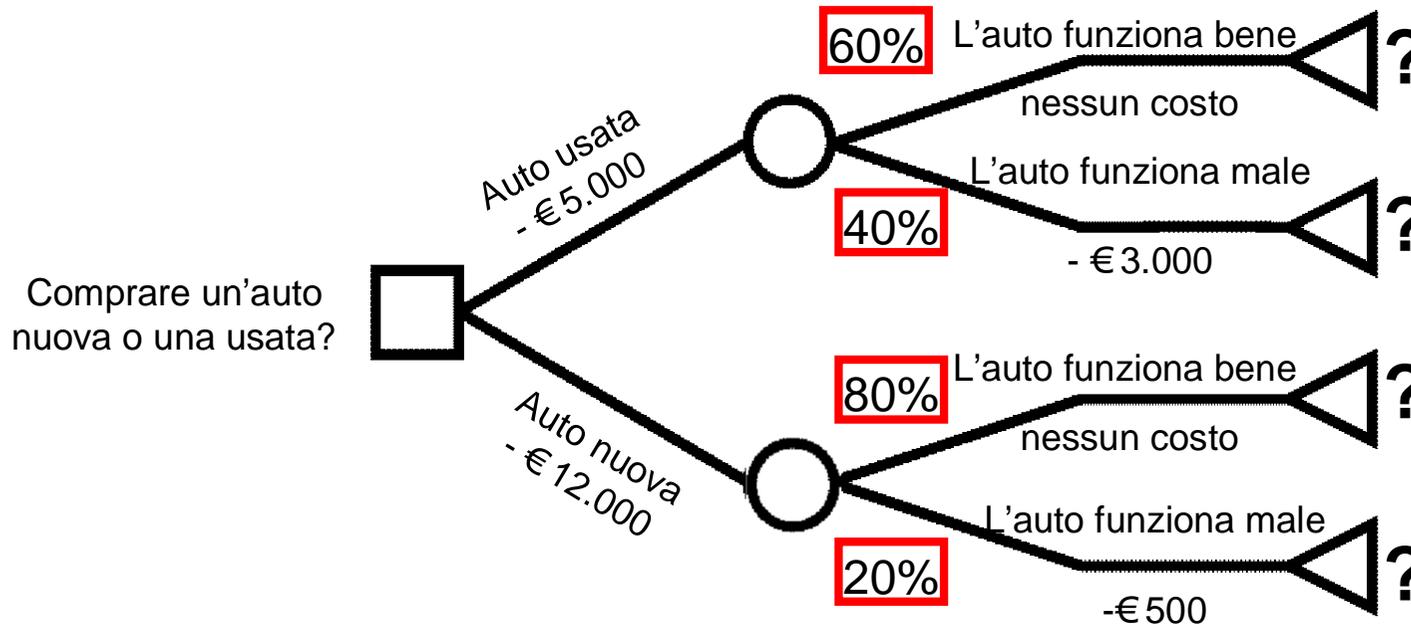
Esempi: senza un'adeguata profilassi, il 20% degli anziani colpiti dall'influenza va incontro a complicazioni. I monti Sibillini hanno un elevato rischio sismico.

Incertezza

Le evenienze possibili **non** sono riconducibili a casi passati: pertanto la probabilità può essere attribuita solo in modo approssimativo e soggettivo. Esempio: è difficile predire il ritorno dell'investimento in programmi per auto senza conducente

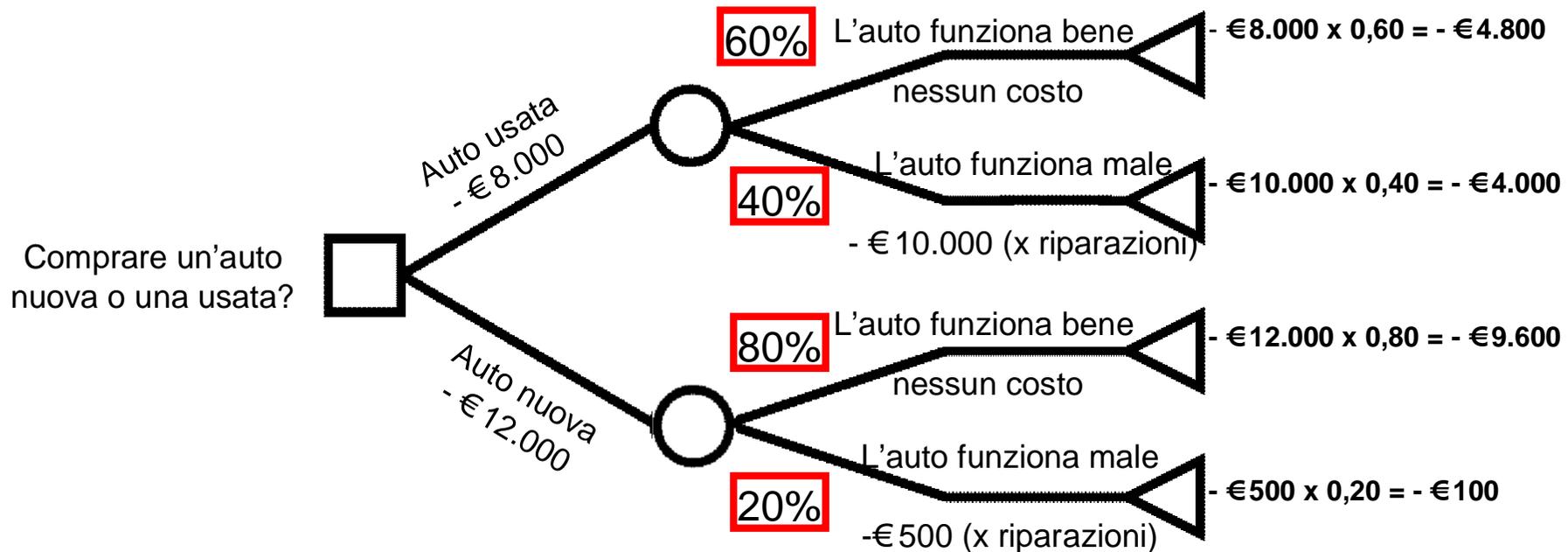
Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni à l'albero della decisione

Fase 4: definizione delle **probabilità delle diverse eventualità**



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni à l'albero della decisione

Fase 5: definizione dei costi ponderati per le **probabilità delle diverse eventualità**



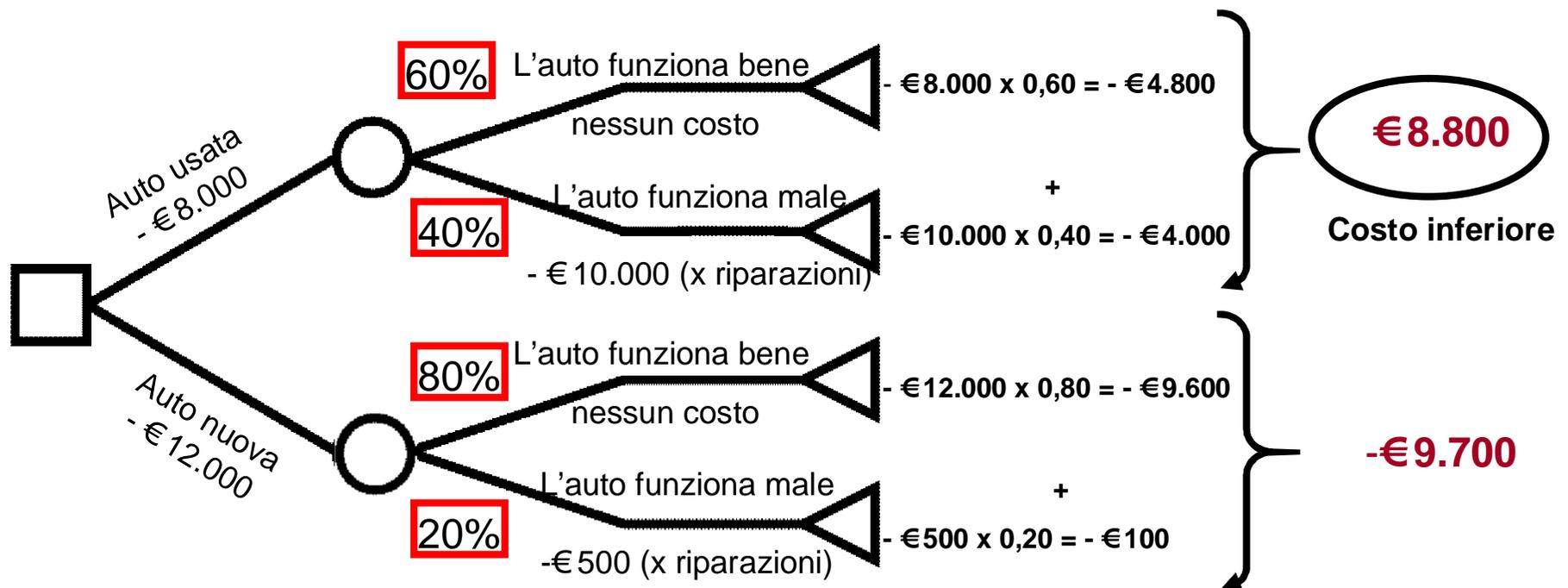
Costi (o benefici) attesi = probabilità delle conseguenze negative (o positive) x valore attuale dei costi (o dei benefici)

Esempio: il costo atteso del prendere il tram senza pagare il biglietto è dato dalla probabilità di trovare il controllore x l'ammontare della multa

lo stesso costo atteso può dunque essere il prodotto di una storia di controlli intensivi con multe leggere o, viceversa, di controlli molto rari con multe salatissime

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni à l'albero della decisione

Fase 6: definizione del **costo monetario atteso** per ogni alternativa, comprensivo delle diverse eventualità



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

Inoltre, non è detto che tutte le conseguenze si presentino nello stesso istante. Alcune si possono manifestare subito, altre tra due anni, altre tra 10.

Tutti noi preferiamo ricevere 1.000 € oggi anziché tra un anno. E preferiamo pagare 1.000 € tra un anno anziché oggi. Ma le conseguenze difficilmente sono così facilmente comparabili. E' meglio ricevere 1.000 € oggi o 1.050 € tra un anno? E' meglio spendere 100 € in più per un cellulare che garantisce una vita della batteria più lunga?



In tutti questi casi, si pone il problema di rendere comparabili conseguenze che si verificano in momenti diversi. Quando le scelte devono fare i conti con questa **dimensione intertemporale**, entra in gioco il **tasso di preferenza temporale**, che sta ad indicare di quanto deve essere superiore il beneficio futuro perché l'individuo sia indifferente tra il godimento oggi e il godimento differito.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.2. l'analisi delle decisioni

Nelle scelte degli attori economici, quando le scelte hanno una dimensione intertemporale, sono fondamentali due concetti:

-attualizzazione

-tasso di sconto

“In finanza il termine **attualizzazione** indica il processo finanziario che consente di stabilire oggi il valore attuale di un capitale che ha come naturale scadenza una data futura; tramite l'applicazione di un **tasso di sconto** si può arrivare ad identificare un'equivalenza finanziaria tra due capitali che hanno scadenze diverse nel tempo.” (<https://it.wikipedia.org/wiki/Attualizzazione>)

Questa stessa logica, e questi stessi concetti ritorneranno tra poco, applicati alla valutazione delle diverse alternative di *policy* effettuata con l'Analisi Costi Benefici (ACB)

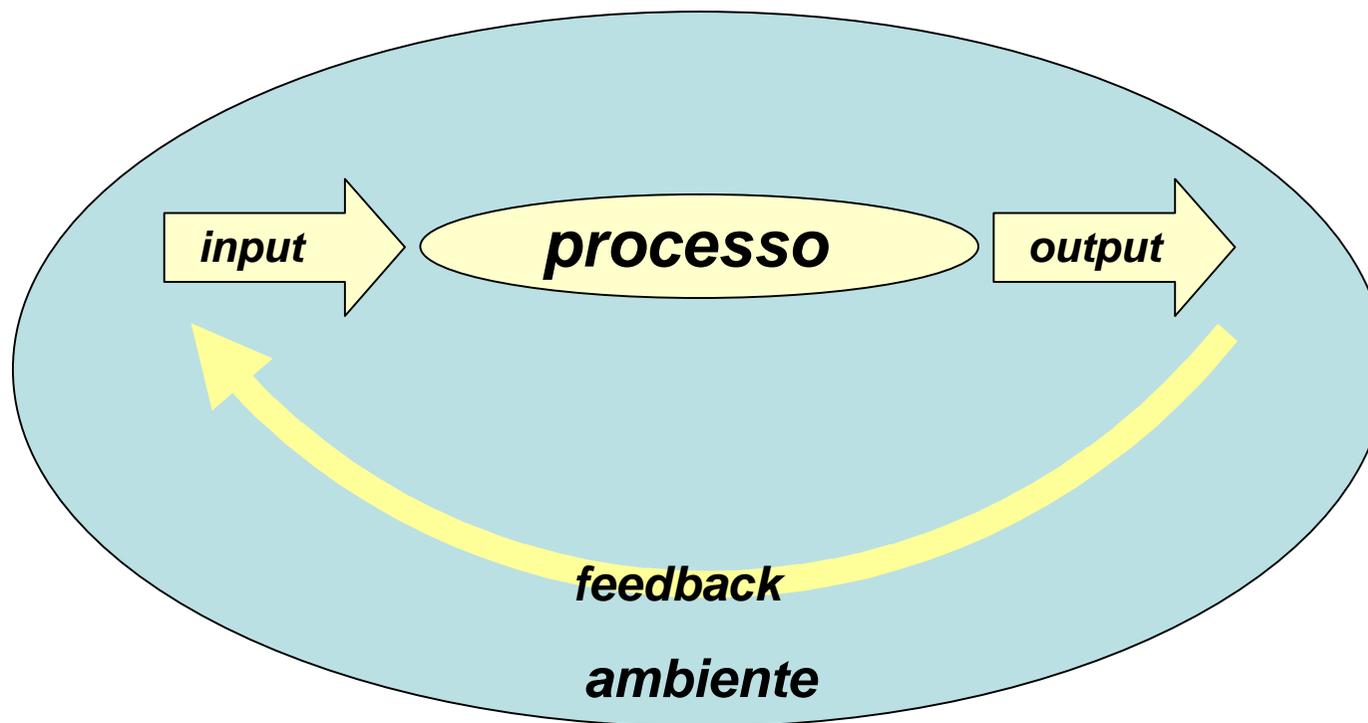
Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa: concetti fondamentali

Ragionare in termini di sistema significa cercare le **connessioni** tra i vari fenomeni in qualche modo collegabili a un problema e agli attuali esiti della situazione problematica.

Le connessioni sono importanti perché un sistema è più della somma delle sue singole parti.

La più semplice rappresentazione di un sistema in genere prevede queste componenti fondamentali.



