

UNA CRITICA DEGLI INDICATORI DI IMPATTO¹

Alberto Martini

2009

Nella letteratura valutativa italiana e europea frequenti sono i riferimenti alla misurazione degli effetti (o impatti) delle politiche pubbliche: la gran parte di questi riferimenti ignora tuttavia completamente la logica controfattuale e fa uso di uno strumento alternativo, di più facile uso e comprensione: i c.d. *indicatori di impatto*. Con tale strumento sarebbe possibile misurare gli effetti di una politica pubblica senza porsi il problema dell'attribuzione causale.

Siamo molto critici sull'(ab)uso di questo strumento. Due affermazioni fanno da prelude alla nostra critica: (i) il concetto stesso di "indicatore di impatto" è un *ossimoro*, una contraddizione in termini: infatti, se è solo un indicatore non può indicare un impatto; se indica un impatto, non può trattarsi solo di un indicatore; (ii) il termine "impatto" non implica nessuna reale differenza rispetto a quello di "effetto", i due termini sono *sinonimi*; nell'approccio oggetto della nostra critica i due termini vengono invece caricati di significati diversi, ma senza che a ciò corrispondano metodi sostanzialmente diversi per la loro misurazione.

1. EFFETTI E IMPATTI: A CIASCUNO IL SUO

Le seguenti definizioni di "valutazione" date da tre autorevoli autori fanno tutte riferimento al termine effetto.

La valutazione è un'attività cognitiva rivolta a fornire un giudizio su di un'azione, intenzionalmente svolta o che si intende svolgere, destinata a produrre *effetti esterni*, che si fonda su un'attività di ricerca delle scienze sociali e che segue procedure rigorose e codificabili [Palumbo 2001, 59].

Valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto *gli effetti desiderati* o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica [Stame 1998, 9].

La valutazione è principalmente (...) un'attività di ricerca sociale applicata (...) avente come scopo la riduzione della complessità decisionale, attraverso l'analisi degli *effetti* diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, dell'azione, compresi quelli non riconducibili ad aspetti materiali (...) [Bezzi 2003, 60].

¹ Capitolo eliminato per ragioni di spazio da "Valutare il successo delle politiche pubbliche" Il Mulino, Bologna, 2009

Tutti e tre gli autori pongono gli “effetti dell’azione” al centro della valutazione, seppure con una diversa enfasi e con diverse sottolineature: Palumbo fa riferimento agli “effetti esterni” come scopo ultimo dell’azione da valutare; Stame distingue tra effetti desiderati ed “altri”; Bezzi introduce ben quattro distinzioni tra differenti tipi di effetti, diretti e indiretti, attesi e non attesi, voluti e non voluti, riconducibili o meno ad aspetti materiali. Quello che manca a questi riferimenti al termine “effetto” è l’indicazione di una metodologia con cui tali effetti possano essere identificati e stimati. Prevalde l’idea che gli effetti possano essere descritti, raccontati, discussi come si fa con qualsiasi aspetto della realtà. Effetto e attribuzione di causalità appaiono in questa letteratura come concetti scollegati, quando invece sono intimamente legati.

1.1 Un caleidoscopio di effetti

Il passaggio seguente è emblematico dell’attribuzione di significati multipli (e ambigui) al termine effetto e della distinzione, a nostro parere priva di reale differenza, tra effetti e impatti. Un esempio tra tanti dell’*ipertrofia terminologica* che caratterizza questo approccio alla valutazione.

Nei documenti metodologici comunitari vengono infatti utilizzati termini quali *output*, che assume il significato di *realizzazione*, ossia di ciò che è stato ottenuto in termini di trasformazione diretta dell’*input* previsto nel programma; *l’outcome* è stato sostituito dal termine *result, risultato*, utilizzato in ambito comunitario per riferirsi ai soli effetti diretti e immediati dell’azione sui destinatari (quindi in un’accezione un poco più ristretta rispetto a quella di *outcome*), mentre gli effetti a breve-medio termine e indiretti sui destinatari vengono denominati *impatti specifici*. *Impatti globali* sono infine, sempre nel lessico comunitario, gli effetti del programma su popolazioni che non erano destinatarie dirette dello stesso. A questo punto il termine *esito* può essere utilizzato per riferirsi genericamente agli effetti di una politica e dovrà essere quindi a seconda dei casi adeguatamente qualificato² [Palumbo 2004, 2].

