

TERZA SESSIONE

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI: INCONTRO CON I RICERCATORI ALESSANDRA MURA E IGOR LO BASCIO (OSSERVATORIO ECONOMICO SARDEGNA) E FRANCESCO PROTA (AGENZIA REGIONALE PER L'INNOVAZIONE - PUGLIA)

Marco SISTI

Progetto CAPIRe

Sono davvero lieto di coordinare questa sessione, dedicata alla presentazione di due studi di valutazione, e ringrazio gli organizzatori locali, in particolare la Presidente del Consiglio Regionale della Basilicata, per l'ospitalità dimostrata e per l'entusiasmo e l'impegno profusi in questa iniziativa. Vorrei spendere due parole sui motivi che ci hanno spinto a prevedere questo "Incontro con gli analisti di politiche". Ieri abbiamo parlato di "analisi e valutazione delle politiche pubbliche" come se questa fosse un'entità astratta. I politici presenti hanno citato la valutazione più volte, rimarcandone l'utilità per le Assemblee legislative, ma è stata una discussione incentrata più sui principi che sulle esperienze di lavoro. Ora vorremmo tentare di dare maggiore concretezza a questa aspirazione ideale, discutendo alcuni casi di valutazione che sono stati già realizzati in alcune regioni e che possono fornire utile materiale di discussione. L'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche non nasce infatti oggi. Esiste già una comunità di persone, anche in Italia, che fanno questo per mestiere, cioè analizzano l'attuazione e gli effetti delle politiche pubbliche. Ciò che però spesso manca a questa comunità è l'orecchio del decisore: qualcuno cioè che richieda le analisi, legga e discuta i risultati ottenuti e, sulla base di questi, prenda delle decisioni. L'ambizione del progetto CAPIRe è riempire almeno parzialmente questo vuoto, costruendo uno spazio di collaborazione e di confronto tra chi, all'interno dei Consigli Regionali, nella veste di politico o di tecnico, avverte l'esigenza di rafforzare la funzione di controllo sulle politiche e chi, al di fuori dei Consigli, nelle Università e nei Centri di ricerca pubblici e privati, ha la capacità tecnica di generare le informazioni necessarie. Abbiamo perciò invitato tre giovani ricercatori che per mestiere si occupano di valutare le politiche pubbliche. Il loro

curriculum include competenze professionali un po' diverse da quelle che solitamente si trovano nelle Assemblee Regionali e più in generale nella Pubblica Amministrazione. Il primo a prendere la parola sarà Francesco Prota, che attualmente lavora all'Agenzia regionale per l'innovazione e la tecnologia, un Ente strumentale della Regione Puglia. Francesco ha un percorso professionale che si colloca a metà strada tra la ricerca accademica e un'attività di assistenza e consulenza alle Pubbliche Amministrazioni. Ha conseguito la laurea in Economia a Bari; ha frequentato un master in Economia a Glasgow e poi ha concluso il suo percorso di studi con un dottorato, sempre in Economia, a Napoli. Seguiranno poi gli interventi di Alessandra Mura ed Igor Lobascio. Alessandra e Igor lavorano entrambi all'Osservatorio economico della Regione Sardegna e ci presenteranno uno studio realizzato per conto dell'amministrazione regionale su una politica di aiuto alle imprese. Hanno un diploma di Laurea in Scienze Politiche con indirizzo economico e anche loro hanno frequentato master di specializzazione a Cagliari e Torino. Come ho già sottolineato, ciò che caratterizza la professionalità di questi tre ricercatori è il fatto che essi abbiano scelto come peculiare oggetto di studio le "politiche pubbliche". Non svolgono ricerca accademica fine a sé stessa, distaccata dalla realtà delle Pubbliche Amministrazioni. La loro è una forma di ricerca applicata, tesa a dare risposte concrete ed utilizzabili da chi decide in ambito pubblico. Passo quindi la parola a Francesco Prota, che ci illustrerà l'analisi di una politica promossa dalla Regione Basilicata.

Francesco PROTA

Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione - Puglia

Ringrazio il dottor Sisti per avermi invitato e per le parole di presentazione. Questo convegno rappresenta un'ottima occa-



sione per chi fa ricerca e si occupa di analisi di politiche pubbliche, in quanto permette di rivolgersi ad un pubblico fatto di legislatori ed amministratori pubblici. Spesso, infatti, esiste una scarsa "comunicazione" fra le persone che provengono dal mondo della ricerca e si occupano di valutazione e coloro che hanno il compito di legiferare e che, proprio per questo loro ruolo, dovrebbero essere i naturali beneficiari di questo tipo di analisi. In questo mio breve intervento vi parlerò di una ricerca condotta da me (e da Nicola Coniglio) finalizzata ad analizzare la politica, realizzata dalla Regione Basilicata, di concessione di borse di formazione per la frequenza di un master o corso di specializzazione (misura III. 1. C. 2 - Formazione Superiore prevista dal Por Basilicata 2000-2006 Asse III Fse e misure analoghe adottate precedentemente). Attraverso questo intervento l'autorità regionale mette a disposizione dei giovani laureati lucani risorse economiche con l'intento di offrire loro l'opportunità di una formazione mirata all'acquisizione di ulteriori competenze specifiche necessarie per un più qualificato inserimento nel mondo del lavoro.