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Fondamentale, per l'analisi dei sistemi, è la costruzione di **modelli** in grado di dare conto delle interdipendenze tra i vari fenomeni. Esempio di applicazioni in campo aziendale

RELAZIONI TRA AZIENDA E AMBIENTE ESTERNO

L'azienda è un **sistema sociale aperto** fortemente influenzato dall'ambiente esterno nel quale opera in quanto dall'ambiente **riceve** le risorse di cui abbisogna, di tipo economico, finanziario, umano, produttivo e nell'ambiente stesso **cede** i prodotti o servizi ottenuti dai propri processi produttivi



6

da Franco Ragazzo, LA PIANIFICAZIONE AZIENDALE, <http://www.slideshare.net/pdcamcom/open-day-impreditoria-femminile-la-pianifazione-aziendale-limportanza-dellequilibrio-nella-gestione-dellimpresa-franco-ragazzo>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Management sciences ‘algoritmiche’

Le scienze manageriali si concentrano sul funzionamento di quei sistemi in cui le **interazioni umane** hanno un ruolo fondamentale

Nella loro versione ‘algoritmica’, ‘ingegneristica’, queste scienze condividono con la ricerca operativa e l’analisi dei sistemi

- l’importanza attribuita alla costruzione dei **modelli** (“we do not understand what we cannot model“ <http://www.eng.cam.ac.uk/~ss248/MPhilMS/ManSc.html>)

- la **quantificazione** delle variabili

“Management science (MS), is an interdisciplinary branch of applied mathematics, engineering and sciences that uses various scientific research-based principles, strategies, and analytical methods including mathematical modeling, statistics and algorithms to improve an organization's ability to enact rational and meaningful management decisions”.

(<https://www.informs.org/About-INFORMS/What-is-Operations-Research>)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Attenzione: esistono anche altre scienze manageriali, di orientamento organizzativista

L'uso delle scienze matematiche e statistiche nel management nasce da un'impostazione diversa da quella delle scienze del management di matrice organizzativista, che si basano sul riconoscimento della complessità delle grandi organizzazioni, sia for profit, sia no profit.

In comune, i due approcci hanno l'identificazione delle risorse cruciali per il successo del management:

- Le risorse finanziarie: tecniche di bilancio
- Le risorse umane: formazione, valutazione..
- La logistica
- L'approvvigionamento di beni e servizi da terzi
- La comunicazione
- L'ICT...

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Il New Public management

Il NPM è un approccio sviluppato nei paesi anglofoni dall'inizio degli anni '80, e caratterizzato da:

- attenzione alla misurazione delle **performance** delle amministrazioni pubbliche
- taglio dei costi e efficienza economica
- competizione tra fornitori pubblici, privati e non profit per l'aggiudicazione dei servizi pubblici
- rivalutazione della leadership e del ruolo dei dirigenti
- definizione degli utenti come consumatori
- definizione dei cittadini contribuenti come 'azionisti'

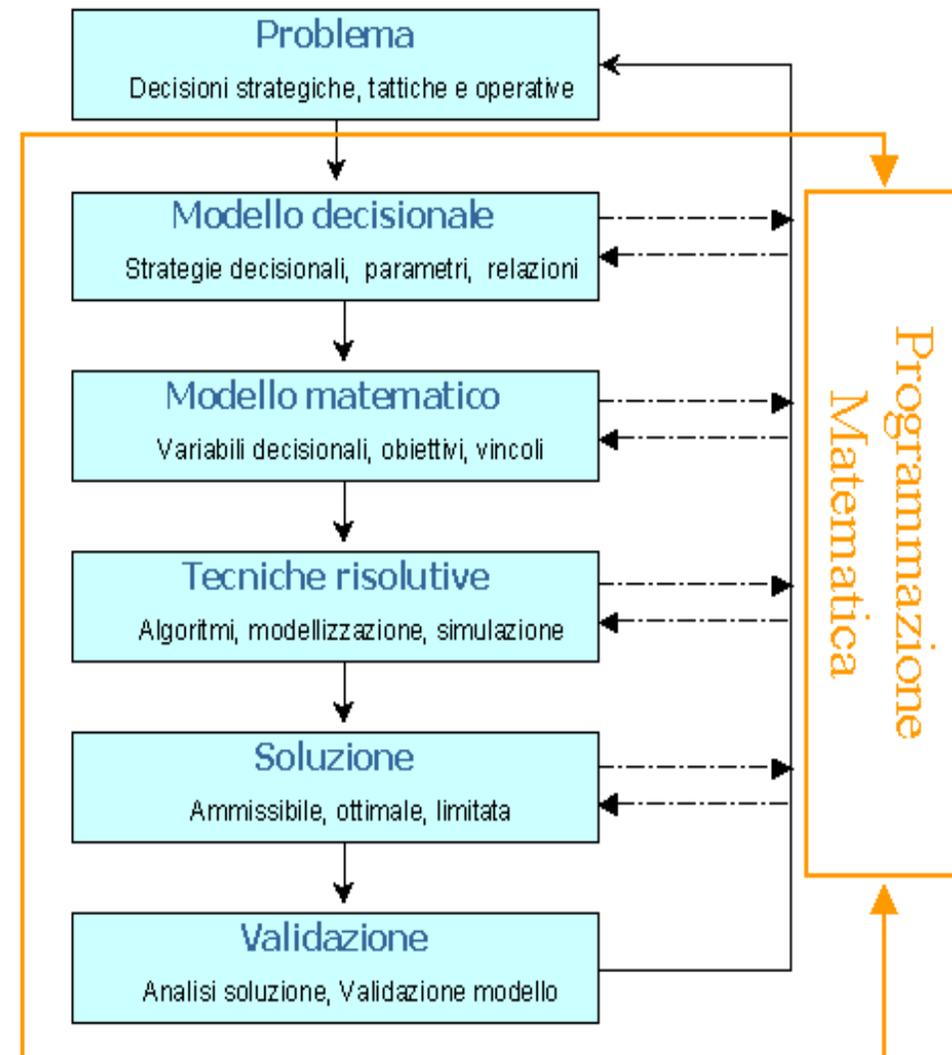
Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Ricerca Operativa

Wikipedia: la Ricerca Operativa (in inglese, *Operations Research*, o *Operational Research* – OR) è “la branca della matematica applicata in cui problemi decisionali complessi vengono analizzati e risolti mediante **modelli matematici** e metodi quantitativi avanzati”.

Dato che il suo obiettivo è l’ottimizzazione dell’allocazione delle risorse, la Ricerca Operativa è chiamata “*The Science of Better*”

L’ottimizzazione è il risultato della rappresentazione dei problemi attraverso un modello che consente la loro soluzione matematica.



da Massimiliano Caramia e Riccardo Onori, *Modelli di Sistemi di Produzione*, <http://docplayer.it/4531717-Modelli-di-sistemi-di-produzione-introduzione-i-sistemi-di-produzione-a-cura-di-ing-massimiliano-caramia-ing-riccardo-onori.html>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Le fasi della Ricerca Operativa:

1. **Formulazione del problema:** si esaminano i dati e le informazioni, si prefissano gli obiettivi da raggiungere e i vincoli che li limitano;
2. **Raccolta delle informazioni:** le informazioni devono essere il più possibile ampie e dettagliate per poi essere esaminate ed elaborate;
3. **Costruzione del modello matematico:** un modello matematico che rappresenti in modo chiaro il problema con le variabili d'azione, i vincoli tecnici e i vincoli di segno;
4. **Risoluzione del modello:** fatto con i metodi tradizionali della matematica; la soluzione ottima è un elemento della regione ammissibile che rende minima o massima la funzione obiettivo prefissata.
5. **Controllo del modello e delle soluzioni ottenute:** si verifica che il modello teorico rappresenti abbastanza bene la realtà e che preveda o no gli effetti dovuti a variazioni del fenomeno analizzato, con gli opportuni adattamenti;

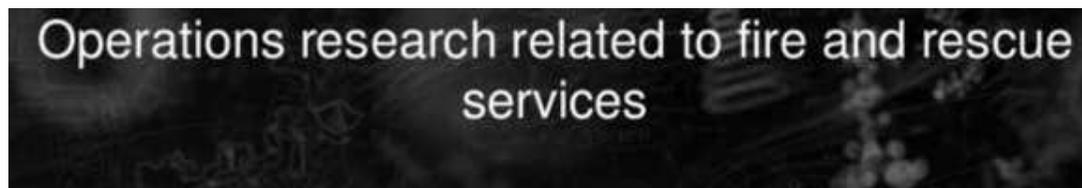
(da Luigi Pasini, *La parabola nei problemi di scelta*

<http://www.slideshare.net/lpasini/la-parabola-nei-problemi-di-scelta?related=1>)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.3. Analisi dei sistemi e ricerca operativa

Applicazioni

Emergenze, crisi finanziarie, logistica, gestione magazzini...



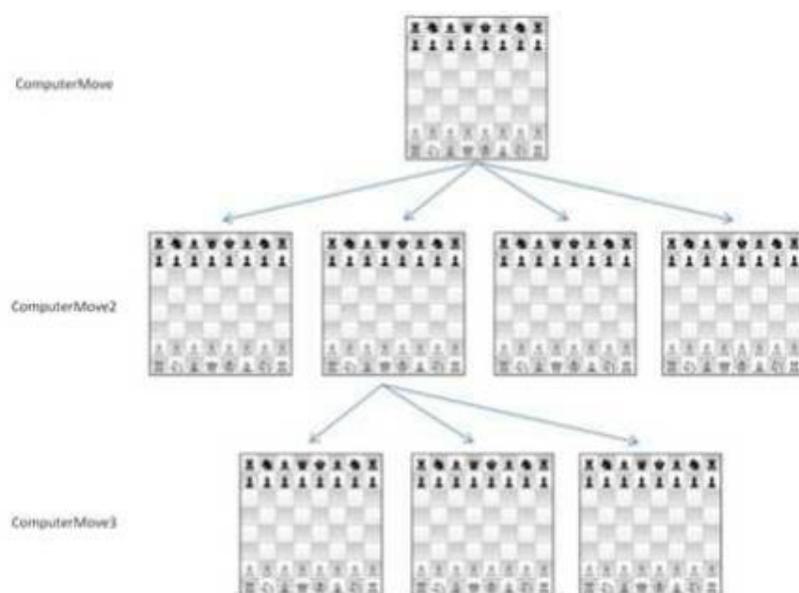
<http://image.slidesharecdn.com/presentationiscramsummerschoolver1-1-120820052609-phpapp02/95/anna-gustafsson-operations-research-related-to-fire-and-rescue-services-1-728.jpg?cb=1345440450>

<http://www.orcomplete.com/research/marcandre/ils-2014-buffet-logistics>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici

3.4. Il *problem solving* nella prospettiva dell'Intelligenza Artificiale

Davanti a un problema, sono adottate procedure logiche, razionali per individuare e valutare le alternative, utilizzando enormi **basi di dati** per selezionare che cosa ha funzionato meglio in casi analoghi.



<https://www.quora.com/What-are-the-famous-AI-programs-about-chess>

IBM Deep Blue was designed to succeed where all others had failed. In 1996 it made history by defeating Russian grandmaster Garry Kasparov in one of their six games—the first time a computer had won a game against a world champion under tournament conditions.

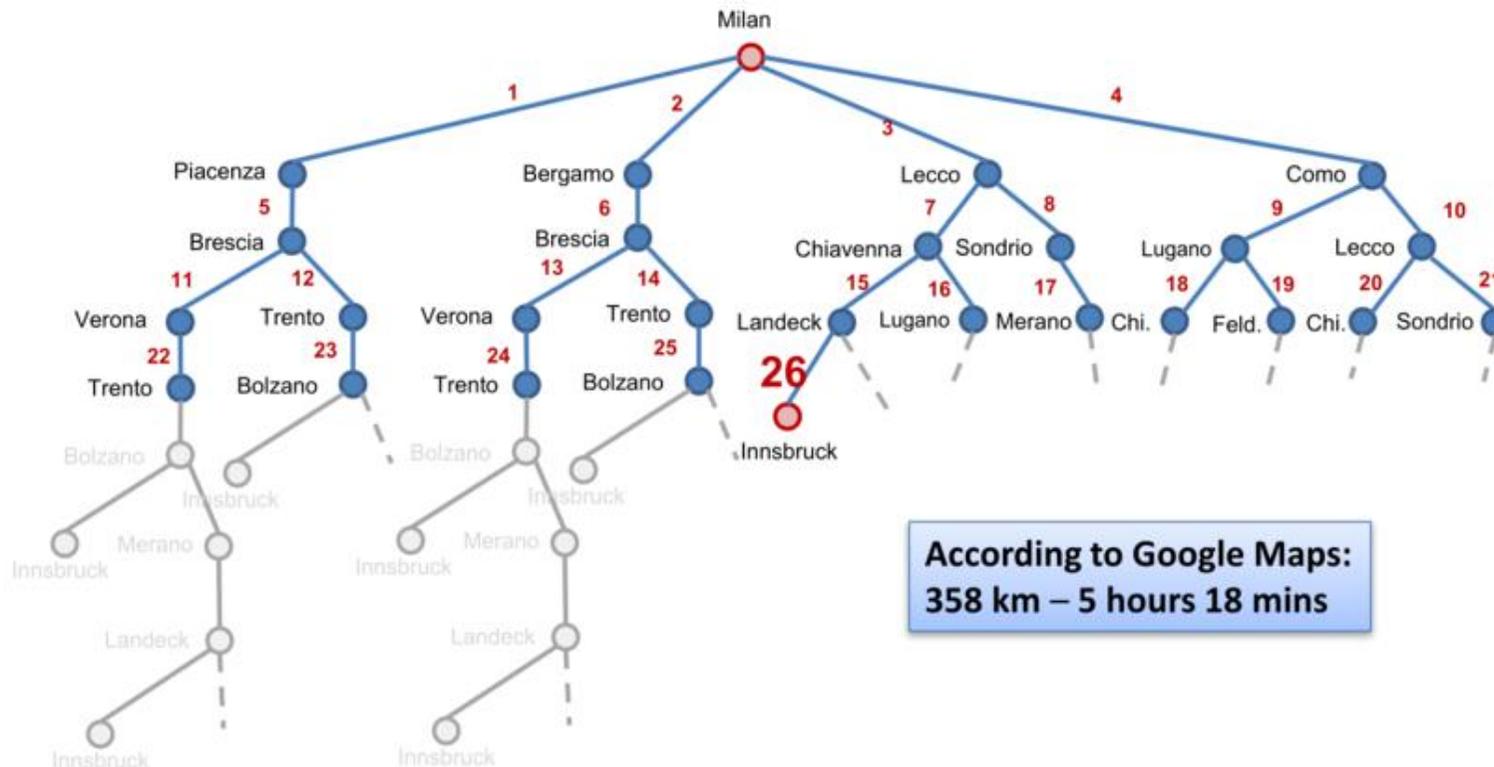
<http://www.britannica.com/topic/Deep-Blue>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 3. Riferimenti teorici e metodologici à 3.4. Problem Solving e Intelligenza Artificiale

Problem Solving as Search

Un ruolo fondamentale in questo tipo di *problem solving* è giocato dallo spazio di ricerca (**search space**), cioè dalle basi dati che contengono tutte le soluzioni possibili, e dagli algoritmi capaci di individuare le più appropriate.

