www.emcdda.eu.int

Focus sulle droghe

12

Briefing dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze

ISSN 1681-6358

Valutazione della strategia e del piano d'azione dell'Unione europea (2000-2004)

1. Perché è utile la valutazione?

Il fenomeno delle droghe comporta cause e conseguenze a tal punto complesse e gravi che la valutazione delle politiche d'intervento si dimostra particolarmente utile in questo settore. Autorizzando un giudizio di valore ragionato sugli effetti dell'azione pubblica, vale a dire un giudizio basato sull'evidenza scientifica, l'attività di valutazione contribuisce all'identificazione dei bisogni, ad una migliore selezione, programmazione e realizzazione delle risposte e ad una ripartizione più razionale delle risorse. Essa, inoltre, permette di contenere le speranze eccessive che vengono talvolta riposte in alcuni interventi, prima di conoscerne realmente gli effetti. In questo senso la valutazione può fornire la base per un dibattito meno acceso e più ponderato.

L'attività di valutazione sta gradualmente imponendosi in Europa, almeno nei discorsi e nelle intenzioni, come una condizione necessaria all'azione. Da qualche anno, l'attività di valutazione dei diversi interventi (prevenzione, trattamento ecc.) e delle risposte in ambito giuridico si è sensibilmente sviluppata: anche se il terreno da esplorare è vasto, esiste ormai una produzione letteraria sistematica che documenta in maniera scientifica i successi e gli insuccessi di interventi specifici.

Parimenti, numerose strategie e piani d'azione elaborati dagli Stati membri dell'Unione europea prevedono che la valutazione della messa in atto delle politiche, dei suoi effetti e dei costi supportati per ottenerli (efficienza) sia considerata una priorità. Alcuni Stati membri hanno così lanciato vasti programmi di valutazione delle politiche adottate, contribuendo, spesso per la prima volta, a rendere conto ai cittadini su ciò che lo Stato fa, su come lo fa e con quali risultati. In questo senso, la valutazione non è unicamente un'attività che permette di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, ma rinvia anche ad un'esigenza di trasparenza, reclamata da molto tempo dalla società civile, oltre che di legittimità, propria delle democrazie moderne.

Definizione

***Valutazione:* giudizio sul valore di un intervento pubblico che fa riferimento a criteri e a norme esplicite. Il giudizio si basa principalmente sulle necessità a cui l'intervento deve fare fronte e sugli effetti di cui l'intervento è causa (MEANS, 1999).**

2. La strategia, il piano d'azione dell'Unione europea e l'attività di valutazione

La strategia ed il piano d'azione dell'UE (2000-2004) non sfuggono a questa tendenza: per la prima volta, l'attività di valutazione è iscritta in questi due documenti come obiettivo prioritario. Pur essendo quest'obiettivo legittimo e riflettendo una pratica assai diffusa per numerose altre azioni dell'UE, tale compito non è di facile realizzazione.

Si può innanzitutto notare che l'articolazione tra la strategia ed il piano d'azione non è così chiara come dovrebbe essere. Di solito, una strategia fissa le linee direttrici mentre il piano d'azione le rende concrete in azioni ed obiettivi più precisi.

Deve dunque esistere un legame di continuità e di coerenza tra questi due documenti, cosa che non sempre accade. Inoltre, alcuni degli obiettivi previsti sono molto generali e non sono stati individuati criteri che permettano di stimare il successo o l'insuccesso della strategia e del piano nel raggiungimento degli obiettivi fissati.

Inoltre, dal momento che il mandato assegnato all'attività di valutazione è assai vasto, senza che si siano conseguentemente previste risorse specifiche, la strategia ed il piano d'azione, che restano strumenti non rigidi, devono essere effettivamente valutati nel loro insieme, ovverosia in tutti i settori previsti, ed in modo assai ambizioso. La valutazione prevede che vengano raggiunti tre obiettivi:

1) la valutazione del grado d'attuazione delle azioni previste nel piano;

2) la valutazione della misura in cui l'attuazione del piano soddisfa gli obiettivi della strategia;

3) la valutazione degli effetti sul fenomeno delle droghe.