In considerazione della rilevanza della politica e del notevole impegno finanziario sostenuto, abbiamo ritenuto interessante analizzare i risultati di tale intervento attraverso la ricostruzione delle esperienze dei fruitori delle borse di formazione e il monitoraggio degli esiti occupazionali. Prima di illustrare i risultati del nostro lavoro, desidero spendere alcune parole per descrivere il percorso attraverso il quale siamo arrivati ad occuparci di questa politica, perché ritengo contenga interessanti elementi di riflessione. Si può dire che sia stato un percorso inverso rispetto a quello che dovrebbe essere, nel senso che la richiesta di valutazione non è partita dal mondo politico-amministrativo, indirizzata alla comunità degli esperti di analisi di politiche pubbliche; al contrario è stato il mondo della ricerca a rivolgere al mondo politico-amministrativo la richiesta di studiare una determinata politica. Detto questo, mi preme specificare che c'è stata da subito la massima disponibilità da parte dell'amministrazione regionale.

Questa interazione ha portato dei frutti e aumentato la sensibilità degli amministratori, infatti, successivamente alla conclusione della nostra ricerca, ci è stato chiesto, nella fattispecie dall'Assessorato alla Cultura della Regione Basilicata in collaborazione con l'Ardsu, di riprendere il lavoro che avevamo portato a termine, aggiornandolo e ampliandolo.

Si tratta, dunque, di un caso in cui le sollecitazioni del mondo della ricerca ai *policy-makers* si sono rivelate efficaci. Il nostro interesse scientifico per questa politica di concessione di borse di formazione è derivato dall'importanza del capitale umano come fattore chiave nei processi di crescita socio-economica a livello regionale e dall'esistenza di una divergenza fra i rendimenti privati e sociali del capitale umano che giustificano le politiche di intervento dei governi tese a favorirne l'accumulazione, siano esse a livello europeo, nazionale o locale. Definito il punto di partenza e le motivazioni che giustificano un'analisi di questo tipo, bisogna delimitare il campo ed individuare esattamente quale sia la politica oggetto di analisi.

Gli interventi studiati riguardano la concessione di borse di formazione per la frequenza di un master o di un corso di specializzazione: nel dettaglio la misura III. 1.C.2 - Formazione Superiore prevista dal Por Basilicata 2000-2006 Asse III Fse e misure analoghe adottate precedentemente.

La ricerca è durata, complessivamente, un paio d'anni e la metodologia scelta si è basata sulla preparazione di un questionario, inviato a tutti coloro che hanno beneficiato degli incentivi alla formazione. Il database così creato è stato utilizzato per un'analisi econometrica. Il periodo coperto dall'analisi va dal 1991, anno in cui la Regione Basilicata ha avviato questo tipo di politica, al 2001.

Il focus dello studio è sulle decisioni relative alla scelta di emigrare o di restare nella regione di origine degli individui che hanno beneficiato degli incentivi alla formazione. Più nel dettaglio, le domande a cui cerchiamo di rispondere sono le seguenti: chi sono coloro che emigrano? Quali sono i principali fattori che influenzano la decisione di emigrare? Quali sono le aree di destinazione? Il capitale umano è attratto verso le regioni "centrali"? Quali sono le caratteristiche regionali che rendono un'area attrattiva per individui *high skilled*?

Le informazioni richieste nel questionario ci permettono anche di accertare: (I) la rilevanza dei percorsi formativi seguiti per l'inserimento nel mondo del lavoro; (II) le ricadute occupazionali sul territorio regionale; (III) la tipologia e la qualità dei percorsi formativi seguiti; (IV) una serie di altre indicazioni utili per migliorare l'efficienza di tale politica.

È nostra opinione che l'efficacia della politica oggetto della nostra analisi vada misurata, principalmente, in base ai seguenti tre parametri: la capacità della politica di contribuire

all'acquisizione di conoscenze e *skills* specifiche (generazione del capitale umano); la *performance* dei fruitori sul mercato del lavoro; la capacità del sistema regionale di assorbire e mantenere il capitale umano creato.

Con riferimento al primo aspetto, si può dire che la politica sia stata assolutamente efficace, dato che ha contribuito all'aumento del capitale umano ed è stata addizionale. Il 75 per cento dei beneficiari ha dichiarato che in assenza del contributo non avrebbe partecipato al corso/master. Tale dato va letto, ovviamente, con cautela e rappresenta probabilmente una sovrastima del dato reale. Per quanto riguarda la *performance* dei fruitori sul mercato del lavoro, emerge che al termine del periodo di formazione circa il 90 per cento dei fruitori ha trovato occupazione, mentre il rimanente 10 per cento dichiara di non aver mai trovato lavoro (a coloro che non hanno mai trovato lavoro vanno aggiunti altri 32 individui che pur transitando nel mercato del lavoro hanno dichiarato di essere disoccupati al momento della compilazione del questionario). In riferimento alle persone che all'indomani del corso formativo hanno trovato occupazione, il tempo medio di ricerca della prima occupazione è pari a 4,3 mesi. Un valore decisamente basso. Entro 6 mesi dalla fine del corso circa l'82 per cento dei fruitori ha trovato occupazione. Ad un anno dalla fine del master tale percentuale sale a più del 93 per cento. I primi due parametri sembrerebbero, dunque, evidenziare una certa efficacia della politica nel promuovere il benessere individuale dei fruitori. Purtroppo, non è stato possibile costruire un gruppo di controllo, che ci avrebbe permesso una valutazione accurata degli effetti. I primi due parametri, inoltre, nulla ci dicono sull'impatto sul territorio. La capacità del sistema economico di mantenere il capitale umano è un parametro di cruciale rilevanza.