Ciò che emerge chiaramente è una *gerarchia* di “effetti”, distinti a seconda della loro “vicinanza” (temporale e logica) al programma realizzato e ai destinatari. Sono definiti effetti, a turno:

- i) i risultati, definiti come “effetti diretti e immediati dell’azione sui destinatari”;
- ii) gli impatti specifici definiti come “effetti a breve-medio termine e indiretti sui destinatari”;
- iii) gli impatti globali, definiti come “effetti del programma su popolazioni che non erano destinatarie dirette dello stesso”;
- iv) gli esiti, che sarebbero una sorta di “sinonimo complessivo” di effetti.

Quindi effetti sarebbero, a seconda dei casi, risultati immediati, impatti a breve-medio termine, impatti indiretti, impatti su altre popolazioni, esiti. Perché tanta dovizia di termini? Perché, è la nostra interpretazione, la letteratura di cui questo passaggio è un esempio non si pone mai *seriamente* il problema di identificare e stimare effetti, ma si

² Una prima versione di questo contributo è stata presentata all’*European Workshop* della Rete REVES tenutosi a Montpellier nel 2001, con il titolo *The mechanisms of processes’ evaluation: quantitative, qualitative and dynamic indicators*.

accontenta di prescriverne o invocarne la “valutazione” mediante “indicatori”. Quando si descrive solamente, quanto più c’è da descrivere, tanto meglio; quanto più c’è da distinguere, tanto meglio; quante più etichette fantasiose si inventano, tanto meglio. La parsimonia non è propria di questo approccio. Prosegue il saggio di Palumbo:

In termini generali è bene ancora ricordare che normalmente l’attività di valutazione si sostanzia in un’attività di comparazione, che mette in relazione gli esiti di una politica con uno dei tre elementi sotto elencati:

- a) con i bisogni, problemi, questioni cui l’intervento deve dare risposta;
- b) con gli obiettivi che si pone il decisore o l’attuatore;
- c) con gli standard di qualità predominanti nello specifico campo della politica.

Soprattutto nei primi due casi si pone poi il problema di misurare il contributo realmente fornito dalla politica alla soluzione del problema o al conseguimento degli obiettivi. Per isolare gli effetti realmente imputabili alla politica entra in scena un quarto termine di riferimento, che rimane nello sfondo: il controfattuale, costituito dalla situazione che avremmo dinanzi se la politica non fosse stata attivata [Palumbo 2004, 2].

Non è spiegato (né in questo testo né altrove) come gli esiti di una politica siano operativamente “messi in relazione” con i bisogni da un lato e con gli obiettivi dall’altro. Né è spiegato come venga risolto il problema di “misurare il contributo realmente fornito dalla politica alla soluzione del problema” o quello di “isolare gli effetti realmente imputabili alla politica”. Una risposta chiara e rigorosa a questo interrogativo non si trova nello scritto citato, né nella letteratura di cui è un esempio. Il controfattuale fa occasionalmente capolino ma, come scrive testualmente l’Autore del testo citato, rimane timidamente “sullo sfondo”.

Lo strumento a cui questo approccio fa costantemente riferimento è sempre lo stesso, un autentico *passpartout*, l’indicatore. Il messaggio, confuso quanto diffuso, è che con gli indicatori si fa tutto.

Il compito assegnato alla valutazione di processo è dunque assai arduo e viene di norma svolto, come ripetutamente sottolineato dagli stessi documenti metodologici comunitari, attraverso il ricorso agli indicatori, che costituiscono uno strumento importante anche per la valutazione d’impatto, sia *ex ante* che *ex post*.

Gli indicatori utilizzati per la valutazione presentano le seguenti caratteristiche:

- a) nel caso delle realizzazioni, sono costruiti in base a dati che di norma sono detenuti dai soggetti attuatori della *policy*. (...)
- b) diverso il caso dell’*outcome* o risultato, che presuppone una riflessione che colleghi gli obiettivi o le finalità di una *policy* ad effetti che possono andare al di là dei risultati attesi definiti *ex ante*. Questa situazione può verificarsi sia quando una *policy* non giunge all’individuazione di risultati attesi specifici, sia quando questi ultimi non esauriscono gli effetti prodotti dalla *policy* nel suo contesto di riferimento. In entrambi i casi, viene richiesta al valutatore una riflessione autonoma sulle implicazioni della *policy*, da tradurre poi in aspetti misurabili attraverso indicatori;
- c) il caso degli impatti è più ampio ancora di quello dell’*outcome*, in quanto l’ambito delle implicazioni di una *policy* non è limitato dal contesto definito dagli obiettivi e dalle finalità. Qui la riflessione necessaria per individuare un set di indicatori d’impatto non è più vincolata dall’interiorizzazione dei termini di riferimento del

decisore, ma abbraccia un orizzonte più ampio, definito dai meccanismi di funzionamento di una struttura socio-economica che il valutatore è in grado di analizzare e che reputa rilevanti per la *policy* in questione [Palumbo 2004, 14].