Se il primo obiettivo è già stato oggetto di valutazione a metà percorso, gli altri due rimangono gli obiettivi principali della valutazione finale, prevista per il terzo trimestre del 2004.

Per raccogliere queste sfide ambiziose, la Commissione, responsabile dell'attività di valutazione, ha costituito su richiesta dell'OEDT un comitato direttivo costituito da rappresentanti degli Stati membri, del Parlamento europeo, dell'Europol, dell'OEDT e di alcune direzioni della Commissione (Eurostat, JAI, SANCO).

Questo gruppo si è riunito quattro volte per stabilire un capitolato d'oneri razionale e sensato (fissazione degli strumenti e dei metodi) e monitorare il processo di valutazione nel suo insieme.

3. Strumenti di valutazione della strategia e del piano d'azione

Valutare gli effetti di una politica sul fenomeno di riferimento significa confrontarsi con forti difficoltà tecniche e scientifiche. Ciò suppone che si sia, in effetti, in grado di costituire su basi scientifiche un legame di casualità tra i provvedimenti presi e le evoluzioni del fenomeno tra due date.
Ora, come generalmente avviene nelle scienze sociali, questa casualità è particolarmente difficile da stabilire, essendo vero che altri fattori (evoluzioni economiche, sociali, altre politiche pubbliche ecc.) possono essere all'origine dei cambiamenti osservati.

Coscienti del fatto che queste difficoltà di carattere generale non risparmiano la valutazione della strategia e del piano d'azione, il comitato direttivo ha tentato di attribuire il giusto rilievo all'attività di valutazione, affinché ci si faccia tempestivamente carico di tali difficoltà e si presentino obiettivi realistici.
A tal fine, sono stati individuati degli strumenti che permettono di ravvicinare i tre ambiziosi obiettivi relativi alla valutazione del piano d'azione.

Si è deciso che la valutazione dell'attuazione del piano (fase 1) e del grado di realizzazione degli obiettivi della strategia (fase 2) siano ragguagliati sulla base: a) di questionari, inviati agli Stati membri ed alle istituzioni europee, che recensiscono le realizzazioni effettuate;
b) di sintesi tematiche realizzate dall'OEDT (cfr. quadro) che descrivono le principali realizzazioni nei campi prioritari d'intervento del piano.

Per quanto riguarda la fase 3 della valutazione, vale a dire l'impatto sul fenomeno droga, l'OEDT e l'Europol hanno concepito uno strumento (denominato *snapshot*) che descrive gli aspetti relativi alla situazione epidemiologica delle droghe e le principali risposte nel 1999 e nel 2002-2003 (dati disponibili nel 2004) al fine di esprimere delle tendenze entro queste date. Naturalmente gli indicatori e gli argomenti descrittivi presi in considerazione sono stati scelti in modo da potere chiarire, per quanto possibile, i sei *target* definiti dalla strategia e dal piano. Eppure, l'attività di valutazione dell'impatto, pur supponendo che si sia in misura di abbinare casualmente le politiche e le situazioni reali, non potrà essere portata a termine unicamente in base a dati quantitativi aggregati.

La stessa costrizione interpretativa pesa sui risultati dell'Eurobarometro richiesto dalla Commissione: anche se il confronto delle due panoramiche del 2002 e del 2004, in merito alle opinioni degli europei, e più precisamente dei giovani europei, riguardo le droghe dovesse essere tra i più interessanti, non si potranno ritenere queste opinioni ed attitudini la conseguenza diretta delle politiche condotte nell'UE, ed in particolare delle politiche di prevenzione.