Tutti noi utilizziamo giornalmente risorse fornite da questo approccio

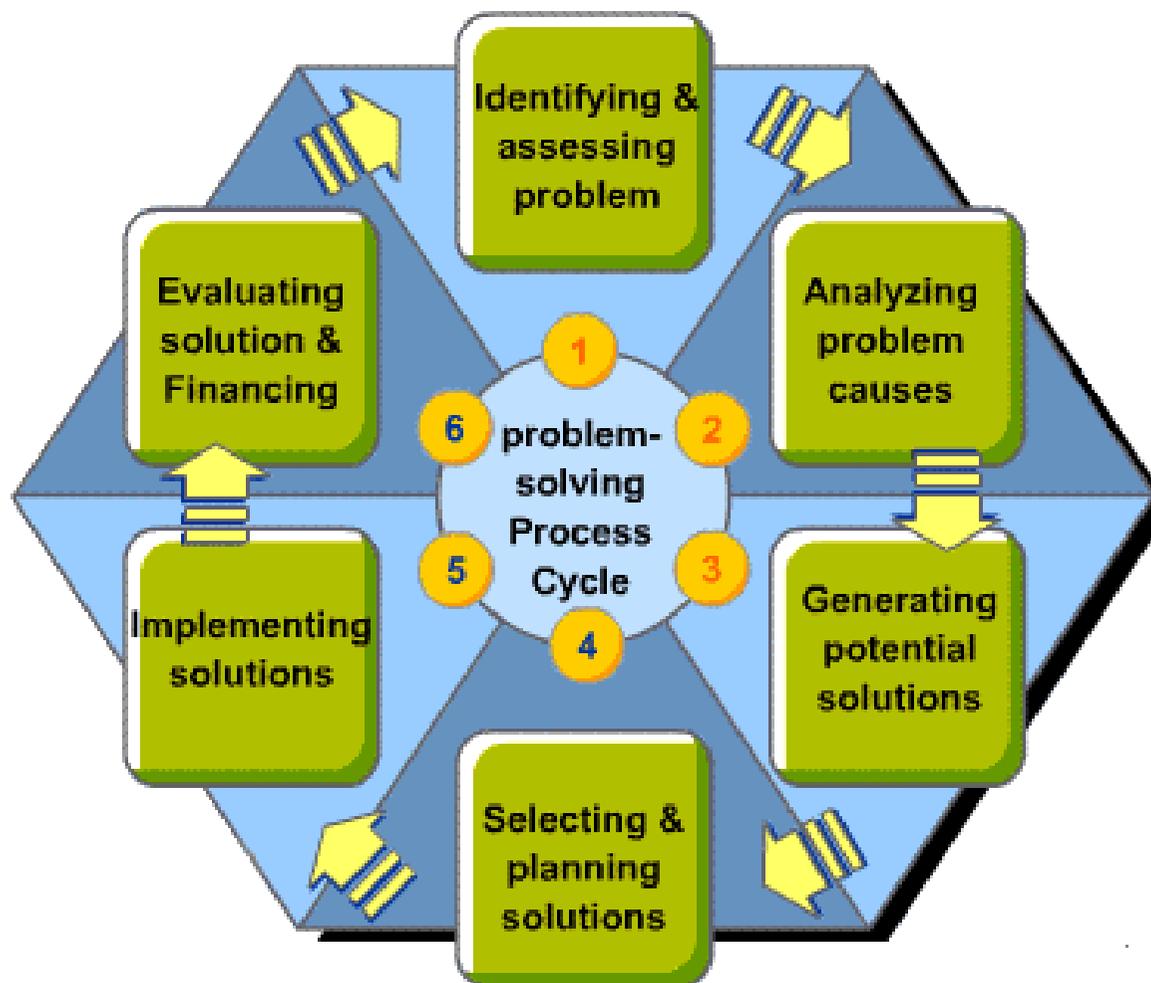


<http://slidewiki.org/print/deck/1310>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

Dopo aver analizzato i riferimenti teorici e metodologici generali, passiamo ora ad applicare concretamente queste procedure logiche alle politiche pubbliche.

Il punto di partenza è il **ciclo del problem solving con le sue fasi**

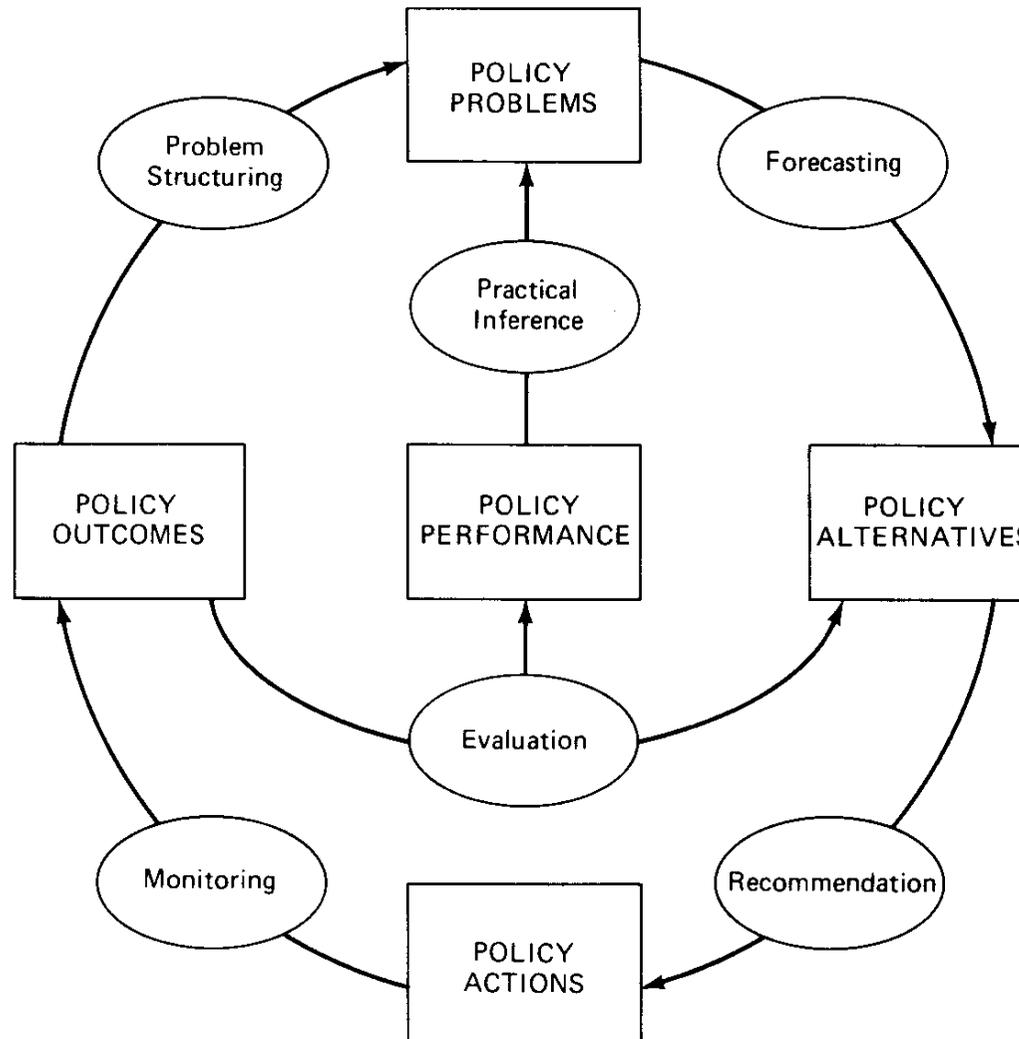


http://www.wistron.com/imgs/tech_support_chart2_r2.gif

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

Il ciclo dell'analisi delle politiche e le sue fasi

Uno dei modelli più popolari negli anni '80 definiva così il ciclo del disegno e della valutazione delle politiche. Le analogie con il ciclo del *problem solving* sono evidenti



Dunn, 1981, p. 48

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à le fasi considerate

Nel manuale si segue questo schema

<i>Fase</i>	<i>Interrogativi</i>	<i>Risorse analitiche</i>
Comprensione del problema	<i>Qual è il problema? Come si manifesta il disagio? Chi lo manifesta?</i>	<i>Sociologia Psicologia Economia Problem solving</i>
Raccolta delle informazioni e analisi delle cause	<i>Quali sono le cause? Che cosa succede se non si fa nulla? Quali variabili possono influire sugli esiti? Quanto tempo occorre aspettare per vedere i risultati?</i>	<i>Statistica Analisi dei sistemi</i>
Individuazione delle finalità, degli obiettivi e delle alternative	<i>Quali sono le finalità generali dell'intervento? Quali sono gli obiettivi specifici? Quali sono le realistiche alternative di policy?</i>	<i>Economia Analisi delle decisioni Scienze del management</i>
Valutazione ex ante	<i>Quali vantaggi e quali svantaggi presentano le varie alternative? decisione politica</i>	<i>Economia Sociologia Scienze del management</i>
Monitoraggio e valutazione in itinere	<i>Le cose vanno realmente secondo le linee approvate?</i>	<i>Management sciences Sociologia</i>
Valutazione ex post	<i>Col 'senno di poi' che cosa si può dire?</i>	<i>Economia Sociologia Analisi dei sistemi Scienze del management</i>
Chiusura del ciclo	<i>E adesso che si fa?</i>	

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

1. La comprensione del problema

Obiettivi

- dare maggiore precisione, concretezza e chiarezza a un problema
- scomporlo nei suoi multiformi aspetti
- darne una prima quantificazione
- proteggerlo dall'influenza delle mode, dei pregiudizi, della propaganda.

Rilevanza

- è più grave sbagliare problema che sbagliare soluzione

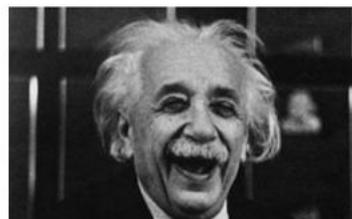
Strumenti

- analisi delle ricerche sul tema
- spie del disagio da stampa, internet, *social media*....
- raccolta di opinioni e valutazioni con la ricerca sociale

**“If I had an hour to save the world
I would spend 55 minutes defining the
problem and 5 minutes finding solutions”**

Albert Einstein

IES Development Ltd, Consulting toolkit
defining the question. www.slideshare.net



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 1. la comprensione del problema

Domande di ricerca

Qual è il disagio, il disallineamento tra la situazione che si vorrebbe, e quella che invece si verifica? Chi, come e dove manifesta il disagio? Da quanto tempo? Attraverso quali canali?

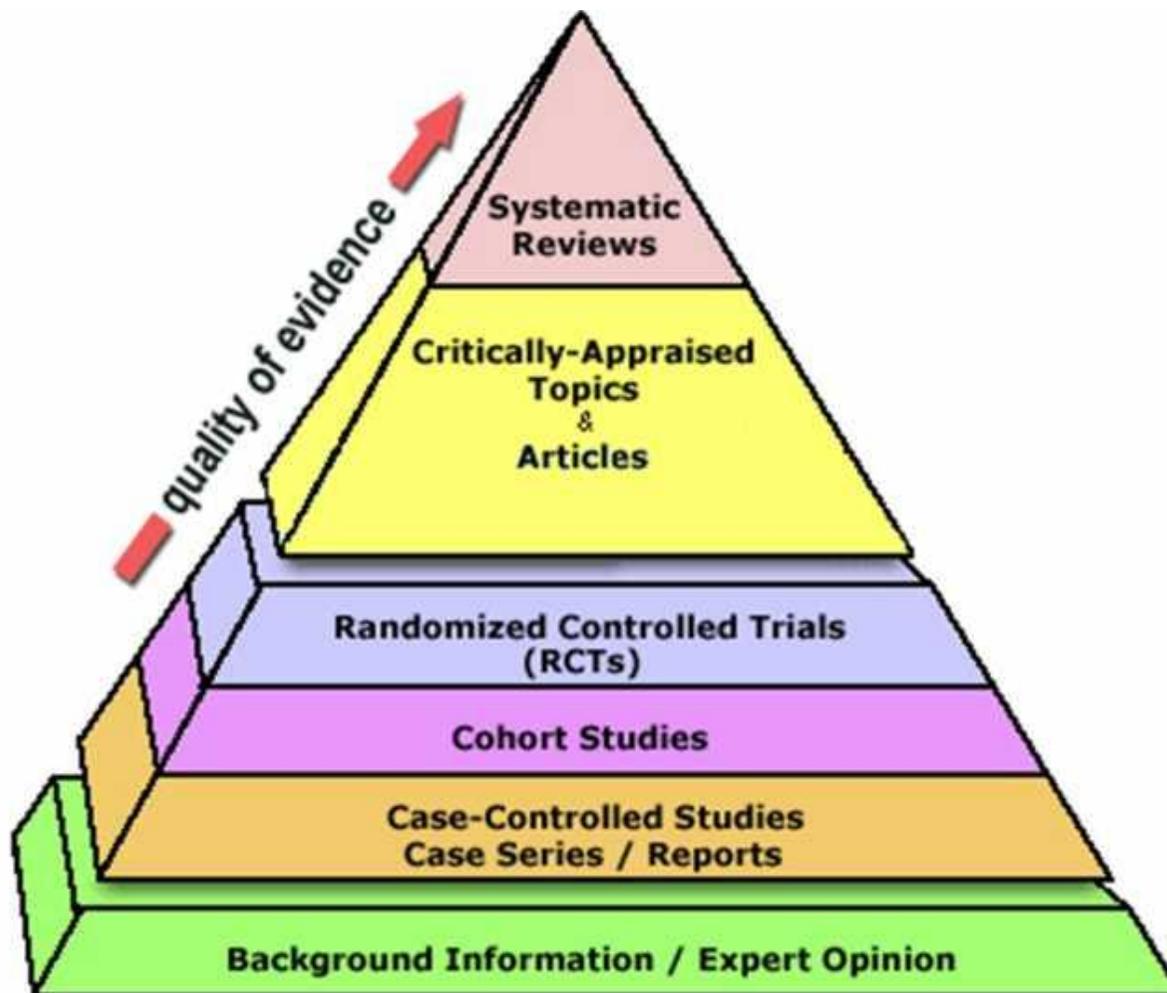
Per iniziare a trovare risposte, occorre raccogliere dati, opinioni e valutazioni con gli strumenti che la ricerca sociale mette a disposizione. Ogni metodo ha i suoi punti di forza e i suoi limiti. La scelta richiede un'attenta valutazione delle finalità della ricerca, del contesto, delle risorse a disposizione, dei vincoli temporali...In questa fase esplorativa iniziale, i metodi qualitativi (Qualitative Research Methods - QRM) possono tornare molto utili.

