

LE (MOLTE) LOGICHE DELLA VALUTAZIONE¹

Alberto Martini e Marco Sisti

2009

Nel capitolo 2 ci siamo concentrati nel definire le caratteristiche essenziali del nostro oggetto d'indagine - la *politica pubblica* - e abbiamo introdotto le due dimensioni che saranno al centro della nostra attenzione - *attuazione* ed *effetti*. Ciò che non abbiamo ancora spiegato sono le differenze tra la valutazione di cui parliamo ormai da diverse pagine e gli altri tipi di valutazione adottati in ambito pubblico. Prima di rispondere a tale quesito, cerchiamo di capire a cosa si allude quando parliamo genericamente di valutazione.

Cosa intendiamo per “valutazione” in ambito pubblico

Non è nostra intenzione dilungarci troppo su questo punto. In letteratura vi sono già numerose spiegazioni di cosa, in astratto, debba intendersi generalmente per “valutazione” e crediamo che il nostro tentativo di mettere ordine tra le varie definizioni esistenti aggiungerebbe ben poco a quanto è già stato scritto o detto. Tuttavia non possiamo esimerci del tutto dall'affrontare questo argomento.

Possiamo definire la “valutazione” come un’*attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l’intento di migliorarle*. Si tratta di una definizione assai poco restrittiva che, proprio per questo motivo, ha il pregio di adattarsi alle molteplici interpretazioni che vengono attribuite a tale termine in seno alla pubblica amministrazione. Vediamo quali ne sono gli elementi costitutivi più importanti.

In primo luogo, questa attività prevede l’uso di strumenti d’analisi mutuati dall’esperienza delle scienze sociali. L’aggettivo *sistematica* riferito a *produzione di informazioni* allude proprio al suo fondamento empirico ed analitico: essa si basa sull’osservazione della realtà, condotta attraverso procedure condivise da una comunità scientifica di riferimento. In questo senso si distingue dal pronunciamento di un giudizio puramente personale e soggettivo - come ad esempio avviene quando si giudica la squisitezza di un piatto o la bellezza di un’opera d’arte - che si fonda sull’esistenza di gusti ed interessi individuali, che trascendono completamente il metodo scientifico.

In secondo luogo, la valutazione comporta l’espressione di un *giudizio* basato su un qualche tipo di *confronto*. Possiamo anzi affermare il principio che senza un confronto non si può avere valutazione. Il problema sta quindi nel chiarire *qual è il termine di confronto* utilizzato per formulare tale giudizio, *perché* è stato adottato proprio tale termine e *come* si è giunti alla sua costruzione. A volte (assai raramente) il termine di confronto è facilmente

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

individuabile, in quanto viene dichiarato dagli stessi decisori pubblici in qualche documento ufficiale. Molto più spesso tale termine è implicito, ambiguo, difficilmente riconoscibile, e neppure esprimibile attraverso un semplice numero. Sta all'abilità del valutatore individuare, proporre e trovare le argomentazioni giuste per far accettare come credibile un determinato termine di confronto.

In terzo luogo, la valutazione incorpora un fondamentale intento migliorativo dell'azione pubblica. L'essenza stessa della valutazione sta tutta nel suo essere orientata all'azione o, ancor meglio, alla decisione. La volontà di incidere sul processo decisionale pubblico costituisce la vera ragion d'essere di tale attività: ogni valutazione nasce per produrre risultati analitici utilizzabili da chi decide. La missione di ogni valutatore consiste nell'aiutare chi ha responsabilità decisionali ad assumere scelte più informate e consapevoli. Che poi ci riesca sempre è, ovviamente, un'altra questione.

Da ciò discende che la valutazione deve essere ritagliata sulle particolari esigenze conoscitive che alcuni individui nutrono nei confronti dell'intervento che viene indagato: di volta in volta il valutatore costruisce (o dovrebbe costruire) la sua stessa strategia di analisi, partendo dalle domande che, in quel particolare contesto, alcune ben identificate persone si pongono. Egli deve perciò avere sempre ben chiaro in mente quale utilizzo essi possono fare delle risposte.

Perché valutare?