Malgrado ciò, per la prima volta saranno disponibili indicazioni di tendenza dettagliate: la prevalenza dell'utilizzo di droghe recentemente riscontrata presso i giovani è aumentata? c'è stato un incremento nel numero di sequestri di droga? la disponibilità dei trattamenti è migliorata? ecc. sono altrettante domande a cui questi strumenti intendono apportare elementi di risposta. Nessuno dubita che queste informazioni e sintesi costituiranno una base solida ed inedita che contribuisce a definire le necessità, gli sforzi e le priorità, sia nazionali che europee, per gli anni a venire.

L'OEDT e l'Europol contribuiscono all'attività di valutazione della strategia e del piano d'azione dell'Unione europea in materia di droghe mettendo a disposizione della Commissione informazioni, analisi e strumenti metodologici (snapshot e sintesi tematiche). Queste informazioni, analisi e strumenti non possono essere considerati alla stregua dell'attività di valutazione in quanto tale.

4. Sviluppo delle prassi nazionali di valutazione

Quest'attività di valutazione avrà comunque un senso compiuto unicamente quando potrà fare affidamento su valutazioni attuate a livello nazionale: innanzitutto perché l'essenziale delle azioni che possono avere un impatto diretto sul fenomeno dipende dalla competenza esclusiva degli Stati membri. Poi, dal momento che la strategia ed il piano d'azione dell'UE non coprono necessariamente l'insieme delle iniziative nazionali, ciascuno degli Stati membri, in funzione di quello che ritiene che siano le sue priorità, mette in atto azioni specifiche, che è anche necessario valutare.
In questo senso, la valutazione della strategia e del piano d'azione dell'UE non può che essere sussidiaria allo sforzo nazionale di valutazione.

Esempi di indicatori e di parametri presi in considerazione per gli *snapshot*

Target 2: diminuire in maniera significativa gli effetti nocivi delle droghe per la salute

Indicatore 1: malattie infettive legate alle droghe

Parametri:
a) tasso di prevalenza (% di infetti) HIV tra i tossicodipendenti che assumono la droga per via parenterale;
b) tasso di prevalenza (% di infetti) di epatite C tra i tossicodipendenti che assumono la droga per via parenterale;
c) tasso d'incidenza dell'Aids legato all'assunzione di droga per via endovenosa nella popolazione in generale.

Gli Stati membri devono dunque sviluppare le loro capacità di valutazione. La misura dell'efficacia è un'attività che deve abbinarsi ad una volontà politica consolidata, che prevede un mandato e risorse appropriate. Ciò suppone che gli Stati membri dotino il loro piano d'azione di obiettivi chiari e precisi e di un programma d'attuazione realistico e presuppone anche lo sviluppo d'attività di raccolta d'informazioni pertinenti, come pure la messa in atto di programmi di ricerca e di studi *ad hoc* sul fenomeno, sulle sue cause e sulle sue conseguenze.

Nel quadro dell'attività di valutazione, i sistemi d'osservazione di routine del fenomeno svolgono un ruolo chiave nel fornire, durante l'intera fase di realizzazione, la base conoscitiva che permette il regolare coordinamento dell'azione pubblica. Essi contribuiscono inoltre a valutare la situazione di partenza e la situazione d'arrivo ed a misurare gli sforzi compiuti e quelli che restano da svolgere.

In questo settore sia l'OEDT che la rete dei punti focali nazionali hanno realizzato progressi considerevoli: informazioni affidabili, obiettive e sempre maggiormente confrontabili sono, dopo dieci anni di duro lavoro, raccolte, trattate ed analizzate in merito a ciò che riguarda la situazione epidemiologica, agli interventi ed alle politiche. Attualmente, siamo in grado d'avere un'immagine globale del fenomeno

in Europa, ma anche un quadro più preciso delle differenti regioni dell'UE.