Analisi razionale delle politiche pubbliche → 4. linee di ricerca → 2. la raccolta delle informazioni → la qualità dell'evidenza

Le politiche basate sull'evidenza

La logica è molto simile a quella seguita in medicina per individuare le cause delle patologie e gli effetti delle cure.

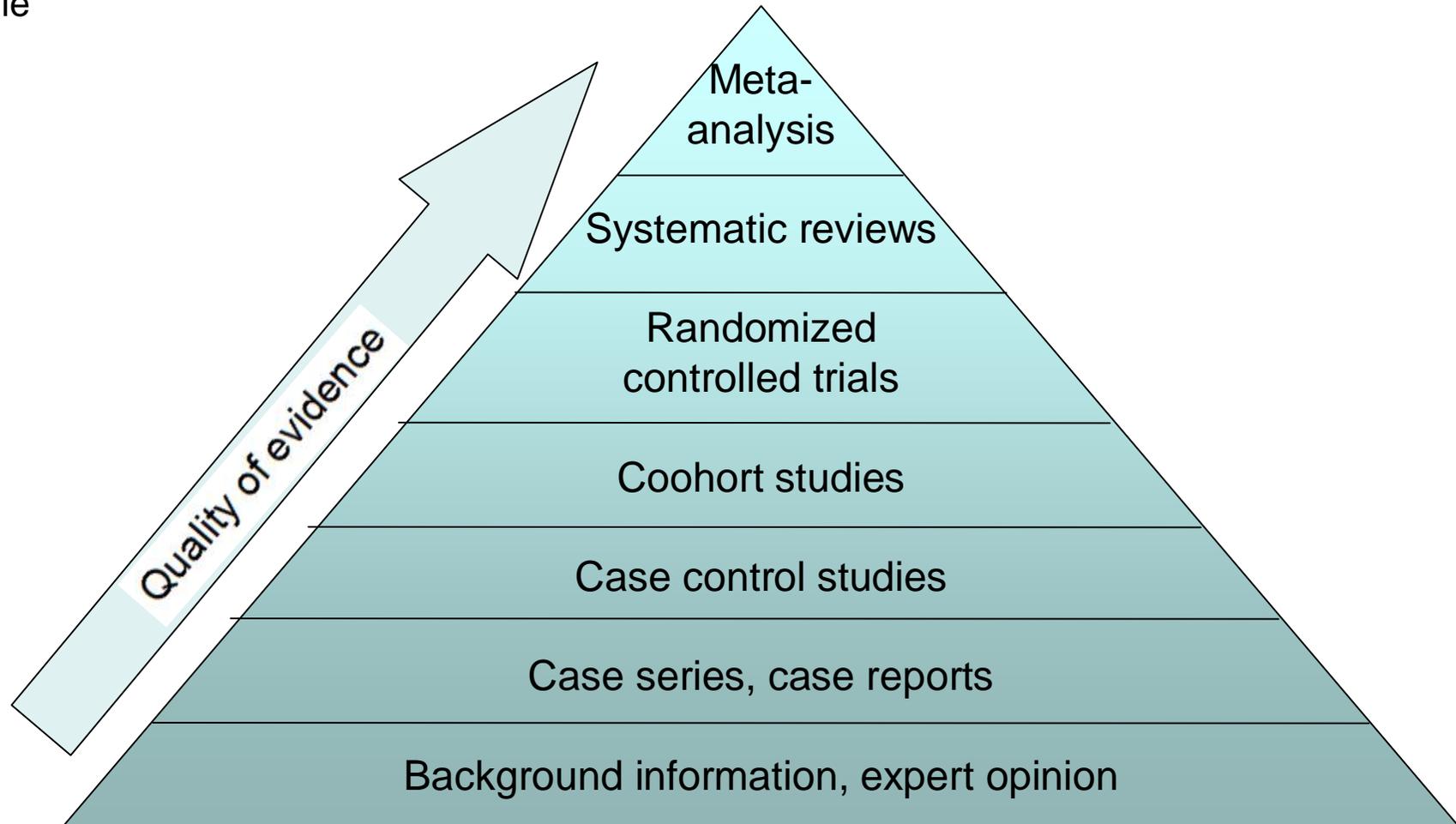
La piramide dell'evidenza in campo medico



<http://mdanderson.libguides.com/c.php?g=249812&p=1698782>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 2. la raccolta delle informazioni à la qualità dell'evidenza

La piramide dell'evidenza nel campo della **ricerca sociale** per le politiche pubbliche è molto simile



University of Oxford, Centre for Evidence Based Intervention (CEBI) Department of Social Policy and Intervention <https://www.spi.ox.ac.uk/what-is-good-evidence>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

3. Individuazione delle finalità, degli obiettivi di secondo livello, delle alternative praticabili

In questa fase si entra nel vivo dell'analisi prescrittiva

Obiettivi

costruzione di una matrice degli obiettivi della *policy*, delle finalità generali e delle alternative

- Quali sono le finalità generali?
- Quali sono gli obiettivi specifici?
- Quali sono le realistiche alternative di policy?

Rilevanza

- focalizzazione sulle politiche
- delicatezza del rapporto con il committente politico: soprattutto il giudizio sulle alternative realisticamente ipotizzabili può vedere analisti e politici su diverse posizioni

Strumenti

- analisi della fattibilità
- scelta degli indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 3. Individuazione delle finalità, degli obiettivi di secondo livello, delle alternative

Per individuare le alternative fattibili, è utile partire da una matrice delle finalità generali e degli obiettivi specifici della *policy*, con i diversi programmi e progetti. Questo è un riepilogo degli obiettivi ricorrenti nelle riforme universitarie.

Finalità di fondo (Fundamental objectives)		Obiettivi (Goals, Means objectives)		Opzioni alternative di policy		
Finalità A	A1.ridurre i costi di produzione di un laureato	Obiettivo A	ridurre del 5% in 3 anni l'abbandono degli studi universitari	<u>Politica 1</u> eliminazione dei vantaggi legati all'immatricolazione	<u>Politica 2</u> migliore informazione sui corsi di studio	<u>Politica 3</u> creazione di due diversi tipi di laurea
	A2.ridurre il gap con gli altri paesi europei					
	A3.ridurre i costi per le famiglie					
Finalità B	B1. avere laureati più rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro	Obiettivo B	ridurre del 20% in 5 anni il tempo di attesa tra laurea e prima occupazione	<u>Politica 4</u> favorire gli stages con incentivi per le imprese	<u>Politica 5</u> favorire gli stages con incentivi agli studenti	
	B2.ridurre i costi post laurea per le famiglie					
Finalità C	C1.utilizzare in modo più intensivo le risorse degli atenei	Obiettivo C	accelerare del 20% in 5 anni i tempi della laurea	<u>Politica 6</u> aumentare le tasse per i fuoricorso	<u>Politica 7</u> penalizzare le facoltà con molti fuoricorso	<u>Politica 8</u> controllare i carichi didattici dei corsi

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

Prima di passare a esaminare la **valutazione ex ante**, anticipiamo qui l'esame di alcune categorie generali molto importanti, che nel manuale sono trattate in momenti successivi.

1. i **criteri** della valutazione
2. il **modello logico**
3. i **tempi** della valutazione

1. I criteri per la valutazione

L'approccio razionale considera soprattutto quattro criteri per la valutazione delle politiche pubbliche:

economicità ***Economy***

efficienza ***Efficiency***

efficacia ***Effectiveness***

equità ***Equity***

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à criteri

Criterio dell'economicità

= fare in modo che le risorse necessarie (input) siano acquisite ai costi più bassi e siano disponibili nei modi più appropriati.

Tra i problemi per la valutazione *ex ante*, citiamo la stima corretta non solo dei costi diretti, ma anche di quelli indiretti

Tra gli strumenti di verifica *ex post*, ricordiamo la *spending review*

The screenshot displays a flight search interface for the route Milan (MXP) to Athens (ATH). The search parameters are set for departure on 05/11/15 and return on 12/11/15. The results show 4 out of 622 offers for 1 adult, with prices in EUR. The interface includes filters for direct flights, maximum stops, and departure times. The search results are sorted by price, with the lowest fare being €329 from opodo. Other options include tripadvisor at €330 and €341. The interface also shows filters for departure and return times, and a 'rimuovi filtro' button.

Orario	Andata	Ritorno	Durata complessiva del volo	Prezzo totale*
10:50	Milano	14:20	Atene	opodo € 329
22:05	Atene	23:10	Milano	eDreams € 333
10:50	Milano	14:20	Atene	tripadvisor € 330
21:20	Atene	14:35	Milano	tripadvisor € 341

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à criteri

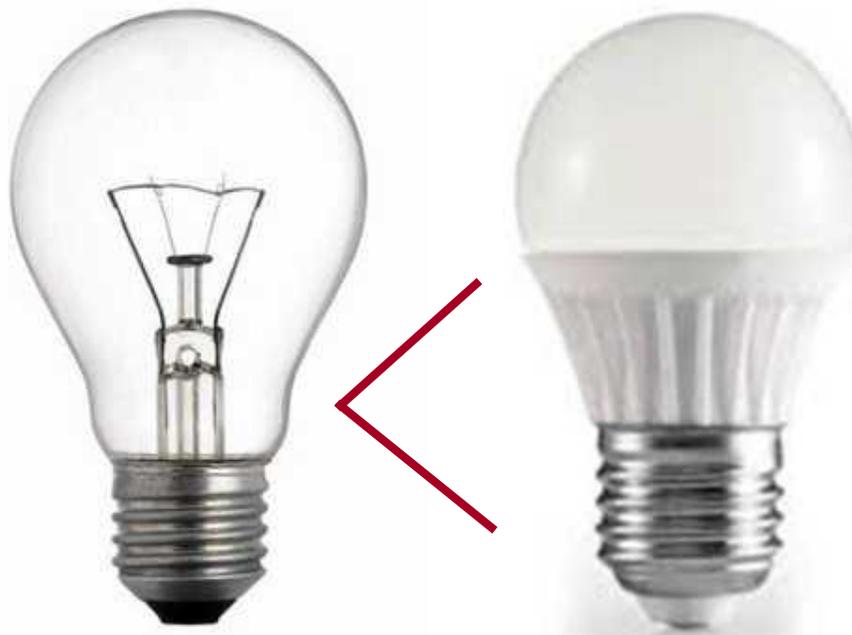
Criterio dell'efficienza

=individuare la soluzione con il miglior rapporto tra le risorse assorbite e i prodotti erogati

Efficienza = **output/input**

Uno strumento è più efficiente se fornisce

- lo stesso output con minore input
- un output superiore con lo stesso input



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à criteri

Criterio dell'efficacia

= verificare l'effettiva capacità di una soluzione di risolvere il problema per la quale è stata pensata

Uno strumento è più efficace se risolve, o almeno attenua, il problema iniziale

Se questo è il problema,



la prima soluzione è meno efficace dell'altra



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à criteri

Criterio dell'equità

= evitare la sistematica discriminazione di alcuni

- i costi non devono continuamente gravare sugli stessi
- i benefici non devono regolarmente favorire sempre gli stessi



<http://vaemploymentlawyer.com/tag/virginia-disability-discrimination-lawyer/>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

Il modello logico: quel che occorre valutare

1. L'input (o le risorse)

quali risorse vanno messe a disposizione della policy, e a quali costi?

cfr contributo delle *management sciences*:

Le risorse finanziarie: tecniche di bilancio

Le risorse umane: formazione, valutazione..

La logistica

L'approvvigionamento di beni e servizi da terzi

La comunicazione

L'ICT...

2. Il processo (o le azioni)

Le azioni: che cosa devono fare i diversi attori coinvolti perché la politica funzioni?

3. Tre tipi di esiti

Che cosa succede come conseguenza di una politica pubblica?

una distinzione fondamentale:

Prodotto (output)

Risultato (outcome)

Impatto

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à il modello logico à gli esiti

Tre diverse prospettive da cui valutare gli effetti (gli esiti, le conseguenze) delle politiche pubbliche:

- output**: l'insieme dei beni e servizi prodotti dalle amministrazioni e da altri soggetti (aziende, contractors, organizzazioni no profit...) in conseguenza dell'approvazione di una *policy*
- outcome**: l'insieme dei risultati che si sono effettivamente verificati rispetto a quelli previsti
- impact**: l'insieme dei risultati 'netti', cioè delle modificazioni che possono essere effettivamente considerate merito – o colpa - della *policy*, al netto dell'influenza di fattori esterni

Differenza output-outcome-impatto

esempio di *policy*: riduzione dell'inquinamento da riscaldamento domestico

output: numero di controlli eseguiti sulle caldaie a gas

outcome: variazioni nella quantità delle emissioni inquinanti

impatto: quanta parte delle variazioni è dovuta alle condizioni climatiche?

esempio di *policy*: riduzione delle morti per tumore al seno

output: numero delle mammografie in seguito a screening

outcome: variazioni del tasso di mortalità

impatto: quanta parte delle variazioni è dovuta a cambiamenti negli stili di vita delle donne?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à il modello logico à gli esiti

L'impatto

“...the positive and negative, **primary and secondary long-term** effects produced by a development intervention, **directly or indirectly, intended or unintended**. These effects can be economic, socio-cultural, institutional, environmental, technological or of other types”.
da OECD *DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management*

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à il modello logico à gli esiti

Differenza outcome - impatto

esempio: riduzione dell'inquinamento da riscaldamento domestico

outcome: le emissioni inquinanti negli ultimi 5 anni sono diminuite dell'x%, un risultato inferiore a quanto era stato previsto

impatto: la valutazione d'impatto deve considerare le possibili cause interne o esterne all'intervento.