Queste citazioni dovrebbero essere sufficienti a convincere il lettore che la logica che anima “una riflessione che colleghi gli obiettivi o le finalità di una *policy* ad effetti che possono andare al di là dei risultati attesi definiti *ex ante*”, oppure quella che anima “la riflessione necessaria per individuare un set di indicatori d’impatto”, sia profondamente diversa dalla logica controfattuale.

Siamo di fronte alla pretesa di “valutare tutto” attraverso una descrizione a 360 gradi, in cui entra ogni possibile elemento: contesto, attese, meccanismi, output, realizzazioni, risultati, effetti, impatti, esiti. Se tutto influenza tutto, è importante non dimenticare nulla. In questo approccio, la “valutazione degli impatti” è essenzialmente un’operazione di elencazione di “possibili conseguenze” dell’intervento. Il premio va a chi ne immagina di più, non a chi riesce plausibilmente ad isolarne alcune e a escluderne altre. Il problema dell’attribuzione causale viene di fatto evitato.

Ci rendiamo conto di non fornire una critica organica, in quanto non è organico l’oggetto da criticare: la lettura di ogni documento, metodologico o applicativo, che fa riferimento a questo approccio tende a lasciare disorientati e frastornati, per la incontenibile proliferazione di termini, per la incontenibile ambizione cognitiva, per la incontenibile fiducia nella valutazione. Questo atteggiamento è emblematicamente rappresentato dalla seguente definizione di valutazione:

La valutazione esprime un giudizio sull’efficacia e l’efficienza delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti di politiche, programmi e progetti, di servizi e di organizzazioni, con riferimento sia ai processi che agli esiti [Bezzi 2007, 41].

Un elenco di parole accattivanti, da cui non manca nulla: efficacia, efficienza, realizzazioni, risultati, impatti, politiche, programmi, progetti, servizi, organizzazioni, processi, esiti. La valutazione fa tutto, è il messaggio. Come, non è dato sapere. A meno di non credere alle *leggende* sugli indicatori.

2. INDICATORI DI IMPATTO E COMMISSIONE EUROPEA

Ricorrente nelle citazioni precedenti è il riferimento ai documenti metodologici comunitari, che rappresentano la fonte ispiratrice dell’approccio degli indicatori di impatto. Si sostiene spesso che la valutazione dei Fondi Strutturali sia stato il principale veicolo di diffusione della valutazione in Italia (e in gran parte dei Paesi europei). Non possiamo non notare come tale condizionamento abbia comportato una pesante influenza comunitaria sulla metodologia adottata dai valutatori nostrani. In particolare, l’ubiquità degli indicatori e la *megalomania cognitiva* ad essi connessa, che include la pretesa di utilizzare quelli di impatto per misurare gli effetti delle politiche, sono di chiarissima impronta comunitaria.

2.1 A guardar bene, gli indicatori di impatto non servono a misurare effetti

Vogliamo mettere subito in evidenza un fatto importante: un esame attento dei documenti comunitari suggerisce una doppia lettura del ruolo degli indicatori di impatto nell'ambito della valutazione dei Fondi Strutturali: da un lato il ruolo, a nostro parere metodologicamente indifendibile, di strumento analitico per la valutazione degli effetti; dall'altro quello, molto più sensato, di strumento di controllo della *performance*.

La commistione tra i due ruoli è continua, per cui è necessario un grosso sforzo di decodificazione per individuarli separatamente. Riteniamo tuttavia questa operazione indispensabile per mettere a fuoco la funzione che, almeno in prospettiva, la logica controfattuale potrebbe assumere nell'ambito della valutazione dei Fondi Strutturali: il ruolo di fornire una solida base metodologica alla domanda "*what works*" applicata alle politiche co-finanziate dai Fondi Strutturali, rimpiazzando quella inesauribile fonte di confusione che è la trattazione di "effetti e impatti" oggi presente nei documenti comunitari.