Quando si concepisce una valutazione, il primo problema da affrontare consiste nel definire *a quali domande* si vuol dare risposta per adottare *quali decisioni*. Per quanto possa apparire bizzarro a chi non si è mai cimentato in una simile impresa, capire quale utilizzo la committenza intenda fare della valutazione non è cosa facile. Spesso infatti si ricorre alla valutazione per un intricato cocktail di ragioni - imposizioni legislative, richieste dei superiori, mode occasionali, necessità di legittimazione - che è assai complicato da ricostruire (e che può essere imbarazzante dichiarare). D'altra parte, la difficoltà di definire "cosa si vuol sapere e perché" non dipende soltanto da una scarsa chiarezza di idee della committenza. Talvolta anche il valutatore ci mette del suo nell'intorbidire le acque, utilizzando magari un gergo troppo specialistico, oppure tentando di piazzare - sempre e comunque - il metodo che padroneggia meglio. A questo delicato aspetto che riguarda il rapporto tra valutatore e committente dedicheremo un intero capitolo nella parte finale di questo volume.

Le possibili risposte alla domanda "*perché valutare?*" possono rappresentare un'utile guida per la costruzione di una classificazione tra diversi tipi di valutazione. In queste pagine, partendo dall'individuazione delle diverse esigenze conoscitive che possono motivare una valutazione, proponiamo la distinzione tra cinque differenti logiche valutative. Per ognuna di queste individuiamo: (i) la particolare finalità che motiva l'adozione di un determinato approccio; (ii) la sfida cognitiva che essa sottintende; (iii) le particolari strategie d'analisi utilizzabili per affrontare tale sfida; (iv) alcune possibili applicazioni dell'approccio individuato.

Valutare per scegliere (tra alternative)

All'interno della pubblica amministrazione nasce spesso l'esigenza di valutare al fine di scegliere tra opzioni alternative. Di volta in volta la scelta può riguardare come distribuire le risorse finanziarie disponibili tra diversi progetti di formazione; quali varianti possono essere apportate ad un piano regolatore; a quali dipendenti affidare responsabilità maggiori o assegnare premi di produttività; a quali famiglie erogare servizi di assistenza sociale; in quale area geografica collocare una discarica o un rigassificatore; e così via. In ciascuno di questi casi la valutazione nasce da motivazioni diverse. Talvolta vi è la necessità di decidere quali sono i progetti che hanno maggior probabilità di essere portati a termine con successo. Altre volte si intende stimolare comportamenti di emulazione, premiando chi tiene un comportamento virtuoso. In alcuni casi lo scopo è di concentrare le risorse solo su chi si trova in una condizione di reale svantaggio. In altri si tratta di individuare la soluzione che incontra il maggior consenso possibile da parte di una collettività.

Ciò che però accomuna tutti questi casi tanto diversi è il fatto che attraverso la valutazione si vuol produrre un *giudizio comparativo*: ovvero un giudizio non assoluto, ma relativo soltanto agli oggetti (azioni, enti e individui) posti a confronto. Un giudizio che assume significato solo in quanto legato ad una precisa *decisione allocativa*, che sarà assunta in un momento immediatamente successivo alla realizzazione dell'analisi. Per questo motivo ci si riferisce spesso a questo tipo di valutazione usando l'espressione *ex-ante*.

La sfida consiste nel costruire un sistema che permetta di razionalizzare – e dunque di legittimare – il processo decisionale, attraverso il quale saranno riconosciuti meriti, opportunità e bisogni. La domanda alla quale si tenta di rispondere è: *“quale tra gli oggetti analizzati si adatta meglio alle intenzioni dei decisori?”*.

Sono tre i passaggi essenziali che caratterizzano questo approccio.

(a) Dapprima si individuano i criteri sui quali comparare gli n oggetti sottoposti a valutazione. Durante questo passaggio si è costretti ad esplicitare le “intenzioni dei decisori” e a tradurle in dimensioni osservabili. A volte in questa fase occorre anche scegliere pesi diversi da assegnare ai criteri; il peso solitamente varia in ragione della (presunta) rilevanza del criterio individuato.