Gli sforzi non devono arrestarsi: una rapida valutazione della fase di realizzazione degli indicatori e degli argomenti descrittivi dell'OEDT mostra che molto lavoro deve essere svolto, in particolare per quanto riguarda la confrontabilità dei dati. Questa constatazione è ancora più marcata per gli Stati che oggi sono in procinto d'entrare nell'UE. Senza perseveranza e mezzi appropriati, il panorama europeo rimarrà incompleto sia al livello regionale che tematico. Ne va della qualità della diagnosi sullo stato del fenomeno e della nostra capacità di migliorare l'efficacia dell'azione condotta in materia.

Elenco delle sintesi tematiche realizzate dall'OEDT

- **Strategie e piani d'azione.**
- **Meccanismi di coordinamento negli Stati membri.**
- **Spesa pubblica negli Stati membri.**
- **Evoluzione delle linee di bilancio dell'Unione europea.**
- **Attività legislative degli Stati membri.**
- **Tossicodipendenti e provvedimenti di legge.**
- **Risposte di carattere giuridico alle droghe sintetiche.**
- **Leggi in materia di droga e giovani.**
- **Disposizioni sulle droghe negli accordi esterni.**
- **Descrizione dei processi di valutazione negli Stati membri.**

5. Integrare l'attività di valutazione nei processi di decisione politica

L'attività di valutazione non si riduce comunque all'osservazione e al monitoraggio. Dal momento che essa implica un giudizio di valore sulla base delle informazioni e delle analisi ottenute mediante metodi scientifici, questo giudizio presuppone un accordo preliminare sui criteri su cui si basa e sulla loro rispettiva ponderazione.

Appare ugualmente decisivo integrare il giudizio di valutazione nel processo di decisione politica. Se non vi sono valutazioni senza conoscenza, tanto meno ve ne sono senza istituzionalizzazione. Valutare non significa semplicemente esprimere un giudizio normativo sulla base d'elementi cognitivi, ma vuol dire anche costituire ed istituire i legami tra scienza e politica. Il dispositivo di valutazione non si limita dunque al protocollo di valutazione (insieme delle condizioni tecniche e scientifiche), ma comprende anche la definizione della relazioni tra gli sponsor, il gruppo di guida, il gruppo di valutazione se non addirittura, in una prospettiva di valutazione pluralista, l'insieme degli altri soggetti coinvolti dall'azione pubblica, compresi i destinatari finali e, più in generale, i cittadini.

Bisogna comunque guardarsi dal soccombere all'illusione secondo cui la scienza può esigere la decisione politica. Semplicemente perché la scienza può agire raramente: i risultati forniti dall'attività di valutazione non sono, in effetti, sempre esaustivi, non eliminano tutte le ambiguità, comportano un forte grado d'incertezza. Spesso aprono la porta a più scenari razionali possibili: un intervento può essere ottimale anche da un punto di vista economico, ma costoso da un punto di vista sociale. Chi deve arbitrare? Certamente non i soli scienziati o i valutatori.

6. L'attività di valutazione come fonte di una strategia ragionata

Per potere valutare correttamente, bisogna cominciare a creare le condizioni favorevoli alla valutazione futura. Si deve quindi esaminare l'attività di valutazione, ossia farsi carico delle sue necessità e dei suoi limiti, accettare che non tutto è valutabile e concentrare gli sforzi e le risorse su ciò che lo può essere. È inoltre necessario elaborare documenti facilmente valutabili: si conviene così che gli obiettivi devono essere coerenti, realistici, chiari e precisi. Essi devono essere allo stesso modo verificabili, vale a dire associati sia a dati quantitativi, denominati indicatori, sia a dati qualitativi, denominati descrittori.

Ciò suppone che i redattori della strategia e del piano d'azione, quando fissano gli obiettivi e i *target*, tengano conto dei sistemi d'informazione esistenti e di ciò che si deve mettere in atto per monitorare le priorità prese in considerazione. Dovranno, inoltre, prevedere il mandato e le risorse necessarie per le attività di concettualizzazione e realizzazione di questi nuovi strumenti di raccolta.