Togliere agli indicatori di impatto un'impropria funzione conoscitiva significherebbe restituire loro pienamente (chiamandoli, più semplicemente, indicatori di *performance*) il ruolo di strumento di rendicontazione: più precisamente, quello di rendere conto dei progressi compiuti verso gli obiettivi prestabiliti, in termini sia di realizzazioni fisiche sia di miglioramento nei fenomeni su cui la politica *vuole* avere un impatto. Il sistema degli indicatori dei Fondi Strutturali si collocherebbe così pienamente in quella tradizione che va sotto vari nomi, da *performance management* a *performance measurement*, e che ha come scopo quello di misurare l'attività di organizzazioni complesse allo scopo di orientarla nella direzione voluta.

Alcuni autori propongono una prospettiva, detta *contribution analysis*, secondo cui il successo di una politica può essere valutato senza ricorrere a stringenti attribuzioni di causalità, ma mediante la combinazione di una serie di elementi, tra cui (i) un *quadro logico* che metta a fuoco la *ratio* della politica, cosa la motiva e quali obiettivi si pone; (ii) un sistema di controllo delle *realizzazioni*, per rendere conto delle "cose fatte"; (iii) un sistema di verifica dei *progressi* compiuti lungo le dimensioni che la politica vuole "impattare": a questo ultimo scopo sarebbero utilizzati gli indicatori di "impatto".

L'attribuzione di causalità sarebbe riservata ad un ambito più delimitato, in cui la valutazione è orientata a rispondere alla domanda *what works*, ed è condotta a livelli di disaggregazione maggiore e con orizzonti temporali più ampi e flessibili.

L'idea di *contribution analysis* è ripresa da uno dei documenti citati, ma si tratta di un'apparizione rara in ambito comunitario:

Contribution analysis can be described as a specific analysis undertaken to assess the contribution of an intervention to the impacts it is trying to influence. Its aim is to paint a credible picture about the attribution of an intervention by trying to demonstrate "plausible association", i.e. whether a "reasonable person" on the basis of information gathered and analysed about what has occurred in the framework of an intervention at the input, output and results levels and the context in which the intervention is implemented, agrees that the intervention contributed to effects at the higher levels of impacts. The mapping of intervention logic is a key element of such an analysis [European Commission, DG-Budget 2004, 92].

La stessa idea è sviluppata più compiutamente dal canadese John Mayne in un saggio di alcuni anni fa. Lo studioso si pone in problema della compatibilità tra il criterio stringente di attribuzione causale propria della valutazione e l'esigenza conoscitiva più *soft* che si pone in un contesto di *management* pubblico. La tesi è che, se pure è importante andare al di là delle misure di semplice output per giudicare il successo di una politica/programma pubblico, non è necessario arrivare ad applicare un criterio stringente di causalità [Mayne 2001]. Diversamente dalla valutazione, che si fa raramente ma in modo approfondito, la misurazione della *performance* si fa in modo regolare e più approssimativo, usando indicatori di *performance*.

In comparison with evaluation, which usually undertakes special one-time measures and extensive analysis of the data gathered, performance measurement is characterized by regular and often more straightforward measurement of aspects of a program's performance. Performance indicators are used to track performance and feedback information to managers and staff. They can form the basis for reports on what has been achieved by the program [Mayne 2001, 4].

2.2 Per la performance non servono effetti, bastano *baseline* e *target*

L'esigenza di utilizzare gli indicatori come supporto informativo per la gestione dei Fondi Strutturali si ritrova ripetutamente nei documenti comunitari:

*Indicator systems as a **management instrument** in the framework of Structural and Cohesion Fund programmes"... "Indicators (...) should help Member States and the Commission to move to more **results-driven public management*** [European Commission, DG-Regio 2006, 3].

Nel passaggio seguente è messo bene in evidenza il legame tra indicatori e obiettivi, con il fine di provvedere un regolare *feedback* sul loro raggiungimento, ma si esclude di raccogliere dati sugli impatti:

*The Commission has introduced a system of performance monitoring that consists of identifying **objectives and indicators** for each policy area and activity of a DG and reporting on the attainment of these objectives. This system is designed to provide regular feedback on the implementation of activities (i.e. what outputs have been produced, at what cost (i.e. inputs), over what time period and by whom) and hence a means of assessing the performance of the Commission. Performance monitoring does not however usually collect data about the results and impacts occurring outside the Commission as a consequence of its activities* [European Commission, DG-Budget 2004, 12].