Possibili **cause interne:** l'output (controlli, informazioni agli utenti..) è stato carente

Possibili **cause esterne** non aggredibili dall'intervento pubblico:

- periodo straordinario di bassa pressione che tiene a quote basse gli inquinanti
- minor *compliance* degli utenti dovuta ai costi dei controlli in periodo di crisi economica...

esempio: riduzione delle morti per tumore al seno

outcome: inferiore al previsto, perché la diminuzione della mortalità non c'è stata

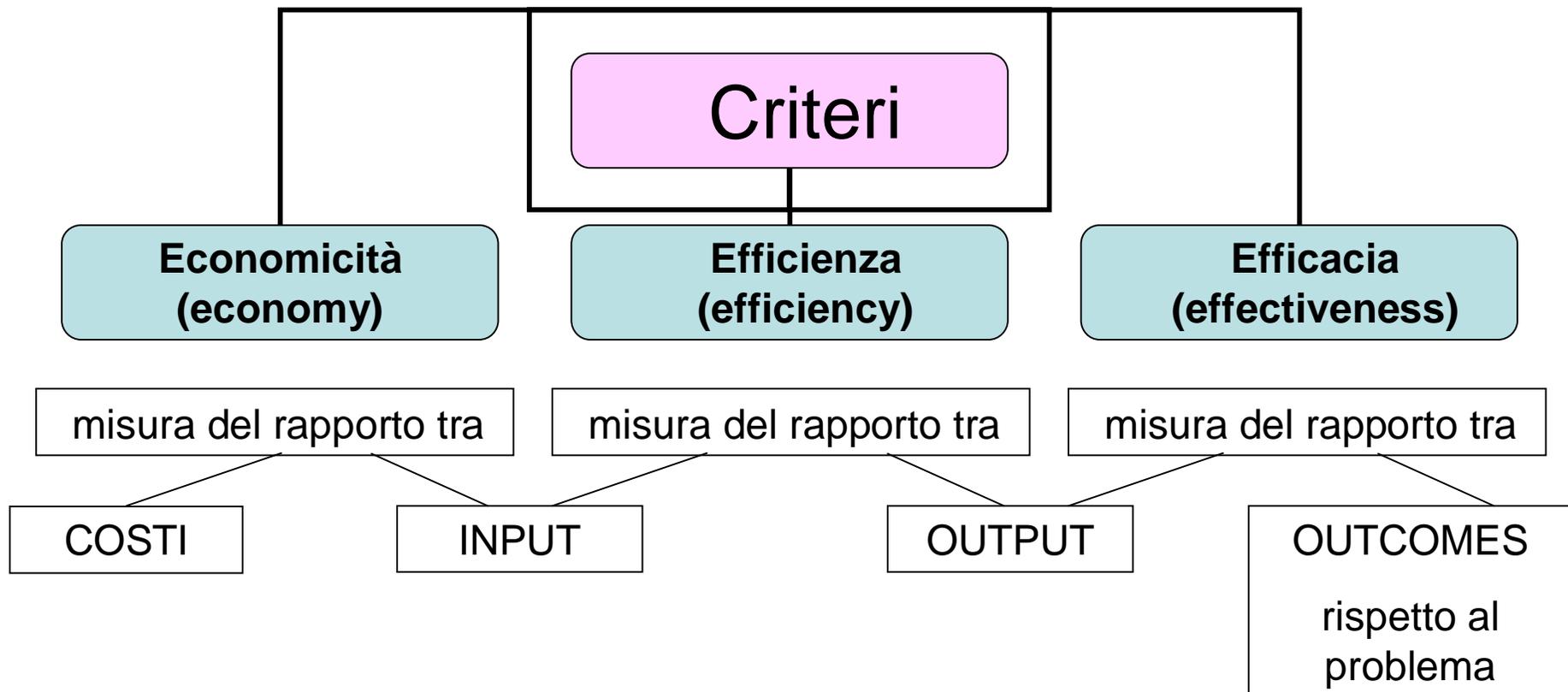
impatto: la valutazione d'impatto deve considerare le possibili cause interne o esterne all'intervento.

Possibili **cause interne** migliorabili con un migliore disegno dell'intervento: una maggiore capacità di individuare le donne più a rischio e di rafforzare la pressione perché si presentino ai controlli.

Possibili **cause esterne** non aggredibili dall'intervento pubblico: stili di vita malsani più diffusi tra le donne (fumo..)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à il modello logico

Come il **modello logico** integra i diversi **criteri di valutazione**



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à il modello logico

Il modello logico nelle **diverse fasi della valutazione**

	input	process	output	outcome	impact
Valutazione 'formativa' per impostare l'implementazione	Quali risorse occorrono per ottenere i risultati attesi?	Come risolveremo le interdipendenze tra i diversi comparti e i diversi processi?	Quali prodotti e servizi occorrerà fornire?	Quali cambiamenti prevediamo di realizzare per i destinatari?	Quali cambiamenti di lungo periodo intendiamo raggiungere?
Valutazione in itinere o monitoraggio durante l'implementazione	Le risorse che stiamo utilizzando sono quelle giuste? I costi sono sotto controllo?	L'uso che ne viene fatto è quello più efficiente?	Quali prodotti e servizi stiamo fornendo? Con quali tempi e modi?	Come sono accolti dai destinatari i nostri output?	
Valutazione ex post o 'sommativa' dopo un congruo periodo, per capire se la politica ha funzionato o no	Complessivamente, le risorse sono state adeguate?	L'uso che ne è stato fatto ha rispettato il criterio di efficienza?	Quali prodotti e servizi sono stati effettivamente forniti? Ci sono stati scostamenti dalle previsioni?	Qual è oggi lo stato del problema iniziale? Quali valutazioni danno gli interessati?	I cambiamenti di lungo periodo si sono verificati? Sono intervenuti fattori non previsti?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

Torniamo ora alle fasi del ciclo del *rational policy making*.

Dove eravamo rimasti:

1. Comprensione del problema
2. Raccolta delle informazioni e analisi delle cause
3. Individuazione delle finalità, degli obiettivi e delle alternative

4. La valutazione ex ante

Obiettivi:

- anticipare gli effetti positivi e negativi delle diverse alternative
- orientare la scelta tra le alternative migliori

Rilevanza

- decisiva: da questa fase le alternative escono ordinate dalla più raccomandabile alla meno raccomandabile

Strumenti

valutazione sulla base delle 4 “e”:

- Misure di economicità **Economy**
- Misure di efficienza **Efficiency**
- Misure di efficacia **Effectiveness**
- Misure di equità **Equity**

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante

L'utilizzazione del criterio dell'efficienza.

L'efficienza "è una relazione tra mezzi e fini.

$$\frac{\textit{the value of the results}}{\textit{the value of the resources used to produce them}}$$

La valutazione dell'efficienza economica è "un'analisi comparata di linee di azione alternative considerando sia i loro costi, sia le loro conseguenze".

da *Looking Back, Moving Forward*, Sida Evaluation Manual

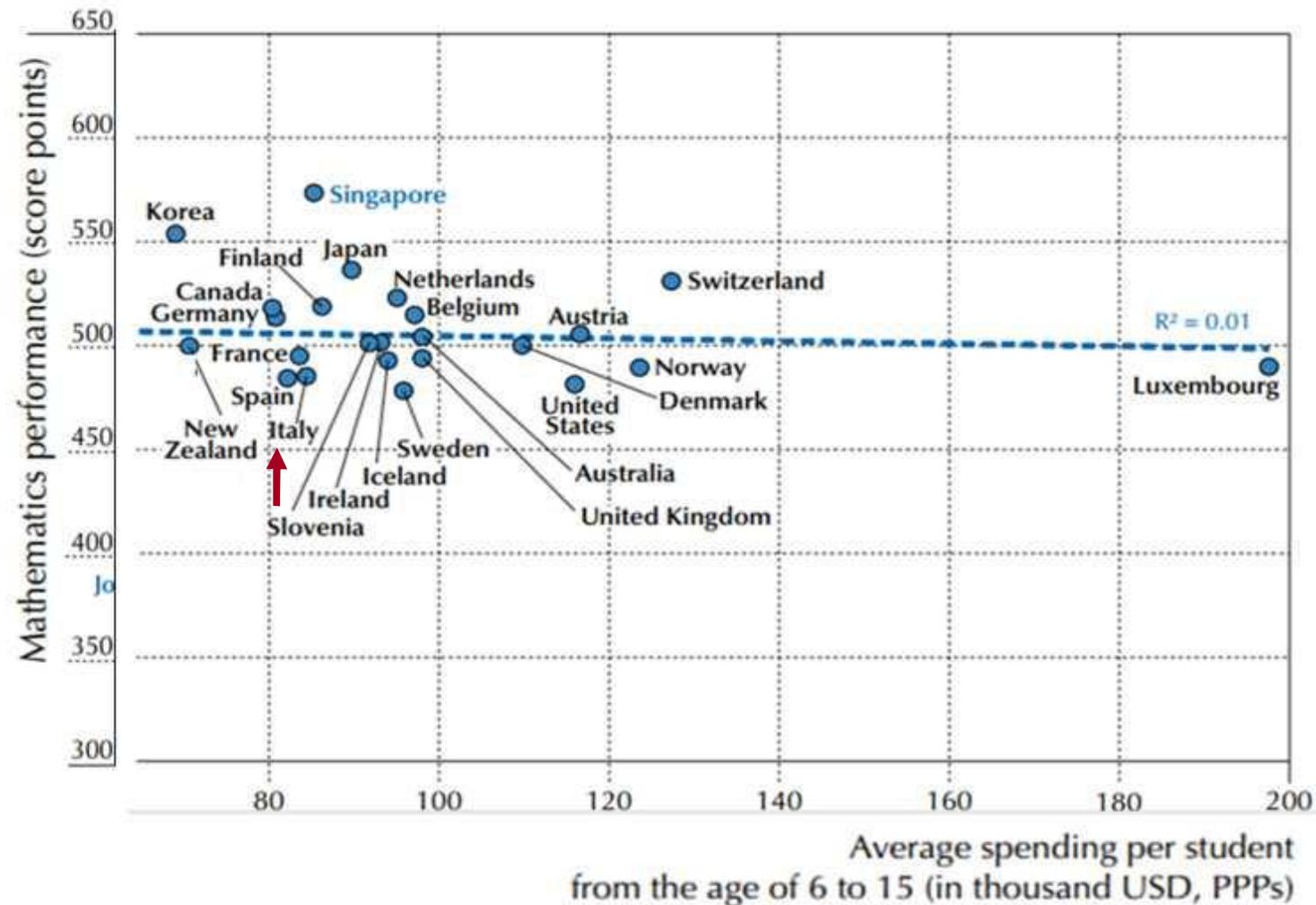
Talvolta, sono le comparazioni a mettere in evidenza problemi di inefficienza, perché rivelano l'esistenza di casi che performano meglio, producendo risultati migliori con minori risorse. Questi casi possono essere presi come ***banchmark***.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza

Esempio: molti paesi, tra cui Francia, Germania, Canada, Corea.. allocano la spesa per studente in modo più efficiente dell'Italia rispetto ai risultati in matematica

www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-IV.pdf

Spending per student from the age of 6 to 15 and mathematics performance in PISA 2012



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza

Nei casi in cui sono in gioco più alternative con insiemi di costi e benefici diversi, e sia i costi, sia i benefici possono essere ragionevolmente espressi in valori monetari (es: creazione di infrastrutture, agevolazioni o sanzioni economiche, ecc), l'Analisi Costi/Benefici costituisce un metodo molto importante per la valutazione.



“L'analisi costi-benefici (ACB) è uno strumento internazionalmente accettato dalla Commissione Europea, dalla Banca mondiale, e altre organizzazioni internazionali che rende più trasparenti le scelte di investimento di un'amministrazione pubblica” da Gruppo di Lavoro sulla valutazione dei progetti, Analisi costi-benefici della Linea AC Genova – Milano – Terzo Valico dei Giovi, 26 Novembre 2018,

<http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/documentazione/2018-12/3.%20Allegato%201%20%E2%80%93%20Analisi%20costi-benefici%20del%20Gruppo%20di%20Lavoro%20sulla%20valutazione%20dei%20progetti.pdf>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza

L'analisi costi benefici (ACB o CBA)

Il riferimento di base è l'analisi delle decisioni (v. slide precedenti).

In estrema sintesi, i passaggi fondamentali dell'ACB sono i seguenti:

1. Individuazione dei costi e dei risultati attesi (benefici) nel caso dell'adozione di un'alternativa di *policy*, con particolare attenzione non solo ai costi e ai risultati diretti, ma **anche a quelli indiretti**

2. Quantificazione dei costi e dei benefici **in termini monetari**

3. Individuazione dei **tempi** entro i quali
sarà necessario sopportare i costi
saranno usufruibili i benefici.

4. Riduzione dei valori futuri al loro **valore attuale** (attualizzazione): un euro oggi vale più di un euro tra un anno. E un euro tra un anno vale più di un euro tra due anni...

5. Stima delle probabilità e calcolo delle **conseguenze attese**

6. Confronto tra i risultati di queste elaborazioni riguardanti i costi e i benefici

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

Procedura-tipo per l'analisi costi-benefici

<i>Costi</i>	<i>Operazioni</i>	<i>Benefici</i>
<i>conseguenze negative: a b</i>	<i>1. individuazione di tutte le conseguenze derivanti dall'adozione dell'opzione "politica 1"</i>	<i>conseguenze positive: y z</i>
<i>costo di a= €a1 il primo anno €a2 il secondo anno costo di b= €b1 il primo anno €b2 il secondo anno</i>	<i>2. quantificazione dei costi e dei benefici in termini monetari (euro) e individuazione dell'orizzonte temporale</i>	<i>beneficio di y= €y1 il primo anno €y2 il secondo anno beneficio di z= €z1 il primo anno €z2 il secondo anno €z3 il terzo anno</i>
<i>costo di a= (€a1 x 0,952381) + (€a2 x 0,907029) costo di b=(€b1 x 0,952381) + (€b2 x 0,907029)</i>	<i>3. riduzione dei valori futuri al loro valore attuale</i>	<i>beneficio di y=(€y1 x 0,952381) + (€y2 x 0,907029) beneficio di z=(€z1 x 0,952381) + (€z2 x 0,907029) + (€z3 x 0,863838)</i>
<i>costo attuale di a x probabilità di a (100%) costo attuale di b x probabilità di b (80%)</i>	<i>4. stima delle probabilità e calcolo delle conseguenze attese</i>	<i>beneficio attuale di y x probabilità di y (60%) beneficio attuale di z x probabilità di z (80%)</i>
	<i>5. Confronto e assegnazione del valore (v. slide successiva)</i>	

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

Criteri per mettere tra loro in relazione i risultati delle due colonne:

1.il valore attuale netto:

- differenza (benefici - costi)
- si può considerare efficiente una politica se la differenza è superiore allo zero, cioè se i benefici eccedono i costi. "Il calcolo del beneficio netto risponde alla domanda: questa politica genera benefici sufficienti per compensare almeno potenzialmente coloro che ne sopportano i costi?" (Weimer e Vining, 1998, p. 378; v. anche Nagel, 1990, p. 431).

2.il rapporto benefici/costi

- al numeratore i benefici, e al denominatore i costi
- si può considerare efficiente una politica il cui risultato è superiore a uno

3.il tasso interno di rendimento economico

- il tasso di sconto in base al quale il flusso dei costi e dei benefici assume un valore attuale netto uguale a zero. Si può considerare efficiente una politica se questo valore è superiore al tasso di sconto adottato: nel caso opposto, converrebbe investire le risorse in altri modi.