(b) Successivamente si assegna uno specifico valore su ciascun criterio predefinito per ogni oggetto analizzato. Il valore può derivare da una misurazione “oggettiva” (ad esempio il costo per la costruzione di un'infrastruttura), oppure dall'espressione di un punto di vista “soggettivo” (ad esempio, l'opinione di un amministratore locale sull'opportunità di realizzare un certo progetto).

(c) I valori così espressi vengono aggregati al fine di poter comparare gli oggetti. La procedura di aggregazione permetterà di premiare alcune opzioni ed escluderne altre, oppure di costruire graduatorie tra gli oggetti sulla base dei punteggi ottenuti.

Esistono diverse tecniche a cui si può ricorrere per realizzare questo tipo di comparazioni. Le più conosciute sono l'*analisi costi-benefici*, che tenta di ricondurre il confronto tra le varie opzioni a valori monetari, e l'*analisi multicriteri*, una famiglia di metodi che affronta la multidimensionalità di un problema decisionale, senza tentare di riportare il tutto al solo criterio monetario.

Valutare per gestire (organizzazioni)

Spesso la pubblica amministrazione si trova nella situazione di voler migliorare il proprio funzionamento, oppure quello di enti od unità organizzative che da essa dipendono. Per conseguire questi obiettivi si chiama in aiuto la valutazione. La domanda che motiva questa richiesta di aiuto – in genere rivolta dal *management* dell'organizzazione - è piuttosto semplice da formulare: “*questa organizzazione sta svolgendo bene il compito che le è stato affidato?*”. Rispondere a questa domanda è invece molto più complesso.

In termini molto generali, possiamo dire che per risponderci occorre misurare ciò che l'organizzazione ha prodotto e confrontarlo con ciò che l'organizzazione avrebbe dovuto (o potuto) produrre. A tal proposito si può parlare di valutazione della *performance*, intendendo con questo termine far riferimento all'insieme di tutte le caratteristiche che descrivono l'operato dell'organizzazione: i costi di produzione, i volumi di attività, la qualità delle prestazioni erogate.

Le fasi che caratterizzano questo tipo di valutazione sono cinque:

- a. l'individuazione degli aspetti (dimensioni) dell'agire dell'organizzazione che si ritiene utile tenere sotto controllo, sotto l'assunto che siano suscettibili di miglioramento;
- b. la definizione delle variabili (indicatori) capaci di descrivere la performance dell'organizzazione per ogni aspetto individuato;
- c. la determinazione dei valori desiderati (standard) appropriati per ciascun indicatore, cioè dei punti di riferimento che consentano di separare una performance buona da una meno buona;
- d. la raccolta dei dati per ricavare il valore di ciascun indicatore e poi confrontarlo con il rispettivo valore desiderato;
- e. l'interpretazione delle deviazioni della performance osservata dagli standard e l'introduzione di un meccanismo di premi e sanzioni per le organizzazioni che mostrano performance sistematicamente sopra o sotto gli standard.

Dal punto di vista analitico sono soprattutto il terzo passaggio, l'individuazione degli standard, e il quinto, l'interpretazione delle deviazioni, a rappresentare la vera sfida cognitiva.

Le modalità di costruzione degli standard variano molto secondo il contesto. Ad un estremo possono essere usati come termini di confronto semplicemente i valori osservati in passato sullo stesso indicatore, per la stessa organizzazione; il confronto permette così di apprezzare l'avvenuto miglioramento, o di rilevare un peggioramento, nella performance dell'organizzazione stessa. L'osservazione dell'esperienza passata in taluni casi può essere strumentale alla costruzione di valori-obiettivo (*target*) fissati dal management direzionale per stimolare le diverse unità a raggiungere prestazioni migliori. Nel far ciò la principale difficoltà consiste nel calibrare la voglia di produrre un miglioramento con la necessità di non imporre obiettivi irraggiungibili. Altre volte per la costruzione dei target possono essere utilizzati i valori osservati per gli stessi indicatori presso organizzazioni simili, che servono dunque da *benchmark*. Il problema in questo caso è riuscire ad operare un confronto che avvenga a parità di condizioni (*ceteris paribus*) rispetto alle caratteristiche della popolazione servita, oppure al contesto più generale nel quale l'organizzazione opera.