La decisione politica non deve, peraltro, essere subordinata alle sole necessità tecniche e scientifiche dei sistemi d'informazione: ciascuno sa che esistono obiettivi politicamente inevitabili, ma di cui è difficile stimare l'impatto diretto sul fenomeno delle droghe, come, ad esempio, «migliorare la cooperazione interistituzionale».

Inoltre, le agende politiche, relative alle decisioni da prendere, scientifiche e di valutazione devono essere articolate in maniera armoniosa: i tempi necessari alla raccolta delle informazioni ed al loro trattamento devono essere anticipati; in mancanza di ciò, come avviene nella strategia e nel piano attuali, lo scarto tra la situazione di partenza e la situazione presa come riferimento per la valutazione finale rischia di essere troppo breve affinché gli eventuali effetti della strategia e del piano abbiano avuto il tempo di espandersi.

Potrebbe essere assai utile svolgere una valutazione intermedia dello svolgimento del prossimo piano (a condizione che la sua durata lo permetta), che, utilizzando i dati forniti per la valutazione del piano precedente (2000-2004), fornirebbe un sufficiente distacco sull'evoluzione del fenomeno per aggiustare, se necessario, le priorità prese in considerazione.

Infine, in maniera del tutto fondamentale, la nuova strategia ed il nuovo piano dovranno tenere conto del cambiamento di prospettiva legato all'allargamento. Da un lato, perché è verosimile che certi aspetti del fenomeno nei nuovi Stati membri richiedano un'attenzione ed uno sforzo particolare. D'altro lato perché, su alcuni argomenti, come il traffico di droga o l'Aids, la situazione a venticinque può assai verosimilmente causare difficoltà di ben maggiore entità rispetto all'attuale situazione a quindici.

Ora, poiché la valutazione attuale della strategia e del piano d'azione dell'UE riguarda unicamente quindici Stati membri, i soli coinvolti da questi documenti strategici, le informazioni sulla situazione, le risposte e le politiche negli altri dieci Stati devono essere raccolte e fungere da base complementare alla diagnosi (valutazione *ex ante*) del fenomeno in un'Europa a venticinque. È a questa condizione che la nuova strategia ed il nuovo piano potranno essere all'altezza delle sfide che si preannunciano.

***Drugs in focus* (Focus sulle droghe)** è una serie di note informative politiche ad opera dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), Lisbona. Le informative vengono pubblicate tre volte l'anno nelle 20 lingue ufficiali dell'Unione europea ed in lingua norvegese. La lingua originaria è il francese. È possibile riprodurre qualsiasi voce a condizione che ne sia specificata la fonte.

Per iscrizioni gratuite, si prega di specificare la richiesta via e-mail: info@emcdda.eu.int

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23-25, P-1149-045 Lisboa
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11
info@emcdda.eu.int • http://www.emcdda.eu.int

15 5 16 TD-AD-04-001-IT-C

Conclusioni

Valutazione della strategia e del piano d'azione dell'Unione europea (2000–2004): considerazioni politiche

1. **La valutazione è una condizione essenziale della trasparenza e della legittimità dell'azione pubblica. Nel caso delle droghe, settore riconosciuto per il suo carattere controverso e complesso, la valutazione è, inoltre, uno degli strumenti chiave che permettono il miglioramento delle politiche pubbliche.**

2. **La valutazione della strategia e del piano d'azione dell'Unione europea è resa complicata da ogni tipo di limitazione, ma per la prima volta le istituzioni europee e gli Stati membri disporranno, alla fine del 2004, non solo d'informazioni pertinenti sui progressi compiuti entro l'inizio e la fine del piano d'azione, ma anche sugli sforzi che si devono ancora compiere.**

3. **La Commissione, con il sostegno dell'Europol e dell'OEDT, ha messo in atto un dispositivo di valutazione originale che non permette unicamente di misurare il grado di realizzazione delle attività previste dal piano, ma anche di distinguere le tendenze durante il periodo considerato.**