Quando il problema è definire se una singola opzione di *policy*, considerata isolatamente, è efficiente o no, i tre criteri sostanzialmente forniscono indicazioni convergenti.

Ma.....

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

Criteri per confrontare il valore di due o più alternative di policy

... Ma se il problema è stabilire una graduatoria tra diverse alternative di policy rispetto al parametro dell'efficienza, allora l'ordine può variare al variare del criterio adottato.

Si consideri ad esempio il confronto tra due progetti. Il primo prevede benefici 10 e costi 5, e il secondo benefici 15 e costi 8.

- In base al criterio B-C, il secondo è più efficiente del primo.

- In base al criterio B/C, il primo è più efficiente del secondo.

In questi casi, **il tasso interno di rendimento economico** ha il vantaggio di fornire una valutazione non influenzata dall'importo dei rispettivi valori assoluti.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

L'Analisi Costi Benefici è una metodologia complessa capace di fornire informazioni molto utili per le scelte pubbliche, soprattutto nel caso delle grandi infrastrutture o degli investimenti per il miglioramento dei servizi. Ma presenta anche alcuni problemi.

Primo problema: la monetizzazione

A un primo sguardo, l'idea di monetizzare benefici e costi quando sono in gioco beni quali la salute o il benessere psicofisico può apparire inappropriata.

Tuttavia, in molti casi stimare il costo economico delle malattie è possibile e utile. In una logica di mercato, lo fanno le assicurazioni. In una logica di *policy evaluation*, lo fanno le agenzie governative.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

Secondo problema: i costi e i benefici indiretti

L'ACB richiede che siano stimati anche gli effetti indiretti. Ma attribuire un valore monetario a conseguenze non del tutto intuitive è complicato.

Esempio: Elevati livelli di istruzione sono associati a comportamenti socialmente utili. Ma qual è il valore monetario da attribuire alla fiducia negli altri o alla partecipazione politica?

OUTCOME

Education at a Glance 2014: OECD Indicators © OECD 2014

Personal outcomes

Indicator A5 How does educational attainment affect **participation in the labour market**?

Indicator A6 What are the **earnings advantages** from education?

Social outcomes

Table A8.1a (L) Percentage of adults reporting that they are in **good health**, by educational attainment and literacy proficiency level (2012)

Table A8.2a (L) Percentage of adults reporting that they **volunteer** at least once a month, by educational attainment and literacy proficiency level (2012)

Table A8.3a (L) Percentage of adults reporting that they **trust others**, by educational attainment and literacy proficiency level (2012)

Table A8.4a (L) Percentage of adults reporting that they believe they **have a say in government**, by educational attainment and literacy proficiency level (2012)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficienza à l'analisi costi benefici

Terzo problema: obiettivi e parametri di valutazione molteplici

Come nel caso di molte decisioni private, così anche molte politiche pubbliche hanno obiettivi diversi. E in questi casi spesso attori diversi assegnano a ciascun aspetto una rilevanza diversa.

Per quanto riguarda le decisioni private, si consideri ad esempio il caso della scelta di un cellulare. Le preferenze possono riguardare:

- sistema operativo
- prestazioni fotocamera
- memoria
- prezzo
- dimensioni
- anno di produzione...

Sul web esistono molti siti che permettono all'utente di selezionare le caratteristiche per lei più rilevanti e che su questa base forniscono l'elenco dei modelli più adeguati.

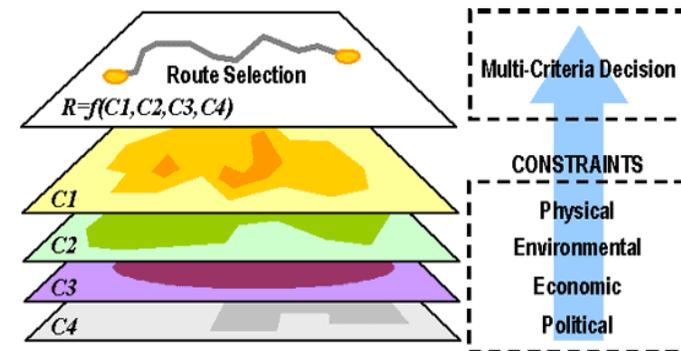
Analisi razionale delle politiche pubbliche → linee di ricerca → la valutazione ex ante → strumenti → misure di efficienza → analisi multicriterio

Esempio di applicazione in campo pubblico.

C'è il problema di costruire una nuova strada per collegare due città.

1. Una volta delimitato il problema, sono individuati i criteri (cioè gli aspetti, le variabili) significativi per la scelta:

- sicurezza idrogeologica del tracciato
- impatto ambientale
- attrattività economica
- poche contestazioni dai cittadini....



2. I tecnici individuano i tracciati possibili e assegnano a ciascuno di loro un valore per ognuno dei quattro criteri considerati
3. I politici e le organizzazioni più rappresentative sono chiamati ad esprimersi sul peso che ciascuno di loro assegnerebbe ai quattro diversi criteri
4. Le ponderazioni sono applicate alle valutazioni dei tecnici per individuare il tracciato preferito.

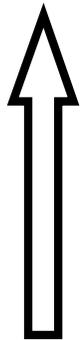
Il vantaggio di questa procedura è quello di spostare il confronto o il conflitto dalle preferenze per le alternative alle preferenze per i criteri generali. Questo di per sé induce gli attori a ragionare sui valori e non sui casi specifici.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante

L'utilizzazione del criterio dell'efficacia

L'efficacia è la capacità di una politica pubblica di raggiungere i risultati per i quali era stata disegnata.

Per valutare *ex ante* se una politica pubblica sarà o no efficace, occorre ricorrere ai metodi precedentemente indicati nella **piramide dell'evidenza nel campo della ricerca sociale**, qui di nuovo riportati, dai più affidabili ai meno affidabili:



Meta analisi e revisione sistematica (Meta-analysis and Systematic reviews)

Sperimentazioni randomizzate (Randomized controlled trials)

Studi di coorte (Cohort studies)

Studi caso-controllo (Case control studies)

Studi di serie di casi e rapporti di casi (Case series, case reports)

Informazioni di base, opinioni degli esperti (Background information, expert opinion)

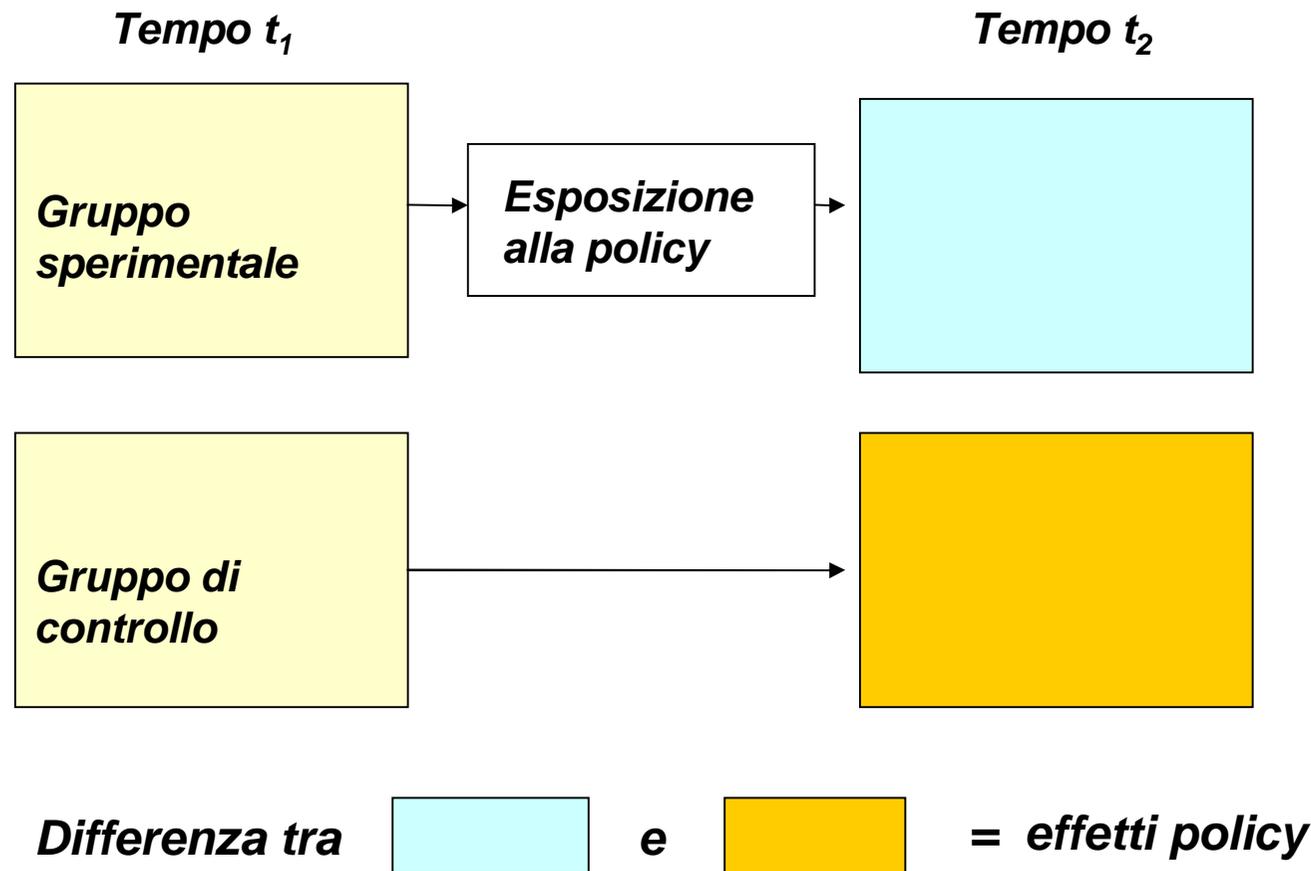
Qui di seguito analizzeremo i due metodi più importanti:

- le sperimentazioni randomizzate
- le meta-analisi e le revisioni sistematiche

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficacia

1. Sperimentazioni randomizzate

Il modello è analogo a quello seguito per la sperimentazione dell'efficacia di un farmaco



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficacia à 1. sperimentazioni randomizzate

In molti settori di *policy*, un vero e proprio metodo sperimentale è difficile da adottare: i diritti non possono essere assegnati ad alcuni e negati ad altri, ecc.

Ma si possono adottare provvedimenti in via sperimentale, a termine, e si possono studiare delle clausole valutative per vedere se i risultati ci sono stati o no.

In Italia sono state avviate alcune sperimentazioni in importanti settori di *policy*. Ma purtroppo non sono stati utilizzati i risultati che avevano fornito.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficacia à 1. sperimentazioni randomizzate

1998. Il primo governo Prodi avvia la sperimentazione del **Reddito Minimo di Inserimento** (RMI), come era stato raccomandato dalla Commissione nazionale contro la povertà della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Commissione Onofri). Furono ammessi alla sperimentazione 39 comuni italiani rappresentativi di tutto il territorio nazionale: 6 nel Nord, 11 nel centro e 22 nel Mezzogiorno.

L'integrazione al reddito era accompagnata da un programma di reinserimento sociale, attraverso l'accettazione di un lavoro o di un percorso formativo, vincolante per accedervi.

La sperimentazione coinvolse il 4% dell'intera popolazione italiana e costò 476 miliardi di lire.

“La sperimentazione fu valutata nei suoi esiti da una commissione tecnica di valutazione presieduta dalla Prof.ssa Chiara Saraceno. I risultati di tale valutazione sono stati trasmessi al Parlamento che però non li ha mai discussi.”

<http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/45-la-prima-esperienza-del-reddito-minimo-di-inserimento>

La relazione può essere letta alla pagina

http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Documents/RelazionealParlamentoRMI26_06_2007.pdf



Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à il criterio dell'efficacia

2. Meta-analisi e revisione sistematica (Meta-analysis and Systematic reviews)

Attraverso questo metodo, sono raccolte e analizzate le evidenze su ricerche effettuate in altri contesti o in altri tempi, per trarre conclusioni sulle probabilità che una data alternativa di *policy* porti al perseguimento degli obiettivi per cui è progettata.

Cfr '*systematic review*' della IARC relativa ai rischi di tumore collegati al consumo di carni rosse e insaccati.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante à l'analisi costi-efficacia

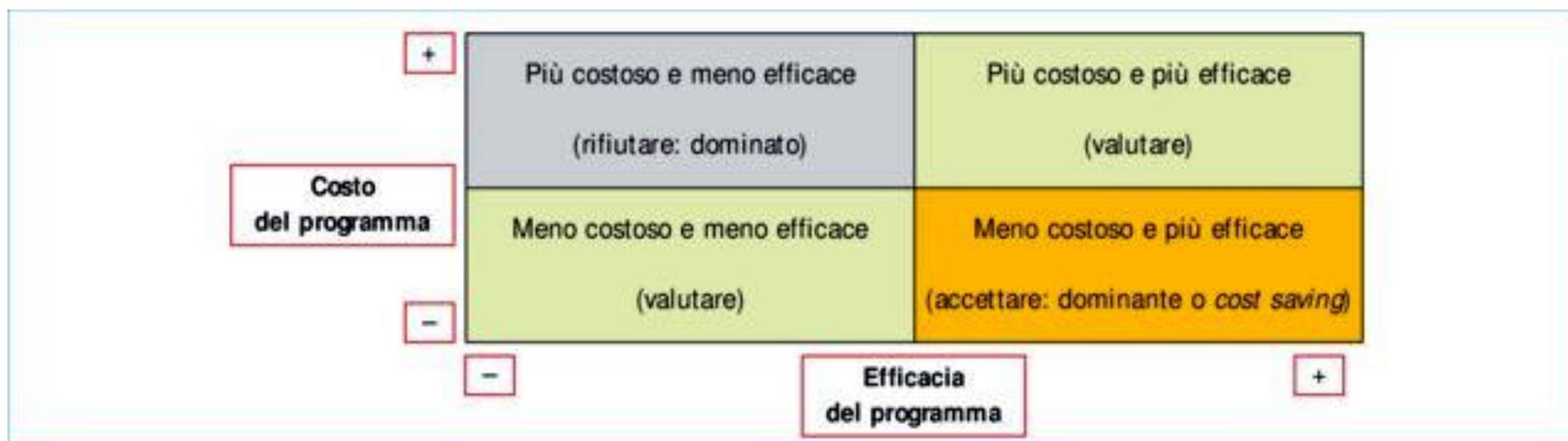
Tra il criterio dell'efficienza e quello dell'efficacia: l'analisi costi-efficacia (Cost-Effectiveness Analysis, CEA)

Dato che le risorse non sono infinite, alla fine anche le soluzioni più efficaci devono comunque fare i conti con i loro costi. Nei settori in cui esistono unità di misura standard condivise per valutare l'efficacia degli interventi, l'analisi costi/efficacia è utilissima per capire:

- come si possono allocare le risorse disponibili in modo da ottenere i risultati migliori
- quanto costerebbe aumentare il grado di efficacia di una politica pubblica.