La percentuale dei fruitori delle borse di formazione rimasti in Basilicata è molto bassa, la maggior parte di questi individui oggi lavora fuori regione o addirittura all'estero. Ovviamente, non è possibile dire se questa politica abbia ridotto o abbia aumentato questa percentuale, in quanto, di nuovo, non abbiamo un gruppo di controllo.

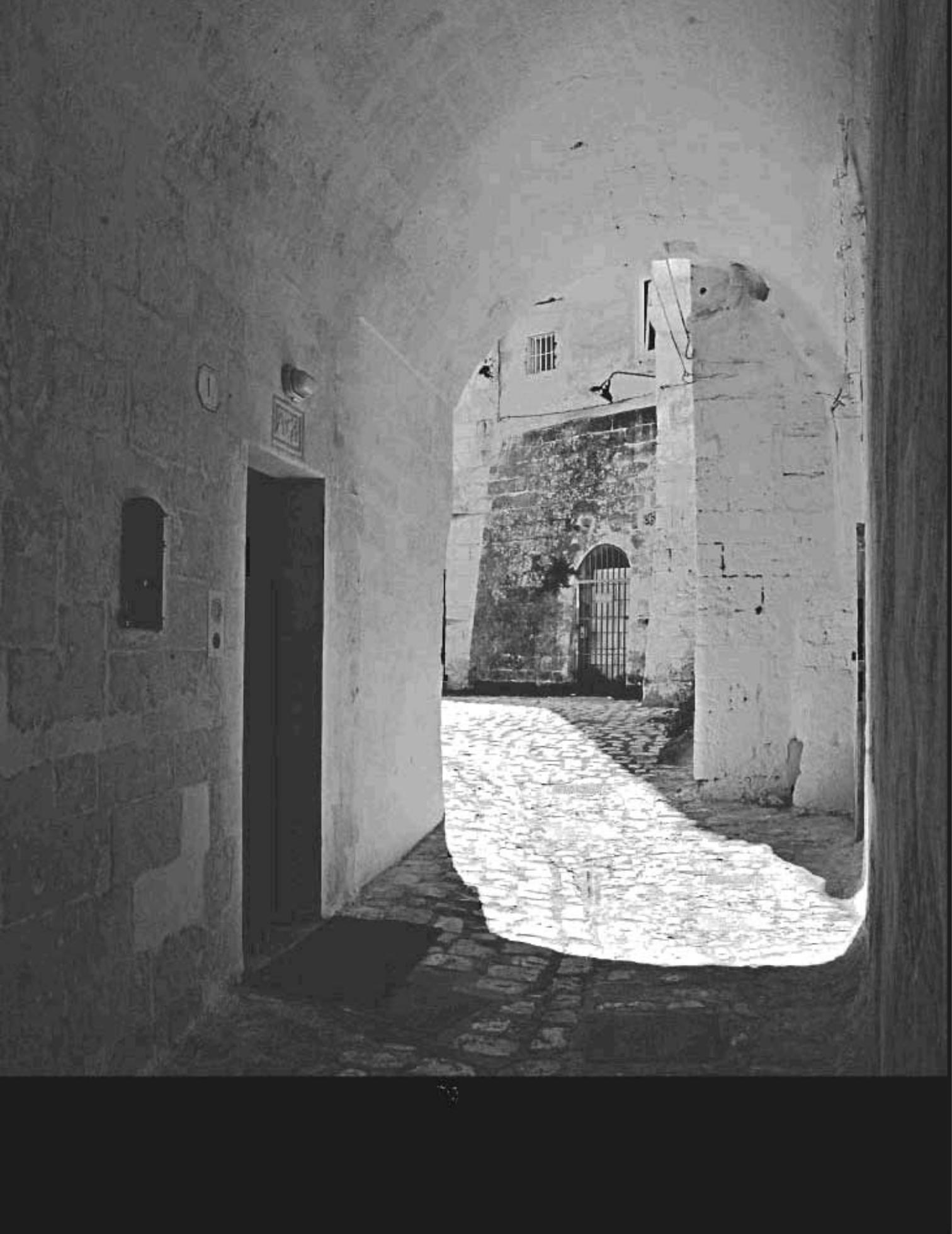
Al fine di meglio definire questo tipo di politiche appare, comunque, rilevante conoscere sia le caratteristiche individuali dei soggetti che decidono di lasciare la loro regione di origine che i fattori che influiscono su questa decisione, in particolare

può essere utile capire cosa determini la scelta della regione di destinazione.