Elementi essenziali di un sistema di *performance management* sono quello di *baseline* (valore-base) ma soprattutto di *quantified target* (valore-obiettivo). Afferma un documento:

*The Commission wishes to encourage the Member States to concentrate their efforts on the improvement of result indicators, particularly of those that will be used to define the objectives of each priority. Such efforts should cover all elements contributing to the quality of an indicator: a sound analysis of the context, the understanding of the assumed causal chain, a clear definition, **a baseline**, a definition of the measurement method and a **quantified target*** [European Commission, DG-Regio 2006, 10].

Come si ricavano i *target*? Dall'esperienza passata, sottoforma di serie storiche o monitoraggi precedenti:

*Indicators need **quantified targets** because otherwise the extent to which the original objectives are being met cannot be measured ... Two first instruments can be used for the quantification of targets: the use of historic time series and the use of reference or benchmark values drawn from prior monitoring and evaluation exercises [European Commission, DG-Regio 2006, 14].*

Nei passaggi appena citati non si fa mai riferimento all'esigenza di quantificare l'effetto causale nel senso dei capitoli precedenti di questo manuale. Lo scopo è un altro: è quello di orientare la complessa macchina dei Fondi Strutturali verso obiettivi prestabiliti; a questo scopo la valutazione, al di là di tutti gli orpelli retorici, è essenzialmente un meccanismo per controllare in che misura la macchina si muove nella direzione desiderata. Gli "indicatori di impatto" servono a misurare i progressi compiuti verso gli obiettivi, non gli impatti in senso causale.

Qui potrebbe chiudersi la partita, lasciando ad altri approcci la identificazione e stima di effetti causali. Questo ruolo dei sistemi di indicatori come strumento di controllo della *performance* è invece purtroppo mescolato alla pretesa di utilizzarli anche per rispondere a esigenze di apprendimento, legate alla "quantificazione e spiegazione" degli effetti ottenuti dalle politiche comunitarie. Quello che resta per noi un mistero è perché si mescolino due esigenze conoscitive e operative così diverse, pretendendo di soddisfarle con lo stesso strumento.

3. ALLE RADICI DELLA CONFUSIONE COMUNITARIA

La commistione tra valutazione di effetti e *performance management* serpeggia ovunque nei documenti comunitari. Ad esempio, afferma *The Guide*, che il nome stesso rivela essere il più ambizioso documento comunitario:

*Policy makers for accountability reasons ... look to evaluation to provide information on outcomes and **impacts** at the end of a programme cycle. Evaluation methods will seek to compare what has been achieved with what was intended and endpoints with baselines [European Commission, DG-Regio 2003, 120].*

Prima si afferma che la valutazione provvede informazioni su impatti, ma poi si dice che la valutazione confronta "punti di arrivo con punti di partenza", e "ciò che è stato ottenuto con ciò che era atteso". Nessuno dei due confronti misura alcun impatto, purtroppo. Un altro esempio di confusione, in cui il riferimento alla misurazione della *performance* è subito affiancato da quello alla valutazione degli effetti, ignorando la differenza tra le due:

*Furthermore, objectives provide a starting point from which indicators for **measuring performance** (through both monitoring mechanisms and evaluations) should be developed. Given that the **main focus of evaluation is on the effects** (i.e. results and impacts) of an intervention, the most relevant objectives by which performance is assessed are those at the specific, intermediate and global level [European Commission, DG-Budget 2004, 11].*

3.1 Una pretesa indifendibile, descrivere effetti

I passaggi seguenti esprimono appieno la pretesa di apprendimento che anima la valutazione disegnata dalla Commissione Europea:

*Evaluation involves interrogating information from monitoring and other sources to find out and **explain the effects** of the interventions [European Commission, DG-Regio 2006, 3].*

*At the heart of an evaluation of this nature is an **assessment of causality**, i.e. an analysis of the extent to which observed effects on target publics/geographical areas are likely to be a consequence of the intervention [European Commission, DG-Budget 2004, 22].*

Il problema, alla radice, sta nel tentativo di perseguire questo obiettivo ambizioso con lo strumento sbagliato. La definizione stessa di indicatore, che si ritrova in ogni documento comunitario, lascia molto perplessi:

*Indicator can be defined as the measurement of an objective to be met, a resource mobilised, an **effect obtained**, a gauge of quality or a context variable [European Commission, DG-Regio 2006, 5].*

Un indicatore è la misura di qualunque cosa, mettendo sullo stesso piano un obiettivo (cioè un target), una risorsa (cioè un input), una caratteristica del contesto, una misura di qualità o un *effetto ottenuto*. Non vi è traccia del concetto di effetto come differenza tra osservato e contro fattuale. La confusione è ribadita nel seguente passaggio:

*Indicators, on the other hand, **relate to the effects** of the intervention. They gauge the extent to which the (intended) effects of a programme are expected to change the socio-economic reality or the behaviour of socio-economic actors, expressing in this way the quantified objective of the intervention [European Commission, DG-Regio 2006, 5].*

La logica contorta dell'ultimo periodo è degna di nota: gli indicatori giudicano la misura in cui gli effetti incidono sulla realtà socio-economica o sul comportamento degli attori (ma non è l'effetto che incide, è l'intervento!); esprimendo in questo modo gli obiettivi quantificati dell'intervento.

La seguente citazione è una consacrazione della *futile* distinzione tra risultati, effetti e impatti, pedissequamente ripresa e riprodotta in tutti i documenti *all over Europe*.

*The public financial intervention – the input – in the first instance produces some (physical) **outputs**, which are the **direct result** of a certain operation, e.g., kilometres of a railroad constructed or consultancy services provided to enterprises. The respective beneficiaries will obtain through these outputs some advantages, such as reduced travelling time or acquired new knowledge in the examples given. **These effects are called results**. Usually an intervention will affect not only final beneficiaries, but through them cause more changes in the socio-economic or natural environment. **Such effects, such as, for instance, a higher GDP, are called impacts** [European Commission, DG-Regio 2006, 6].*

Ma il consenso sui termini non è unanime. Questa è un'altra Direzione Generale della Commissione Europea a scrivere:

Impacts, a general term used to describe the effects of an intervention on society. Impacts can be either positive or negative and foreseen or unforeseen. Initial impacts are called results,

whilst longer-term impacts are called outcomes [European Commission, DG-Budget 2004, 107].

Quindi per qualcuno *long term impacts* sono *outcomes*, per altri è il contrario, *long term outcomes* sono *impacts*. Il che dovrebbe convincere il lettore della *futilità* di tali disquisizioni.

Quale che sia la combinazione di risultato-effetto-impatto utilizzata, emerge dall'ultimo passaggio citato l'essenza della filosofia di questo approccio: non si problematizza il verificarsi di questi effetti, li si tratta come entità osservabili, che non resta che misurare con gli indicatori che portano lo stesso nome. Infatti:

Result indicators relate to the direct and immediate effect on direct beneficiaries brought about by a programme. (...) Impact indicators refer to the consequences of the programme beyond the immediate effects [European Commission, DG-Regio 2006, 7].

Il lettore a questo punto ha colto il messaggio, che troverà puntualmente ripetuto, documento dopo documento, come una litania. Quella che è un'esigenza conoscitiva assai ambiziosa viene affrontata mediante un apparato metodologico del tutto inadeguato. Meglio sarebbe mantenere ambizioni più modeste.

3.2 L'addizionalità e il deadweight

Occasionalmente, si trovano nei documenti comunitari riferimenti espliciti all'attribuzione di causalità, persi nel mare di indicatori. Ad esempio:

Because a causal analysis of effects is the most important question in ex post evaluations, the method used to analyse these causal relations is the priority in this type of evaluation [European Commission, DG-Regio 2003, 71].

L'idea stessa di controfattuale emerge chiaramente, anche senza venire nominato esplicitamente, soprattutto in relazione al concetto di addizionalità. Un esempio:

An assessment of additionality involves establishing a causal relationship between Structural Fund interventions, projects and employment effects ('attribution'). The key question to be asked is: what would have happened to the project if Structural Fund assistance had not been available [European Commission, DG-Regio 2007, 10].