Nella sua forma più elementare, la CEA permette di capire se

- a parità di risultati, esistono programmi che comportano costi inferiori
- a parità di costi, esistono programmi che generano risultati migliori



C. Lazzaro, I. Iori, G. Gussoni 2008, Italian Journal of Medicine 2(1):55-66

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 4. la valutazione ex ante

L'utilizzazione del criterio dell'equità

L'importanza di questo criterio emerge nella seconda metà del secolo scorso, con il dibattito teorico che ha preparato e accompagnato la grande stagione delle riforme degli anni '60, con le politiche redistributive, per la riduzione delle diseguaglianze sociali:

- occorre garantire l'uguaglianza dei punti di arrivo o 'solo' l'uguaglianza delle risorse iniziali?
- come conciliare equità e efficienza?

Oggi, oltre alle diseguaglianze economiche, sono considerati altri tipi di diseguaglianze:

- Age
- Dependants/caring responsibilities
- Disability
- Gender
- Race
- Religious Belief
- Transgender or transsexual
- Sexual Orientation

Alcuni paesi, quali la Gran Bretagna, prendono sul serio questo tipo di verifiche.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

5. Il monitoraggio e la valutazione in itinere

Dopo l'analisi ex ante, interviene la **decisione delle istituzioni politiche**, che possono accogliere o no le raccomandazioni dei tecnici.

Le scelte fatte dalle autorità competenti cambiano lo scenario in cui operano gli analisti di politiche pubbliche perché selezionano la politica pubblica che va adottata e definiscono il quadro delle operazioni successive.

Dopo queste decisioni, occorre pianificare l'implementazione e monitorare il suo sviluppo, per rilevare sul nascere eventuali problemi.

Dunque, dopo la decisione politica, si apre per gli analisti una nuova fase, quella della valutazione in itinere.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

5. Il monitoraggio e la valutazione in itinere ('interim', 'intermediate')

Obiettivi

- verificare l'esistenza dei requisiti per una corretta messa in opera delle decisioni
- sorvegliare la concreta implementazione

Rilevanza

- L'implementazione è una fase molto delicata in cui i problemi sono frequenti
- Le storie dell'implementazione come storie dell'orrore
- L'approccio top-down considera il disegno originario come il termine di riferimento per giudicare l'adeguatezza dell'implementazione

Strumenti

- L'analisi dell'input
- L'analisi del processo
- Una prima provvisoria analisi degli esiti: output e outcome (no impatto)

Criteri

questa fase della valutazione si concentra soprattutto sulla verifica dell'**economicità e dell'efficienza**.

- Le risorse necessarie sono state acquisite ai prezzi più bassi? (cfr spending review)
- Il rapporto input / output è in linea con le previsioni? è allineato ai migliori esempi disponibili? (benchmark)
- I processi sono stati lineari e spediti, o hanno generato difficoltà con un effetto negativo sui prodotti?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

a. Il monitoraggio dell'input

- le risorse previste sono effettivamente disponibili?
- i loro costi sono sotto controllo?
- le risorse umane, la logistica, la comunicazione, le risorse informatiche sono sufficienti?

b. Il monitoraggio dei processi

Tutte le politiche di una qualche rilevanza prevedono

- il coordinamento tra diversi attori istituzionali
- un qualche coinvolgimento di attori non istituzionali: imprese, associazioni di tipo economico, organizzazioni non profit, organizzazioni dei destinatari.

Queste interdipendenze sono monitorate e governate?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

b. Il monitoraggio dei processi

L'Italia è particolarmente esposta al rischio di ritardi e inadempienze: vedi esempio carta d'identità elettronica, che arriverà a coprire tutti i cittadini quando con ogni probabilità la tecnologia sarà cambiata.

L'impostazione prevalente considera 'attuata' una decisione pubblica quando tutti gli atti formali (leggi, decreti attuativi, circolari..) sono stati adottati (v. slides 33-38)

Invece, per l'analisi delle politiche, quel che viene dopo, cioè l'effettiva implementazione, è una fase delicatissima che richiede una stretta osservazione, calibrata il base al rischio di fallimenti.

EDILIZIA SCOLASTICA - FASSINO A GOVERNO: "TROPPI RITARDI SU DECRETI, RINVIARE SCADENZE MUTUI BEI"

[10-09-2015]

“E' necessario uno slittamento del termine del 31 ottobre 2015” imposto ai Comuni per poter usufruire dei 1.100 milioni di euro messi a disposizione dai cosiddetti “mutui BEI per l'edilizia scolastica”. La proroga si rende obbligata a causa di una “serie di ritardi che hanno impedito ai Comuni l'attivazione delle procedure di gara, pur avendo in alcuni casi già predisposto la documentazione necessaria”. Lo scrive il presidente dell'ANCI, Piero Fassino, in una lettera inviata ai ministri dell'Istruzione, dei Trasporti e dell'Economia, Stefania Giannini, Graziano Delrio e Pier Carlo Padoan, e al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Claudio De Vincenti.

<http://www.anci.it>

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

c. Il monitoraggio degli esiti

L'output

L'implementazione richiede che il **management** delle diverse amministrazioni sappia garantire la produzione di beni e servizi nei tempi richiesti:

- gli impegni e le scadenze sono rispettati?
- se si sono creati colli di bottiglia, si sono trovati i rimedi?
- la quantità e la qualità dell'output sono controllate e sono in linea con le previsioni?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

Esempio: l'Italia ha una cronica incapacità di spesa per progetti finanziati dall'Unione Europea.

Al 31 ottobre 2019, rispetto alle risorse complessivamente programmate nell'ambito dei Fondi FESR e FSE (inclusa quota IOG), risulta un avanzamento del 54,14% in termini di impegni e del 26,49% in termini di pagamenti (l'importo degli impegni e dei pagamenti comprende sia la quota UE e sia la quota nazionale riferiti ai programmi ossia impegni e pagamenti ammessi). Inoltre, in accordo con le Amministrazioni Capofila dei fondi, per i progetti afferenti gli strumenti finanziari, sono considerati gli impegni ed i pagamenti ammessi per trasferimento.

Tabella 2 - Stato attuazione per fondo strutturale

In milioni di euro

Fondo	Risorse programmate (A)	Di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
FESR ¹	34.509,28	22.499,65	18.011,44	8.230,90	52,19%	23,85%
FSE ²	19.719,52	11.987,75	11.346,47	6.135,67	57,54%	31,11%
Totale	54.228,80	34.487,40	29.357,91	14.366,57	54,14%	26,49%

Tabella 3 - Stato attuazione per PO

In milioni di euro

Categoria di Regione	Tipologia Programma	Risorse programmate (A)	Di cui contributo UE	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% Avanzamento (B/A)	% Avanzamento (C/A)
In transizione	PON	814,99	447,12	499,39	221,29	61,28%	27,15%
	POR	1.918,82	971,68	992,09	487,91	51,70%	25,43%
Meno sviluppate	PON	12.532,61	9.037,39	7.805,65	2.887,16	62,28%	23,04%
	POR	20.384,08	13.649,07	8.670,26	4.408,35	42,53%	21,63%
Più sviluppate	PON	1.607,50	803,76	1.061,67	536,93	66,04%	33,40%
	POR	13.194,94	6.597,48	7.909,81	4.449,69	59,95%	33,72%
Totale PON IOG		2.785,35	2.141,79	1.974,15	1.321,75	70,88%	47,45%
Totale PO CTE		990,51	839,11	444,89	53,50	44,92%	5,40%
Totale Generale		54.228,80	34.487,40	29.357,91	14.366,57	54,14%	26,49%

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Bollettino Monitoraggio Politiche di Coesione - Programmazione 2014/2020 - Situazione al 31 ottobre 2019* http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-//attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione_2014-2020/

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 5. il monitoraggio e la valutazione in itinere

c. Il monitoraggio degli esiti

L'outcome

Dal monitoraggio possono venire anche le prime indicazioni sul risultato di una *policy*:

- i destinatari dimostrano di apprezzare le innovazioni?
- i problemi all'origine della *policy* cominciano a diminuire di gravità?



I conti in tasca al Bonus Cultura

di Luciano Capone 6 novembre, 2017

“Secondo i dati forniti dal ministero dei Beni culturali, con la legge di Stabilità 2017 il governo aveva stanziato per il Bonus Cultura circa 287 milioni di euro destinati ai 575mila nati nel 1998. Di questi si sono registrati solo 351mila aventi diritto, circa il 60% del totale. Vuol dire che due ragazzi su 5 (il 40%) non hanno richiesto i 500 euro, facendo scendere il plafond impegnato da 287 a 175 milioni (con un risparmio di 112 milioni). I ragazzi hanno comprato molti libri, biglietti per i concerti musicali e per il cinema, molti hanno rivenduto su internet i biglietti a metà del valore nominale, altri – come documentato anche da servizi televisivi – si sono messi d'accordo con gli esercenti per acquisti fittizi. Era immaginabile che sarebbe successo qualcosa del genere. Nonostante questo, il budget di 500 euro era così elevato che i 175 milioni non sono ancora stati spesi tutti, anche se c'è tempo fino a fine anno per consumare il bonus”

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca

6. La valutazione ex post (o *summative*)

Obiettivi

- verificare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di fondo (*Overall Objective, o long-term performance goals*) della *policy*
- confrontare la realtà con i dati attesi nella valutazione ex ante
- formulare una teoria delle cause dei successi o dei fallimenti, per apprendere dall'esperienza e proporre se e come continuare il programma.
- rendicontare ai cittadini come sono state usate le risorse pubbliche e con quali effetti

Rilevanza

- le amministrazioni pubbliche vanno oltre l'attenzione per le loro performance interne, per capire gli effetti delle loro attività sul 'mondo là fuori'

Strumenti

- verifica dell'**outcome**: recepimento da parte dei destinatari, adesione, soddisfazione..
- soprattutto, verifica dell'**impatto** (Impact assessment)

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post

Rispetto alle componenti del modello logico,

questa fase della valutazione si concentra soprattutto su verifica dell'**outcome** e verifica dell'**impatto**.

Rispetto ai criteri da utilizzare,

questa fase della valutazione si concentra soprattutto sulla verifica dell'**efficacia** e dell'**equità**.
Qui di seguito analizzeremo soprattutto la verifica dell'efficacia.

La verifica dell'**equità** cerca di rispondere a queste domande:

- outcome: la partecipazione e la soddisfazione dei destinatari ha risentito delle differenze di **race, gender, disability, sexual orientation, age, religious belief**?
- impatto: complessivamente, al netto dell'influenza di eventi esterni, la *policy* ha ridotto, lasciato immutate o aumentato le differenze tutelate da elementari criteri di equità?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post

Criterio dell'efficacia

A.Verifica dell'**outcome**:

i destinatari hanno cambiato i loro **comportamenti**, adeguandoli agli obiettivi della *policy*?

- hanno usato meno l'auto?
- hanno fatto più controlli alle caldaie?
- hanno mandato più figli alla scuola dell'obbligo?
- hanno utilizzato gli incentivi per le esportazioni?

ci sono evidenze di un effetto positivo sui principali **indicatori**?

- la qualità dell'aria è migliorata? Di quanto?
- il numero dei diplomati è cresciuto?
- l'export è aumentato? Di quanto?

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post à A. verifica dell'outcome

A.Verifica dell'**outcome**: quando iniziare

Questo tipo di valutazioni sono utili quando è stata superata la fase dell'asestamento iniziale di una *policy*, e i risultati sono stabilizzati. La lunghezza della fase iniziale dipende dalle caratteristiche dei singoli programmi.

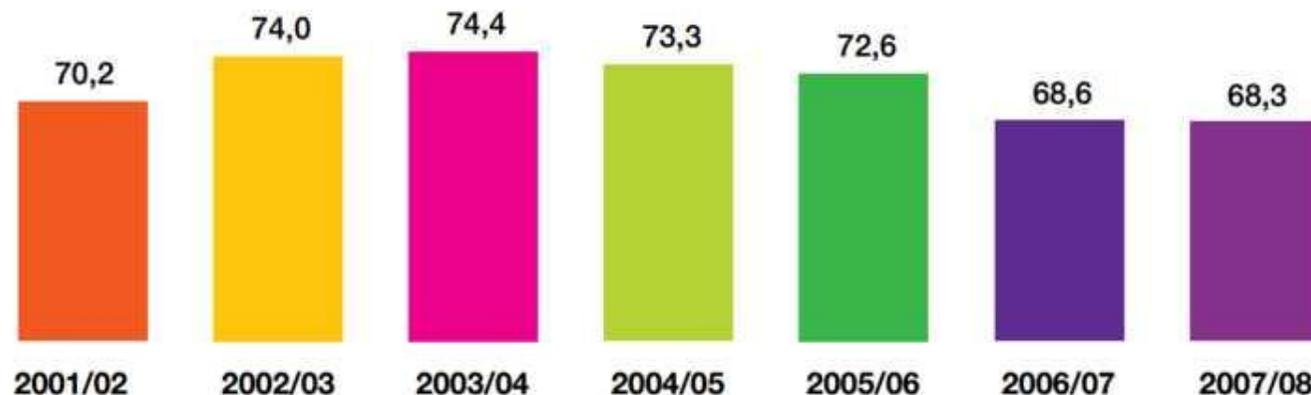
Es: per le politiche dell'istruzione, è opportuno attendere il completamento di 2-3 interi cicli.

L'avvio di una politica pubblica può comportare livelli di outcome anomali, o al ribasso, per la mancanza di informazione, o, all'opposto, al rialzo, quando l'effetto annuncio suscita aspettative poi ridimensionate.

E' questo il caso, ad esempio, dell'iniziale successo delle lauree triennali (dal 2001).