L'analisi econometrica condotta ci permette di rispondere a queste domande. L'esame di alcune caratteristiche individuali ci dice che i soggetti con la maggiore probabilità di emigrare sono quelli più altamente qualificati e più giovani, vale a dire i soggetti di cui più avrebbe bisogno una regione periferica.

In più, un'altra discriminante è rappresentata dal tipo di studi effettuati: individui con una laurea ed un master in materie economico-aziendalistiche o tecniche (ingegneria e architettura) hanno maggiori probabilità di lavorare fuori dalla Basilicata. Particolarmente interessante è l'effetto dell'aver condotto gli studi in altre regioni italiane. Coloro che hanno frequentato l'Università o il master, o ancora meglio, effettuato uno stage, al di fuori della Basilicata, molto probabilmente prenderanno la decisione di emigrare. Ancora, la nostra analisi ci dice che questi fattori sono decisivi nella scelta della destinazione, vale a dire è molto probabile che questi individui rimangano a lavorare lì dove hanno frequentato il master o effettuato lo stage. Al contrario se queste esperienze sono effettuate all'interno della regione cresce la probabilità di rimanervi. Appare, quindi, ragionevole pensare che un coinvolgimento del tessuto economico nella definizione di un percorso formativo, in particolare nella definizione degli stage, possa essere un elemento correttivo o, comunque, di miglioramento di questa politica.

Altri fattori che spiegano la scelta della destinazione sono quelli relativi alla qualità della vita: per mantenere e attrarre capitale umano altamente qualificato non basta solo favorire la crescita economica, che resta, comunque, una pre-condizione per invertire la tendenza, occorre anche attuare una serie di interventi "soft" volti a migliorare la qualità della vita. L'ultimo aspetto che voglio affrontare, brevemente, prima di chiudere questo mio intervento riguarda cosa avrebbe potuto aiutare il processo di valutazione. Io ritengo che l'elemento fondamentale sia pensare alla valutazione di una politica nel momento in cui la si definisce, così che sia concepita in modo da poter essere valutata. Come ho detto più volte nel corso del mio intervento, il limite della nostra analisi è stato il non poter stimare il controfattuale, cioè non avere un gruppo di controllo. Se in fase di definizione della politica si fosse pensato a come poterla valutare in futuro, si sarebbe potuto fare in modo di considerare anche come costruire un gruppo di controllo. Aver



pensato per tempo alla valutazione della politica avrebbe non solo ampliato il ventaglio di strategie di valutazione adottabili da noi analisti, ma probabilmente avrebbe reso anche meno incerto l'impiego dei risultati dello studio da parte del committente. Ad oggi infatti non saprei rispondere con certezza alla domanda che il dott. Sisti ci ha rivolto in preparazione dell'incontro sull'utilizzo che è stato fatto della nostra analisi.

Marco SISTI

Progetto CAPIRe

Vorrei soltanto sottolineare un paio delle cose dette da Francesco Prota. Innanzitutto egli ha messo in evidenza come in fase di definizione della politica sia mancato un progetto di valutazione. A dire il vero, lo stesso studio che ci ha presentato – avviato quando la politica era già a regime da tempo – sembra nato più in risposta ad una curiosità intellettuale dei ricercatori, che in seguito ad una sentita domanda da parte del committente. Questa è una prima debolezza del processo di valutazione. In secondo luogo, ci ha raccontato dell'incerto utilizzo dei risultati dello studio. Non sa dire infatti se questi siano davvero serviti a modificare la politica nel tentativo di renderla più efficace. Sotto questi due aspetti l'esperienza raccontata da Francesco ci offre un importante spunto di riflessione. È proprio l'esistenza di queste due mancanze tipiche nella pubblica amministrazione – manca la capacità di promuovere per tempo e in modo consapevole studi di valutazione e poi la capacità di utilizzarne i risultati a fini decisionali – che rende necessario un rafforzamento del ruolo delle Assemblee legislative sul versante del controllo. Attraverso l'esercizio di questa funzione, le Assemblee possono infatti recuperare un ruolo di promozione e di uso della valutazione che attualmente non viene giocato da nessun altro attore pubblico. Esse possono candidarsi a diventare luoghi preposti alla formulazione di domande sull'attuazione e l'efficacia delle politiche – ad esempio con l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge più importanti. Luoghi nei quali possono nascere, se ben coltivati, gli incentivi e le giuste motivazioni ad usare metodi analitici volti a migliorare l'azione pubblica. Spero ci sia modo di riprendere ed approfondire questa riflessione, che ritengo centrale, nel dibattito successivo. La seconda presentazione