Esempi di attività che si richiamano a questo schema, pur nelle loro diversità sono il *controllo di gestione*, la *certificazione di qualità* e alcune *forme di accreditamento*. Anche le indagini di soddisfazione dell'utenza possono essere ricondotte a questo approccio: in questo caso il confronto tra valori osservati e valori desiderati è compiuto direttamente dall'utente, che confronta il servizio ricevuto con le proprie aspettative, che in questo particolare ambito applicativo fungono da standard.

Valutare per rendere conto (a soggetti esterni)

Alla base della terza forma di valutazione vi è l'esigenza di descrivere le realizzazioni prodotte dalle amministrazioni pubbliche, al fine di poterne rendere conto agli *stakeholders* più rilevanti (a cominciare dai finanziatori). La domanda rilevante in questo caso è: "*cosa è stato fatto dall'amministrazione per affrontare certi problemi collettivi?*".

La risposta a questa domanda deve fornire una rappresentazione esaustiva dello sforzo compiuto dall'amministrazione nell'affrontare uno specifico problema di *policy*. La differenza più rilevante rispetto alla precedente forma di valutazione riguarda la sua ricaduta decisionale. Se nel primo caso i risultati dell'analisi sono utilizzati dai manager per assumere decisioni di natura gestionale - ad esempio intervenendo direttamente sulle realtà organizzative che mostrano performance inadeguate - le informazioni prodotte da questo tipo di valutazione hanno conseguenze decisionali più sfumate ed assumono soprattutto una valenza "comunicativa". Lo scopo di tali informazioni consiste nell'offrire a soggetti terzi un'idea complessiva delle strategie d'intervento adottate; delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie; delle attività concretamente realizzate e dei risultati conseguiti.

La parola chiave per capire questo approccio è *trasparenza*. L'ente, attraverso un atto di trasparenza, cerca di legittimare il proprio ruolo agli occhi di un pubblico esterno, composto, secondo i casi, da finanziatori, contribuenti, utenti o elettori. Il termine di confronto ideale è solitamente costituito da documento programmatico, all'interno del quale in precedenza l'ente aveva dichiarato pubblicamente che cosa intendeva realizzare e come intendeva farlo. La comparazione tra gli impegni assunti e le realizzazioni prodotte determina il giudizio finale. Esempi tipici di questa forma di valutazione sono il *bilancio sociale*, impiegato anche da alcune amministrazioni locali per rendere conto ai cittadini della gestione delle risorse loro affidate e la maggior parte dell'apparato informativo legato alla valutazione dei Fondi Strutturali Europei.

L'utilità di questi strumenti sta soprattutto nel raccontare in maniera sintetica - con tabelle, grafici, o semplicemente a parole - cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione dell'ente. Senza la pretesa che tale racconto riesca a penetrare le criticità degli interventi e, tanto meno, a stimarne gli effetti. La vera sfida consiste piuttosto nel non far scivolare il racconto in un'apologia delle scelte compiute e nel non limitarsi ad un'arida elencazione degli atti adottati (come purtroppo talvolta accade).

Valutare per apprendere (l'utilità delle soluzioni adottate)

Questa è la valutazione a cui abbiamo dedicato l'intero volume. Dunque non ci soffermiamo troppo sull'argomento, che sarà ampiamente approfondito in seguito.

Ribadiamo semplicemente come questa forma di valutazione sia mossa da una fondamentale esigenza di *apprendimento*.

A prima vista assegnare all'apprendimento una categoria specifica di questa classificazione può apparire riduttivo delle altre logiche. In tutti gli approcci fin qui esaminati esiste una certa volontà di apprendere. Si confrontano azioni alternative per *apprendere* quale sia la scelta allocativa più adeguata. Si verifica la performance di un'organizzazione per *apprendere* come farla funzionare meglio. Si chiede conto del raggiungimento degli impegni assunti per *apprendere* se le risorse sono state utilizzate correttamente.