Il tema dell'addizionalità è il più delle volte legato ad un tipo particolare di politiche pubbliche, a cui si è fatto riferimento nel capitolo precedente. Si tratta di politiche prevalentemente rivolte alle imprese, a cui si concedono incentivi (sgravi contributivi, contributi a fondo perduto, prestiti agevolati) per indurle a comportamenti "desiderabili", quali investimenti produttivi, progetti di ricerca industriale, certificazione di qualità, assunzione agevolata di lavoratori precari o disoccupati. Trattandosi di comportamenti che le imprese possono adottare comunque, si pone il classico dilemma dell'addizionalità: quanta parte degli incentivi erogati va a finanziare comportamenti che sarebbero stati adottati comunque? Emerge in questo caso l'importanza di una autentica e rigorosa attribuzione di causalità. Il compromesso della *contribution analysis* non è sufficiente, occorrerebbe almeno qui adottare un approccio rigoroso.

Tuttavia anche con riferimento all'addizionalità emerge una certa confusione concettuale. Un sintomo è la distinzione tra "effetti lordi" ed "effetti netti". L'effetto netto

sarebbe una misura di addizionalità. Ad esempio: *“the net effect of the programme can be estimated by subtracting deadweight, substitution and displacement effects from the gross effect.”*

Il concetto di “effetto lordo” è un’altra contraddizione in termini, un altro *ossimoro*. L’effetto o è netto o non è un effetto. Gli “effetti lordi” sono semplicemente i cambiamenti osservati in un certo indicatore tra due periodi di tempo. Poniamo che un intervento sia realizzato tra questi due periodi di tempo. L’effetto di questo intervento è uno solo, la differenza tra il valore osservato dopo l’intervento e il valore che avremmo osservato in assenza di intervento, cioè il controfattuale.

Alcuni documenti comunitari, presi dalla foga di trovare effetti dappertutto, definiscono “effetto” persino il contro fattuale, chiamandolo *effetto deadweight*: *“Deadweight effect: Change in the situation of the beneficiary that would have occurred even without the public funding.”* Se *“deadweight effect”* è semplicemente il controfattuale, perché dargli un altro nome, perché chiamarlo “effetto” quando rappresenta l’assenza di effetto da parte dell’intervento sotto valutazione? La nostra spiegazione è che si tende a etichettare il contro fattuale come *deadweight* solo nel caso delle politiche incentivanti di cui si è appena parlato. In questi casi il “controfattuale” ha comunque comportato l’esborso di risorse pubbliche: il contro fattuale diventa *deadweight* quando viene pagato dai Fondi Strutturali!

Ma al di là della terminologia, come si stima questo *deadweight effect* alias controfattuale? Si incontrano occasionali e confusi accenni a metodi più sofisticati, come in questo riferimento in cui si mescolano studi di caso, gruppi di controllo, modelli econometrici e macroeconomici e le immancabili *beneficiary survey*.

Appropriate techniques could include case studies, surveys, or the use of control groups. Other instruments are sector specific, econometric or macroeconomic models. The Commission emphasises the role of primary research on beneficiaries for the reliable assessment of impacts [European Commission, DG-Regio 2006, 9].

Il passaggio seguente discute i metodi che sarebbero utilizzabili nel caso si volesse analizzare in profondità il legame causale tra l’intervento e i suoi effetti.

When an evaluation concerns interventions with a more defined scope, it is possible to carry out an in-depth analysis of the causal links between the intervention and its effects. Several techniques may be used in this context: (...)

- *Comparison groups are used to estimate net effects by noting the difference between a group of beneficiaries and a group of non-beneficiaries.*
- *Regression analysis is used to estimate net effects and to determine whether the causal links between the intervention and its effects are statistically significant [European Commission, DG Regio 2003, 114].*

Gli accenni al “gruppi di confronto” e alla “regressione” rivelano una conoscenza assai nebulosa dell’inferenza causale. Apprendiamo infatti che gli effetti netti possono essere stimati “notando” (sic!) la differenza tra beneficiari e non-beneficiari. Nessuna traccia della corposa letteratura che chiarisce sotto quali condizioni stringenti questo confronto identifica un effetto!

BIBLIOGRAFIA

- Bezzi C. [2003], *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- Bezzi C., Baldini I. [2006], *Il brainstorming. Pratica e teoria*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- Palumbo M. [2001], *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- Palumbo M. [2004], *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Stame N. [1998], *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM, 1998.
- Stame N. [2007], (a cura di) *I classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli, 2007.
- European Commission, DG-Budget [2004], *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, 2004.
- European Commission, DG-Regio [2003], *Evaluation of Socio-Economic Development: THE GUIDE*, 2003.
- European Commission, DG-Regio [2007], *Measuring Structural Funds Employment Effects*, Working Document, n. 6, 2007.