prevista nel programma è relativa ad un caso di valutazione degli effetti. Francesco nel suo intervento ha accennato ad un problema di metodo connesso alla valutazione degli effetti. Per introdurre la relazione successiva, provo a spiegare l'assenza di tale problema riprendendo l'esempio delle borse di studio. Ipotizziamo che la finalità della politica regionale delle borse di studio per la partecipazione al Master sia di aumentare le chance occupazionali dei borsisti. Per stabilire qual è stato l'effetto della politica sulla probabilità di trovare lavoro da parte dei partecipanti ai Master non è sufficiente contare quanti sono i borsisti che hanno trovato un impiego dopo la conclusione del Master. Una parte di questi avrebbe infatti trovato lavoro comunque, anche se la Regione non avesse loro finanziato la borsa di studio. Per determinare l'effetto della politica occorre dunque conoscere quanti tra i borsisti avrebbero trovato lavoro comunque, anche in assenza della politica (in gergo la situazione controfattuale). Naturalmente questo numero non lo possiamo sapere con esattezza, perché se un individuo ha ricevuto una borsa di studio e frequentato un Master non possiamo sapere cosa gli sarebbe successo se non avesse ricevuto quella borsa. Avrebbe frequentato comunque un Master? Avrebbe frequentato comunque quel Master? Avrebbe trovato comunque un impiego? Non possiamo tornare indietro nel tempo, riavvolgere il nastro come si fa con i film, per rispondere a queste domande. Non possiamo osservare per quante persone le cose non sarebbero cambiate in assenza della politica, perché la politica nella realtà c'è stata. Occorre allora inventarsi un modo per tentare di stimare questo numero. Uno dei modi possibili è osservare che cosa è accaduto a soggetti con caratteristiche molto simili a quelli che hanno ricevuto la borsa di studio. Questo, ad esempio, è quello che hanno tentato di fare i due ricercatori, Alessandra Mura e Igor Lobascio, ai quali lascio la parola. Ci racconteranno della strategia che hanno seguito per valutare gli effetti di una politica regionale di aiuto alle imprese attuata in Sardegna.

Alessandra MURA

Osservatorio economico – Sardegna

Naturalmente porgo i miei saluti al Presidente del Consiglio della Basilicata e ringrazio gli organizzatori in generale per

averci dato l'opportunità di illustrarvi questo lavoro, che per noi è stata una bella sfida, perché ci ha permesso di confrontarci innanzitutto con i nostri committenti, anche se purtroppo troppo tardi, e di capire i meccanismi della valutazione di politiche pubbliche.

Innanzitutto vorrei dire che noi veniamo da una società privata che di recente è diventata un'agenzia regionale, l'Osservatorio Economico della Sardegna. L'Agenzia è nata con l'obiettivo di fornire un supporto tecnico all'Assessorato dell'Industria e di fatto l'esigenza di avere una struttura tecnica che aiutasse l'Assessorato nella fase di predisposizione e poi di valutazione dei propri strumenti di intervento sul territorio, è sempre stata sentita, tant'è vero che il primo lavoro che l'Assessorato commissionò all'Osservatorio, che allora si chiamava "industriale", era proprio un lavoro di valutazione complessiva degli incentivi dati alle imprese. Si trattava dunque di un lavoro che adesso non chiameremmo di "valutazione", perché, per esempio, non aveva un controfattuale e così via, però era comunque un lavoro in cui ci si poneva il problema di capire se le risorse erogate a favore delle imprese stessero generando qualche tipo di effetto, individuato dal gruppo di ricerca.

Questo lavoro venne commissionato all'Osservatorio nel 1991 ed ebbe grandissima eco a livello regionale, ma poi per parecchi anni non vennero più commissionati all'Osservatorio lavori di questo tipo, fino al 2001 quando fu l'Osservatorio stesso che propose all'Amministrazione Regionale di verificare se il suo più importante strumento di finanziamento alle imprese (la legge regionale n. 15 del 1994) avesse degli effetti.

Iniziò quindi una fase che potremmo definire "di contrattazione", innanzitutto con i funzionari dell'Assessorato all'Industria e poi con i politici, e ci fu una lunga fase iniziale di definizione degli obiettivi del lavoro, perché la struttura tecnica dell'Assessorato lo vedeva più mirato a fornire loro uno strumento di monitoraggio, ma alla fine siamo riusciti a mettere insieme le due esigenze di valutare gli effetti della legge e farne il monitoraggio. Quest'ultimo obiettivo poi si è perso per strada perché il committente non ha fatto pressione.

Vi racconto questi dettagli perché il fatto che questo lavoro sia nato su iniziativa dell'Osservatorio e il fatto che non ci fosse un'esplicita commessa, più volte discussa ma mai compiutamente definita, ha fatto sì che quando il lavoro è stato presentato, ci sono state sostanzialmente due diverse reazioni.

Quella del mondo politico, contrariamente a quanto è successo al lavoro della Basilicata, ha suscitato un'ampia discussione, perché il risultato del nostro lavoro è stato che comunque la legge che noi abbiamo valutato non ha avuto gli effetti che ci si aspettava. E siccome è una legge sulla quale da tanti anni vengono investite molte risorse, questo ha posto l'esigenza di una ridiscussione dello strumento e da parte della Programmazione regionale c'è stato anche il tentativo, che però non è andato avanti, di riprogettare totalmente il modo in cui vengono dati gli incentivi alle imprese, quindi di cambiare completamente strumento, proprio perché si è capito che questo è stato efficace. Questa è stata la reazione politica di fondo al nostro lavoro, ma ce ne sono state anche altre: per esempio, l'Assessore all'Industria ci ha chiesto a più riprese di intervenire nella rimodulazione dei criteri di selezione per l'assegnazione degli incentivi alle imprese.