4. **Per rendere tutto il suo valore, il dispositivo di valutazione dell'Unione europea deve tuttavia potersi sostenere sulla valutazione delle politiche messe in atto dagli Stati membri. Ciò presuppone che gli Stati membri si sforzino di dotare il loro piano d'azione d'obiettivi chiari e precisi, di un calendario di attuazione realistico, di strumenti d'informazione e di valutazione e di risorse appropriate.**

5. **La valutazione deve trovare il suo posto anche nel processo di decisione politica. Essa è uno strumento al servizio della decisione politica, che permette di identificare le implicazioni e le sfide dei futuri esercizi di programmazione e di valutazione e di comunicarli a chi di competenza.**

6. **Una volta che i legislatori europei avranno fissato gli obiettivi ed i target della nuova strategia e del nuovo piano d'azione dovranno tenere conto dei risultati dell'attività di valutazione ed assicurare il seguito delle priorità prese in considerazione mediante un dispositivo di indicatori adeguati. Dovranno anche tenere in considerazione il cambiamento di prospettiva legato all'allargamento dell'Unione europea.**

Bibliografia principale

1. Consiglio dell'Unione europea, «Strategia dell'Unione europea in materia di droga (2000-2004)», *Cordrogue* 64 del 1° dicembre 1999.
2. «Comunicazione della Commissione su un piano d'azione dell'Unione europea per la lotta contro la droga (2000-2004)», COM(1999) 239 def. del 26.5.1999.
3. Consiglio dell'Unione europea, «Piano d'azione dell'UE contro la droga 2000-2004», *Cordrogue* 32 del 7 giugno 2000.
4. «Relazione dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze e dell'Europol in merito all'identificazione dei criteri per una valutazione della strategia dell'Unione europea in materia di droga (2000-2004) da parte della Commissione», fascicolo n. NR 2564-144.
5. «Comunicazione della Commissione sull'attuazione del piano d'azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)», COM(2001) 301 def. dell'8.6.2001.
6. «Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo relativa alla valutazione intermedia del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2000-2004)», COM(2002) 599 def. del 4.11.2002.
7. Consiglio dell'Unione europea, Relazione dell'OEDT e dell'Europol intitolata «Presentazione del primo punto di partenza per una valutazione della strategia dell'Unione europea in materia di droga (2000-2004)» *(Presentation of the first baseline for an evaluation of the European Union Strategy on Drugs (2000-2004), Cordrogue 72*.
8. Eurobarometro 57.2, speciale Eurobarometro 172: «Comportamenti ed opinioni dei giovani nell'Unione europea in materia di droga» (*Attitudes and opinions of young people in the European Union on drugs*), Commissione europea, ottobre 2002.
9. «Valutazione finale del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2000-2004. Visione d'insieme dei prodotti/degli strumenti disponibili: una valutazione dell'OEDT», 27 maggio 2003 (*Final evaluation of the EU Action Plans on Drugs 2000-2004. Overview of available products/tools: an EMCDDA perspective. 27 May 2003*).
10. OEDT, «Quale contributo potrebbero offrire le conclusioni della valutazione del vecchio piano governativo in materia di droga al fine di migliorare la qualità del nuovo piano?» (*OFDT, What contribution could the conclusions of the evaluation of the earlier governmental plan on drugs make to improve the quality of the new one?*), Reitox Academy, Strasburgo, 16-17 dicembre 2003.
11. MEANS, «Valutazione dei programmi socio-economici», Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999.

Ufficio delle pubblicazioni
Publications.eu.int

EDITORE UFFICIALE: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
© Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, 2004
DIRETTORE ESECUTIVO: Georges Estievenart
REDATTORE: Joëlle Vanderauwera
AUTORI: Henri Bergeron e Philippe Roux
GRAFICA: Dutton Merrifield Ltd, UK
Printed in Italy