GIOVANI IMMATRICOLATI

Immatricolati a corsi universitari per 100 diplomati di scuola secondaria superiore
Anni accademici dal 2001/02 al 2007/08



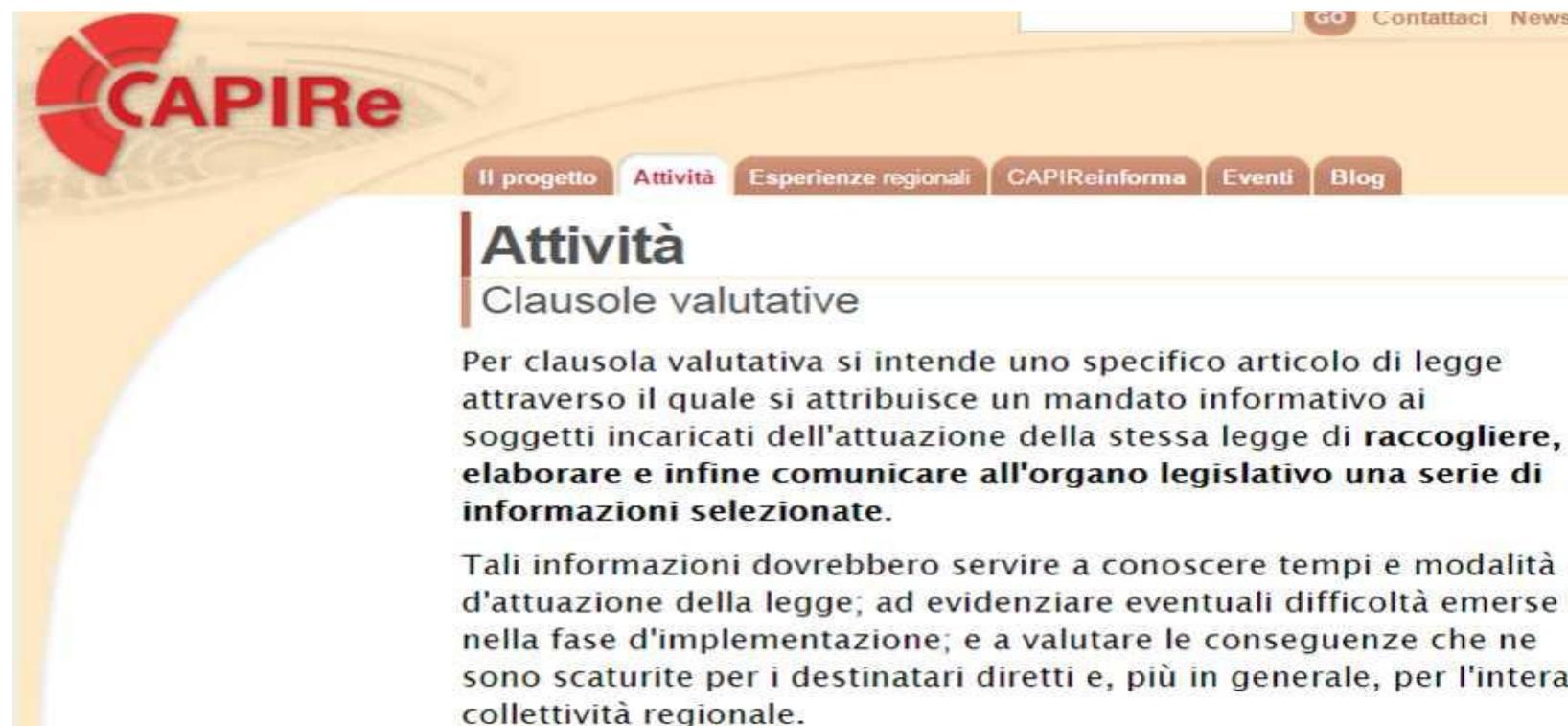
http://en.istat.it/lavoro/unilav/prima_parte.pdf

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post à A. verifica dell'outcome

Larga parte di queste valutazioni sono possibili solo se:

- i testi di legge, già all'origine, prevedono **clausole valutative**, accanto alle clausole sulla copertura finanziaria
- l'implementazione è stata monitorata e esistono **basi dati** affidabili

In Italia, la pratica delle leggi a termine e delle clausole valutative è sostanzialmente ignorata. A livello **regionale**, grazie all'impegno del 'Progetto Capire' (http://www.capire.org/attivita/clausole_valutative/), alcune regioni prevedono spesso queste verifiche.



The image shows a screenshot of the CAPIRe website. The header features the CAPIRe logo on the left and navigation links for 'GO', 'Contattaci', and 'News' on the right. Below the header is a horizontal menu with buttons for 'Il progetto', 'Attività', 'Esperienze regionali', 'CAPIReinforma', 'Eventi', and 'Blog'. The main content area is titled 'Attività' and contains a sub-section for 'Clausole valutative'. The text defines a 'clausola valutativa' as a specific article in a law that grants an informational mandate to the subjects responsible for implementing the law, to collect, elaborate, and communicate a series of selected information to the legislative body. It further explains that these informations should serve to know the timing and modalities of law implementation, to identify any difficulties that arise during the implementation phase, and to evaluate the consequences for the direct recipients and, more generally, for the entire regional collectivity.

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post à A. verifica dell'outcome

2. Basi dati affidabili

La seconda preconditione per la verifica dell'outcome è l'effettivo monitoraggio dell'implementazione e la disponibilità di **basi dati** affidabili.

Molti paesi mettono a disposizione del pubblico i dati nelle principali aree di *policy* in modo chiaro, intuitivo, comparabile e personalizzabile, consentendo al ricercatore di selezionare facilmente il subset di dati di suo interesse, ad esempio in base a:

- periodo
- località
- categoria produttiva..

Purtroppo, anche in questo settore l'Italia registra fortissimi ritardi

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post

B. Verifica dell'**impatto**:

Questo è lo stadio più difficile e importante della *policy evaluation*, perché il suo obiettivo è rispondere a una domanda di fondo: in quale misura i **cambiamenti** (positivi o negativi) che si sono verificati nei risultati dipendono dall'impostazione della *policy*, o dipendono invece da fattori (positivi o negativi) **esterni** alla *policy*?

Non è sufficiente che un cambiamento si verifichi dopo l'implementazione di una *policy* per attribuirgliene il merito (o il demerito). E' necessario prima capire il suo effetto al netto delle condizioni esterne e degli eventi non previsti.

Esempi: outcome positivi e condizioni esterne favorevoli

- la qualità dell'aria è migliorata per favorevoli condizioni climatiche: giornate tiepide e ventose...
- il numero dei diplomati è cresciuto perché c'è stata una ripresa dell'economia e le famiglie hanno più soldi a disposizione
- l'export è aumentato perché l'euro si è svalutato...

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 4. linee di ricerca à 6. la valutazione ex post à B. verifica dell'impatto

La valutazione dell'impatto deve considerare “gli effetti positivi e negativi, primari e secondari, di lungo periodo, prodotti dall'intervento in modo diretto o indiretto, intenzionale o non intenzionale. Questi effetti possono essere economici, socio-culturali, istituzionali, ambientali, tecnologici, o di altro tipo” (da OECD DAC *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management*)

La differenza tra la valutazione dell'*outcome* e quella dell'impatto sta dunque in tre aspetti:

1. si basa su un arco temporale è più lungo
2. considera i fattori esterni, anche quelli imprevedibili o imponderabili
3. valuta gli effetti non solo rispetto allo specifico problema, ma anche rispetto allo stato generale della società presa a riferimento.

7. La chiusura del ciclo

Sulla base delle evidenze emerse, che cosa conviene fare?

Tre possibili scelte:

1. la prosecuzione della *policy*, giudicata tutto sommato soddisfacente
2. la sua consistente modifica, con il ritorno all'inizio dello stesso percorso che abbiamo seguito, ripartendo da una diversa strutturazione del problema, capace di inglobare le difficoltà emerse nella fase di implementazione;
3. la conclusione della *policy*, perché gli obiettivi
 - hanno perduto rilevanza,
 - oppure sono stati conseguiti,
 - o, all'opposto, si sono rivelati irraggiungibili anche con una profonda revisione dell'intervento

Analisi razionale delle politiche pubbliche

5. Questioni aperte. Le critiche rivolte all'ARP

Sia questo ultimo paragrafo, sia il primo del 4° capitolo, fanno riferimento a un forte conflitto tra due diversi modi di intendere l'analisi delle politiche pubbliche:

- uno (3 cap) con una forte impronta '*rational*', economica, deduttiva..
- l'altro (4 cap) con una forte impronta '*behavioral*', socio-politologica, induttiva...

Questo conflitto, che ha profondamente segnato gli anni '60 e '70, aveva anche implicazioni politiche. Il timore espresso da molti studiosi era che queste forme di analisi portassero a decisioni non democratiche di programmazione dall'alto, quali quelle all'epoca attuate nei paesi comunisti.

Queste contrapposizioni oggi sono largamente superate. I due diversi approcci sono ora considerati non incompatibili, ma complementari.

E tuttavia alcune delle critiche rivolte all'ARP riemergono anche in tempi recenti. Si veda ad esempio Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press 1997 "The Audit Society argues that the rise of auditing has its roots in political demands for accountability and control. At the heart of a new administrative style internal control systems have begun to play an important public role and individual and organizational performance has been increasingly formalized and made auditable. Michael Power argues that the new demands and expectations of audits live uneasily with their operational capabilities. Not only is the manner in which they produce assurance and accountability open to question but also, by imposing their own values, audits often have unintended and dysfunctional consequences for the audited organization."

<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198296034.001.0001/acprof-9780198296034>

1. L'inconsistenza scientifica

Friedrich von Hayek e Charles Lindblom vedono nell'ARP i rischi di un 'collettivismo metodologico'

"La maggior parte di queste affermazioni non ha alcun significato verificabile (..). In realtà, quanto si sostiene è semplicemente che se tutte le conoscenze disperse fra molte persone potessero essere padroneggiate da una singola mente, e se questa mente superiore potesse costringere tutti quanti ad agire secondo i suoi desideri, si potrebbero ottenere certi risultati; ma naturalmente questi risultati potrebbero essere noti solo a una simile mente superiore" (Hayek, 1952)

"Questi analisti di politiche pubbliche talvolta sembrano credere che, insieme, il ricercatore professionista e il *decision maker* si possano avvicinare al re-filosofo di Platone. Ma il mitico *decision maker* rimane un uomo di parte, non meno dell'analista. Il monte Olimpo non è mai alto abbastanza, e il *decision maker* è un plurale. La soluzione dei problemi sociali raggiunge risultati attraverso l'interazione tra una molteplicità di risolutori di problemi o *decision makers*, tutti uomini di parte" (Lindblom, 1990).

2. L'inaffidabilità tecnica

Secondo i critici, l'impostazione dell'analisi razionale si basa sulla rimozione di elementi che nei processi reali possono avere un grande peso.

–Estrema semplificazione

- “1) non considerazione per gli aspetti qualitativi;
- 2) eccessiva enfasi sul quantitativo e sulle misure facili;
- 3) ricorso a simboli e modelli privi di consistenza;
- 4) sovraccarico di dati non interpretati;
- 5) dipendenza dai dati più facilmente disponibili o accessibili;
- 6) ignoranza degli elementi soggettivi;
- 7) disattenzione per gli obiettivi molteplici;
- 8) scarso interesse per la formulazione del problema; 9) fallimento nel considerare i fattori 'soft', politici e sociali.” (Backoff e Mitnick, 1986)

–Scarsa attenzione ai problemi di implementazione

- l'implementazione è il capitolo mancante
- il rapporto politica - amministrazione è aggirato

–Sottovalutazione dei costi dell'analisi dei costi

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 5. Questioni aperte

3. La vulnerabilità politica

- Il conflitto con i principi democratici
- La tendenza a valutare sistematicamente i risultati come negativi
- Oppure, all'estremo opposto, la sottovalutazione dei fallimenti del pubblico
- L'ignoranza dei costi politici

Logica economica e logica politica non coincidono

Esempio: il caso della scelta di un programma di derattizzazione
budget disponibile: 10.000 euro

	<i>costo per trattamento</i>	<i>% di successo</i>	<i>trattamenti finanziabili-output</i>	<i>n. casi risolti - outcome</i>
<i>metodo A</i>	<i>100</i>	<i>90%</i>	<i>100</i>	<i>90</i>
<i>metodo B</i>	<i>40</i>	<i>50%</i>	<i>250</i>	<i>125</i>
<i>metodo C</i>	<i>20</i>	<i>10%</i>	<i>500</i>	<i>50</i>

la scelta del politico

la scelta dell'analista

rielaborato da Stokey e Zeckhauser, 1978

Certo, nel lungo periodo i cittadini che hanno goduto del trattamento potrebbero accorgersi che è stato inefficace. Ma basta che il politico non faccia la valutazione ex post, e il gioco è fatto...

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 5. Questioni aperte

La vulnerabilità politica > Logica economica e logica politica non coincidono Nelle situazioni di conflitto, la valutazione dei tecnici può essere confezionata in modo da risolvere conflitti politici

L'ANNUNCIO DEL MINISTRO

Terzo Valico, Toninelli: «Non si può fermare anche se l'analisi costi-benefici è negativa»

Il Sole 24Ore, 13 dicembre 2018

**LIGURIA
NOTIZIE.it**

Home > Politica > Politica Italia

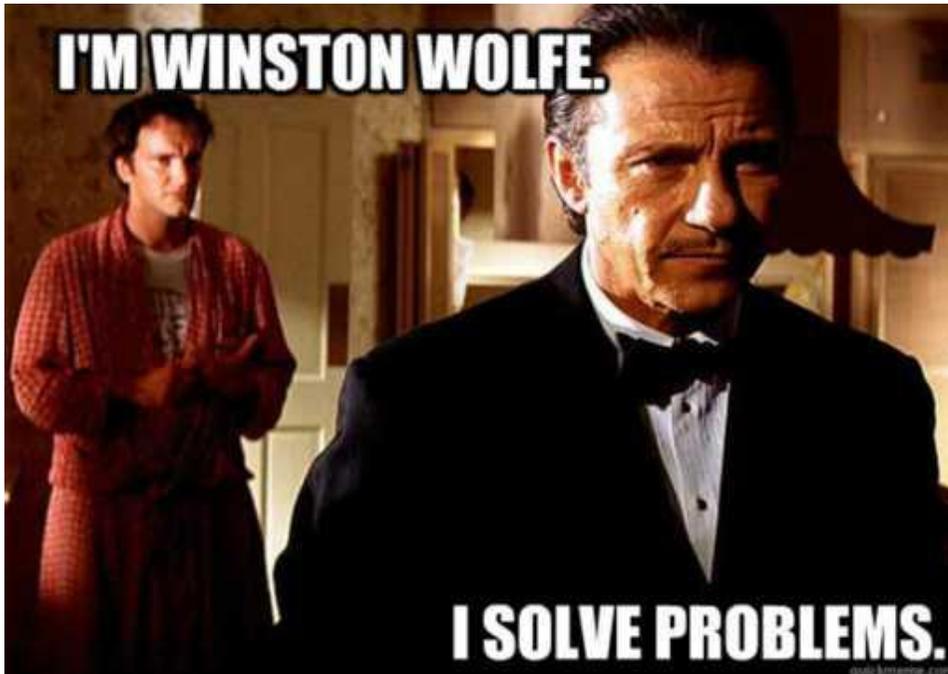
POLITICA **POLITICA ITALIA**

Grandi opere, vince Rixi: ok analisi costi benefici. Toninelli: Terzo Valico va avanti

14 dicembre 2018  0

Analisi razionale delle politiche pubbliche à 5. Questioni aperte

Talvolta, la logica del *problem solving* può portare a considerare l'efficacia come criterio più importante rispetto all'**equità**



dal film *Pulp Fiction*