Diciamo dunque che ci sono stati diversi piani di reazione. Tuttavia il fatto che dall'inizio non si fosse programmato di valutare la legge, ha provocato reazioni che non sono andate in una direzione ben precisa e quindi, secondo me, il lavoro, nonostante tutto, non ha avuto ancora la ripercussione che avrebbe dovuto avere a livello regionale. Infatti la discussione avrebbe potuto essere più mirata e probabilmente la politica sarebbe stata ridisegnata più precisamente, mentre adesso ci si muove su un paio di piani paralleli e alla fine la politica è ancora in piedi, pressochè nella forma originale. Passo la parola al mio collega che vi spiegherà esattamente che cosa abbiamo fatto, quali sono le sfide tecniche alle quali abbiamo dovuto rispondere e quali sono state le difficoltà che abbiamo avuto nella raccolta dei dati, riprendendo parzialmente questo discorso nelle conclusioni, cercando di farvi capire come in realtà la previsione della valutazione fin dall'inizio avrebbe aiutato in tutto il processo di realizzazione del lavoro.

Igor LOBASCIO

Osservatorio economico- Sardegna

Ai ringraziamenti di rito vorrei aggiungere, se mi è concesso, un ringraziamento ad Alberto Martini e Marco Sisti, che ci hanno insegnato a valutare le politiche, perché i valutatori non nascono da soli, ma è necessario formarli e far loro se-

guire percorsi di studio altamente qualificati. La politica che abbiamo valutato è la Legge regionale n. 15 del 15 aprile '94, che è il principale strumento di incentivazione della Regione Sardegna per risorse stanziare, progetti finanziari, domande presentate, eccetera. Si tratta di un caso regionale, ma è interessante notare che questa è una versione regionale della legge 488 del '92, con l'unica differenza del nome, per cui le riflessioni di questa analisi possono essere estese ad altre leggi, anche perché con gli stessi criteri vengono finanziate le imprese femminili, le imprese giovanili, eccetera. Anche le altre Regioni, quindi, possono avere interesse a capire quali sono gli effetti di questi strumenti di agevolazione e, soprattutto, quali sono le difficoltà che si incontrano nell'attività di valutazione degli strumenti di agevolazione alle imprese. A differenza della dottoressa Mura, quando è stata commissionata la valutazione della legge 15 non lavoravo ancora presso l'Osservatorio Economico, ma sono stato chiamato proprio per valutare questa legge, per cui non mi sono posto il problema di chi avesse commissionato la valutazione, ma mi sono chiesto invece quale problema volessero risolvere, cioè quale condizione sociale volessero modificare, con i contributi della legge regionale 15. È noto che queste forme di incentivo si propongono di affrontare il problema del ritardo di sviluppo delle regioni meridionali e di alcune zone arretrate del centro-nord, in primo luogo con l'obiettivo di creare nuova occupazione e nuove imprese.

Studiando questa politica abbiamo notato che le principali cause di questo ritardo di sviluppo, secondo i politici e i tecnici che hanno elaborato la legge, andavano individuate soprattutto nelle difficoltà nell'approvvigionamento di capitali, insieme alle diseconomie, per la Sardegna, legate all'insularità; da qui l'esigenza di compensare le imprese che realizzano progetti di investimento. Le forme di intervento sono i contributi in conto capitale, anche se in realtà abbiamo potuto osservare l'accavallarsi di una serie di incentivi, perché non c'era soltanto la legge regionale 15, ma c'era anche la 21 del 1993, che prevedeva dei contributi in conto interessi, e abbiamo anche visto che questi due contributi potevano essere cumulati nello stesso progetto di investimento, purché si rispettassero determinati vincoli dettati dall'Unione Europea. I beneficiari sono le piccole e medie imprese che operano in diversi settori. Per non complicare troppo il discorso, mi soffermerei sul bando '99 e