Tuttavia l' apprendimento al quale stiamo qui facendo riferimento ha natura del tutto diversa e costituisce, se non la sola, certamente la fondamentale ragion d'essere di questa forma di valutazione. Le attività analitiche rientranti in questa logica sono motivate dalla volontà di imparare qualcosa di nuovo sull'utilità degli interventi pubblici attuati. Nel realizzare tali attività si intende sottoporre a verifica empirica le ipotesi sulle quali si basa il disegno di una certa politica pubblica. In questo caso la domanda chiave è: "*Serve o non serve adottare questa soluzione per limitare l'entità di questo problema?*".

La risposta a questa domanda genera una conoscenza che assume valore anche al di fuori degli ambiti amministrativi nei quali la valutazione è stata concepita. Cosa che non accade per gli altri tipi di valutazione dove il giudizio prodotto nasce e solitamente muore all'interno di un contesto locale, molto più concentrato. Si tratta dunque di una forma di apprendimento rivolto alla collettività: ciò significa che i destinatari di tale conoscenza non sono soltanto i finanziatori della politica pubblica, o i responsabili della sua gestione, ma un insieme molto più ampio di soggetti accomunati dall'interesse di trovare soluzione ad un certo problema sociale. Tanto è vero che di frequente gli incentivi a dar vita a questa forma di valutazione non si trovano all'interno dell'amministrazione - tendenzialmente restia a mettere in discussione le proprie politiche - ma provengono da attori esterni come fondazioni private o centri di ricerca.

Infine, anche singole caratteristiche differenziano questo dagli altri approcci sin qui presentati. Esso ha infatti una forte valenza retrospettiva, ovvero giudica decisioni ed attività del passato (il che lo differenzia nettamente dal primo approccio presentato: *valutare per scegliere*); non ha come esclusivo oggetto d'interesse l'organizzazione e non ha scopi direttamente gestionali (come invece accade nel secondo approccio: *valutare per gestire*); non nasce per testimoniare all'esterno il corretto utilizzo delle risorse (proprietà tipica del terzo approccio: *valutare per rendere conto*).

All'interno di questa quarta logica rientrano sia i metodi che tentano di decifrare i processi d'implementazione delle politiche, sia quelli nati per stimarne gli effetti. Ma di questo avremo modo di parlare a lungo.

Valutare per motivare (una certa collettività verso uno scopo comune)

Concludiamo questa classificazione, facendo riferimento ad un approccio "spurio" alla valutazione. Lo definiamo spurio in quanto l'aspetto conoscitivo in questo caso sembra quasi scivolare in secondo piano, rispetto all'esigenza di "trasformare" - proprio attraverso l'attività di valutazione - ciò che si sta indagando. Ma vediamo meglio di cosa si tratta.

Fino a questo momento abbiamo considerato la valutazione come un'attività che prevede l'impiego di una strumentazione analitica da parte di un tecnico - il valutatore - che opera all'esterno dell'oggetto che sta valutando. Il suo compito consiste nell'osservare un certo oggetto (progetto, organizzazione o politica che sia) e giungere all'espressione di un giudizio su qualche aspetto ad esso relativo. Egli compie il suo lavoro con distacco e non si lascia coinvolgere dalle dinamiche interne che governano l'oggetto d'analisi.

Talvolta però al valutatore può essere chiesto di agire in modo più incisivo rispetto a ciò che sta valutando e di fornire un contributo sostanziale alla formazione e alla strutturazione dello stesso oggetto posto sotto osservazione. La domanda rilevante in questi casi diventa: *"come è possibile motivare una certa collettività a muoversi verso una comune direzione di cambiamento?"*.

In tali situazioni la valutazione non ha lo scopo di produrre un risultato conoscitivo puntuale - contenuto magari all'interno di un rapporto finale di ricerca - ma è inserito all'interno di un processo dialogico e di riflessione, che prevede numerose interazioni e scambi con la comunità di attori a vario titolo coinvolti nell'intervento. In questa prospettiva, lo stesso valutatore è un attore che prende parte attiva alla messa in opera dell'attività che sta analizzando, immergendosi completamente nel contesto di riferimento.