sul sistema di selezione dei progetti. Sapete che per selezionare i progetti di investimento ammessi agli incentivi della legge 488 o della legge 15, è previsto un sistema basato su una serie di indicatori che contribuiscono a costruire, per ciascun progetto di investimento, un punteggio finale, dopodiché si inizia a finanziare l'impresa che si è classificata prima in graduatoria, cioè quella che ha ottenuto il punteggio più alto, e si scorre la graduatoria fino all'esaurimento delle risorse. I progetti che seguono rimangono esclusi dall'accesso del contributo. Per noi questo è stato un punto importante perché, per stimare gli effetti di questa politica, avevamo bisogno di confrontare il gruppo delle imprese beneficiarie con un gruppo di imprese che non avevano ricevuto l'incentivo, però avevamo bisogno anche di un'altra condizione, cioè volevamo confrontare questi due gruppi di imprese, ma a condizione che fossero composti da imprese simili. Avremmo potuto confrontare le imprese agevolate, con un gruppo preso a caso tra le imprese sarde, però evidentemente questi due gruppi non erano confrontabili, cioè le imprese che non hanno neanche fatto domanda di accesso agli incentivi, forse non volevano investire e far crescere la loro occupazione e quindi secondo noi non erano confrontabili con il gruppo delle imprese agevolate. L'idea è molto semplice, le imprese sono ordinate in una graduatoria di merito indicativa delle differenze rilevanti ai fini della selezione. La limitata disponibilità di risorse fa sì che siano ammesse all'incentivo solo le imprese che si trovano sopra una certa soglia. È possibile ipotizzare che in un intorno della soglia le imprese differiscano solo per aver ricevuto l'agevolazione. La prima impresa che rimane esclusa dall'incentivo ha un punteggio molto simile all'ultima impresa che è stata finanziata, per cui possiamo dire che sono molto simili tra di loro e quindi possono essere confrontate. In realtà per la stima dell'effetto abbiamo utilizzato tutte le imprese di cui avevamo le informazioni facendo degli adattamenti al modello statistico, ma che non vi sto a raccontare perché sono un po' complicati. La prima domanda a cui abbiamo tentato di rispondere è se la legge regionale 15 è stata capace di generare gli effetti attesi dal legislatore e per rispondere abbiamo dovuto fare tutto quel percorso di cui dicevamo prima, cioè chiederci quali sono gli effetti attesi dal legislatore, quali sono gli obiettivi della legge regionale 15, cioè quale condizione sociale vuole modificare e quali sono le variabili lungo le quali si possono osservare le modifiche





che sono attese dal legislatore, quali sono le variabili risultato, quale è la variabile trattamento, quale è l'azione pubblica che dovrebbe far modificare la condizione sociale. Poi ovviamente bisogna raccogliere i dati e pensare ad un metodo di stima. Tutto questo non è stato assolutamente semplice, intanto perché la legge regionale 15, come immagino la maggior parte di quelle regionali che voi conoscete, non contiene nell'articolo 1 una definizione del problema. La nostra legge regionale 15 era assolutamente semplice, con un articolo unico in cui è detto che sono estesi all'intero territorio regionale gli interventi previsti dalla legge regionale 17/93. A questo punto ci siamo chiesti come avremmo potuto valutare una legge che non dice quali sono gli effetti attesi, per cui siamo andati a prendere la legge regionale n. 17 e la n. 64 dell'86, continuando ad andare indietro nel tempo, ma da nessuna parte abbiamo trovato una minima traccia che ci dicesse quali erano gli obiettivi della politica. In realtà è noto a tutti che queste politiche servono per far crescere l'occupazione e questo è confermato, a parere mio, dall'indicatore di occupazione attivata nel sistema di selezione dei progetti. Se si selezionano le imprese in base a quanti posti di lavoro promettono di creare, è evidente che si vuole che le imprese che si finanziano creino posti di lavoro, quindi è chiaro che la ragione principale di questa legge è di incentivo all'occupazione e non ce ne possono essere altre, però vi dico da subito che qualcuno la pensa in maniera diversa. Quindi la variabile risultato per noi era l'occupazione osservata nelle imprese e la variabile trattamento evidentemente erano i contributi che queste imprese hanno ricevuto, cumulati con quelli previsti da altre leggi. La legge non prevedeva la valutazione e non prevedeva un protocollo di raccolta dei dati, per cui noi siamo dovuti andare in giro in diversi Enti, cioè siamo andati nelle banche che hanno istruito le pratiche per sapere a chi e quanti soldi avevano erogato; siamo andati all'Assessorato all'Industria per vedere quali erano le imprese in graduatoria e, infine, avevamo degli archivi interni alla nostra Agenzia in cui c'erano i livelli dell'occupazione per alcune tipologie di imprese, cioè quelle che presentano i bilanci. Quindi abbiamo messo insieme tutto questo materiale ed abbiamo costruito la nostra base di dati per poter procedere alla valutazione.

A questo punto abbiamo potuto scrivere in maniera formalizzata la nostra domanda di valutazione, un concetto che ieri è stato ripreso più volte, con diverse accezioni; noi vogliamo