Nei paesi anglosassoni la corrente di pensiero che sposa in modo più convinto questo particolare approccio prende il nome di *empowerment evaluation* [Fetterman, Kaftarian e Wandersman 1996, Fetterman e Wandersman 2004], ma a volte esso viene anche descritto come *participatory evaluation* (valutazione partecipata). L'ambizione di tale approccio consiste nel suscitare tra gli attori un misto di "partecipazione e motivazione", derivante da una maggiore consapevolezza rispetto a quanto sta accadendo e a cosa si intende realizzare. Il ciclo di informazione e riflessione critica messo in moto dal valutatore dovrebbe indurre tutti i soggetti coinvolti a discutere periodicamente, non solo su quanto è stato fatto e quanto ancora resta da fare per raggiungere determinati obiettivi, ma anche se quegli stessi obiettivi mantengono la loro validità, o se essi devono essere rivisti alla luce delle nuove informazioni acquisite. Si tratta di un tipo di attività che nelle finalità e nelle modalità di svolgimento confina con l'animazione sociale.

I metodi impiegati fanno perlopiù riferimento alla cosiddetta Ricerca-Azione (*Action-Research*), ovvero un modello di ricerca qualitativa, elaborato nell'ambito della psicologia sociale, nel quale è il ricercatore stesso a diventare strumento della propria ricerca. La principale sfida di questo approccio consiste nel far emergere le istanze e i bisogni, ma anche le capacità critiche insite nei componenti della collettività, ed utilizzare tale "materiale di lavoro" per individuare inesplorati percorsi di trasformazione sociale.

Una bussola per orientarsi

Questa lunga digressione ha uno scopo che in parte esula da quanto verrà illustrato nel resto di questo volume: fornire a chi legge una bussola (molto elementare) che gli permetta di orientarsi tra le diverse anime della valutazione. Non si tratta naturalmente di uno strumento perfetto; non dice tutto. Proprio come una bussola indica semplicemente delle coordinate essenziali, dei punti di riferimento, che (forse) potranno essere d'aiuto per ritrovare la strada, quando si avrà la sensazione di essersi perduti nei percorsi labirintici di questa pratica professionale.

Nella tavola seguente le cinque logiche della valutazione sono riassunte nelle loro principali componenti. Per ognuna di esse abbiamo esplicitato, oltre alla finalità decisionale che la motiva, il tipo di confronto dal quale nasce il giudizio e i possibili utilizzatori di tale giudizio. Abbiamo utilizzato un termine inglese, una parola chiave, per descrivere in modo sintetico.

Tabella 1 Le cinque logiche della valutazione

| SI VALUTA PER | PAROLA CHIAVE | IL GIUDIZIO NASCE DAL | UTILIZZATORI |
|---|-----------------------|--|--|
| Allocare le risorse tra possibili alternative | <i>Choice</i> | Confronto tra oggetti simili su vari criteri di comparazione | Coloro che devono decidere l'assegnazione delle risorse |
| Migliorare il funzionamento delle organizzazioni | <i>Management</i> | Confronto tra la performance osservata e una performance "ideale" | Dirigenti e responsabili dell'organizzazione |
| Rendere conto dello sforzo compiuto per mantenere le promesse | <i>Accountability</i> | Confronto tra quanto è stato fatto e gli impegni che erano stati assunti | Sponsor, livelli di governo superiore, elettori, cittadini |
| Apprendere l'utilità delle soluzioni adottate | <i>Learning</i> | Confronto tra le ipotesi sulle quali si fonda l'intervento e quanto è realmente accaduto | Attori interessati a risolvere il problema collettivo oggetto della politica |
| Stimolare la partecipazione e motivare gli attori verso uno scopo comune | <i>Empowerment</i> | Confronto tra ciò che si sta realizzando e una ricostruzione delle aspettative e dei bisogni di una comunità | Comunità di persone partecipanti dell'intervento |

BIBLIOGRAFIA

Fetterman D., Kaftarian S. e Wandersman A. [1996], *Empowerment Evaluation. Knowledge and Tools for Self-Assesment and Accountability*, Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1996.

Fetterman D. e Wandersman A. [2004], *Empowerment Evaluation in Practice*, NY, New York, Guilford Publications, 2004.