utilizzarlo in un modo specifico, cioè per noi valutare significa verificare gli effetti di una politica e nello specifico misurare la differenza fra ciò che abbiamo osservato dopo che la politica è stata somministrata e quindi il livello dell'occupazione dopo che le imprese hanno ricevuto l'incentivo e realizzato l'investimento, e ciò che avremmo osservato in quelle stesse imprese in assenza dell'incentivo. Questa differenza nel livello dell'occupazione è l'effetto della politica. Ho detto prima che il livello dell'occupazione nelle imprese dopo che hanno ricevuto l'incentivo lo conoscevamo perché avevamo le nostre banche dati, però evidentemente non potevamo conoscere il livello dell'occupazione che avremmo osservato in quelle stesse imprese e nello stesso periodo se non avessero ricevuto l'incentivo: questo è un dato che non può essere osservato. Per poterlo stimare abbiamo utilizzato il gruppo di imprese non agevolate più vicine alla soglia per la selezione. Infatti, abbiamo pensato che se le imprese agevolate non avessero ricevuto l'incentivo, probabilmente in quelle avremmo osservato lo stesso livello di occupazione che si osserva nel gruppo che abbiamo identificato come gruppo di controllo. Quindi la differenza tra la crescita dell'occupazione nelle imprese agevolate e in questo gruppo di controllo è una stima dell'effetto della politica. Ebbene, le nostre osservazioni ci hanno portato a dire che le agevolazioni in realtà non hanno avuto effetti positivi sulle imprese, cioè non abbiamo osservato differenze significative nella crescita dell'occupazione tra le imprese che hanno ricevuto le agevolazioni finanziarie e quelle che non le hanno ricevute. A questo punto ci siamo chiesti perché queste agevolazioni non hanno avuto effetti positivi, e già dall'inizio avevamo un dubbio sul sistema di selezione, cioè sulla sua effettiva capacità di selezionare le imprese che promettono di creare maggiore occupazione. Su questo abbiamo fatto un'analisi e abbiamo notato che per quanto riguarda il capitale proprio, che era uno degli indicatori previsti dalla legge, c'erano in effetti molte differenze tra le imprese agevolate e quelle non agevolate, in quanto le prime mostravano di investire una quantità di capitale effettivamente superiore a quelle che risultavano non agevolate, ma, per ragioni statistiche abbiamo notato che per quanto riguarda le promesse di occupazione questa differenza tra imprese agevolate e non agevolate non c'era. In pratica, le imprese che vengono agevolate non promettono di creare molta più occupazione di quelle che non vengono agevolate,

perché il sistema di selezione ha un meccanismo che porta a far assumere a quel indicatore, cioè l'occupazione attivata, un peso basso nel punteggio, e quindi abbiamo capito che questa poteva essere una delle regioni: se non si selezionano imprese che effettivamente promettono di creare occupazione, come ci si può aspettare che venga creata?

Mi fermo qui, ma la riflessione finale che faccio è che quando abbiamo presentato il lavoro ufficialmente all'Assessorato all'Industria, che era il nostro committente, dal momento che non c'era una clausola valutativa, che non c'era scritto nella legge quali erano gli obiettivi che questa intendeva perseguire, la prima cosa che ci hanno detto è che da nessuna parte era scritto che bisognava valutare gli effetti sul livello dell'occupazione, ma il problema poteva essere un altro e noi avremmo dovuto magari valutare altre cose.

Marco SISTI

Progetto CAPIRe

Io ho letto il rapporto di valutazione della legge 15: la Regione Sardegna nei primi tre bandi (1997-1999-2000) ha deliberato contributi per circa 142 milioni di euro. Non si tratta dunque di una politica di poco conto. È una politica che è costata molti soldi ai contribuenti. Ebbene, un intervento così importante, così dispendioso, è stato valutato quasi esclusivamente perché ad un certo punto, in modo pressoché fortuito, due giovani ricercatori, Alessandra Mura ed Igor Lo Bascio, si sono invaghiti della valutazione. Anche in questo caso come nel precedente, un po' per curiosità intellettuale, un po' per passione personale, due ricercatori si sono impegnati a fondo per stimare gli effetti di questa politica.

Se non ci fosse stata la fortunata presenza di questi due ricercatori, questa politica probabilmente non sarebbe stata valutata, almeno rispetto ai suoi effetti, e oggi in Sardegna nessuno si domanderebbe perché una politica che ha investito centinaia di milioni di euro in incentivi alle imprese non abbia prodotto nessun risultato visibile sull'occupazione.

Questo è il punto centrale di tutta l'operazione che stiamo portando avanti con progetto CAPIRe. Questo spiega perché siamo qui oggi e il perché della nostra battaglia culturale a favore dell'introduzione della valutazione delle politiche nei

Consigli Regionali: perché se non c'è un attore autorevole, come l'Assemblea legislativa, capace di porre domande incisive sull'efficacia delle politiche, queste domande non si pongono da sole. E si tratta di questioni troppo importanti per lasciarle soltanto all'impegno – pure lodevole e necessario – di singoli ricercatori. Attualmente non ci sono all'interno delle Pubblica Amministrazione e della società civile altri soggetti che abbiano la forza di porre queste domande in modo cogente e, soprattutto, di usare strumenti seri per trovare delle risposte attendibili. Per questo motivo è importante recuperare su questo versante un ruolo per le Assemblee elettive: per far emergere alla luce del sole questo tipo di domande e per mettere in piedi meccanismi istituzionali che assicurino delle risposte.

Badate bene: si tratta di un lavoro che interessa direttamente i contribuenti (e le loro tasche) – come ci ha spiegato ieri Ken Levine. Prima le assemblee legislative si muoveranno in questa direzione e meglio sarà.

Il convegno continuerà, dopo una breve pausa, con la tavola rotonda dei Direttori Generali che spero raccoglieranno, almeno in parte, le provocazioni che abbiamo lanciato nel corso di questa sessione.



