

Valutare la valutazione: oltre le retoriche e le ambiguità

Mita Marra

Università di Salerno/George Washington University-Trachtenberg School of Public Policy

Associazione Italiana di Valutazione (AIV)

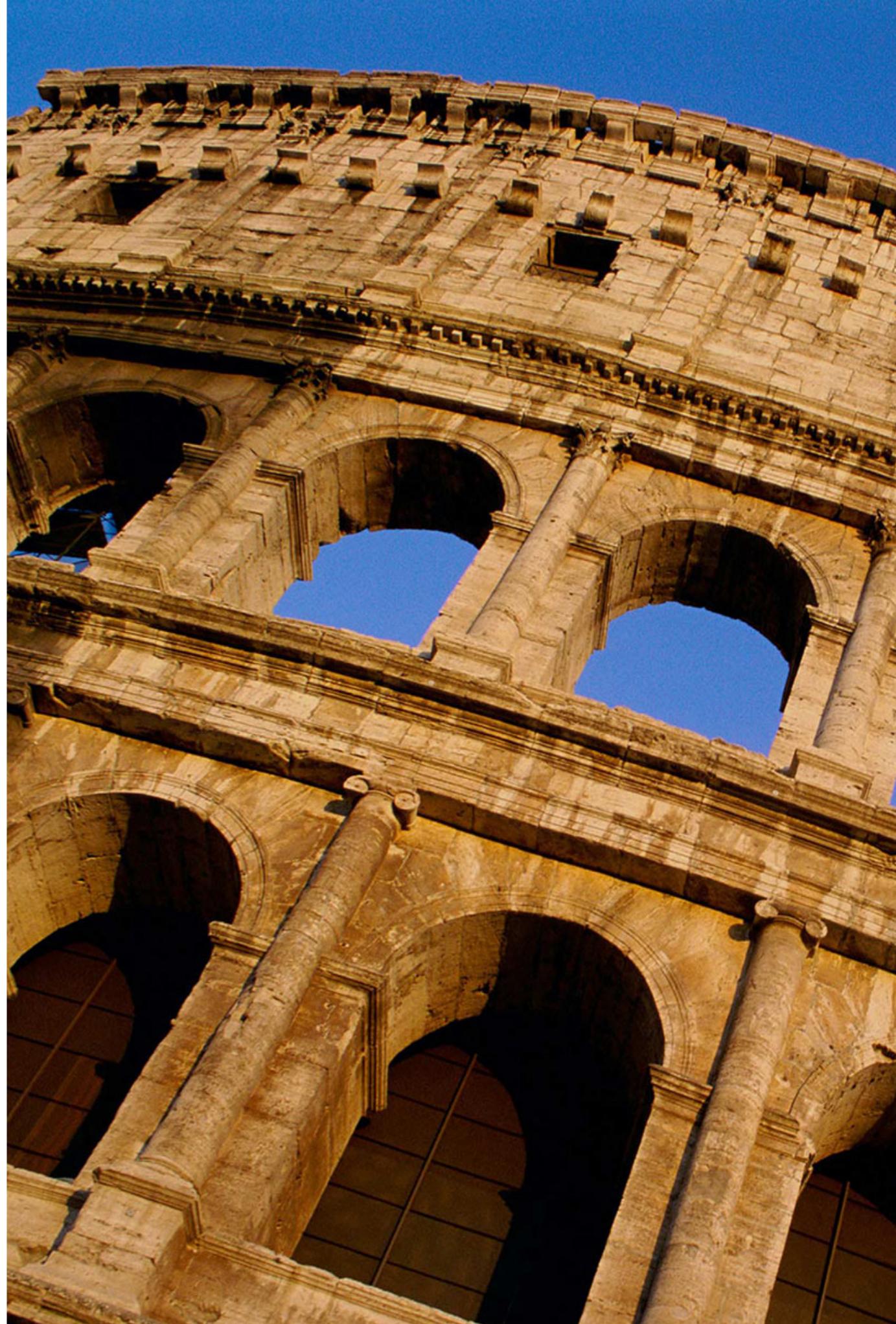
Indice

Istituzionalizzazione senza socializzazione

Alla radice del problema

Tre questioni per l'agenda politica:

- il coordinamento politico-istituzionale
- la formazione dei valutatori e la diffusione di una cultura della valutazione
- la questione etico-politica



Nelle democrazie liberali occidentali, la valutazione dei programmi e delle performance organizzative permette di avanzare critiche costruttive sull'operato delle istituzioni, sia nell'esecutivo che nel legislativo. Pur con ritardo rispetto ai paesi democratici più avanzati, in Italia la valutazione è stata istituzionalizzata nella pubblica amministrazione, ma non ancora in Parlamento. Nel dibattito odierno si condanna, però, l'eccesso di valutazione, si punta il dito contro obblighi e adempimenti meramente formali, algoritmi subdolamente orientati a consolidare bilanci e risorse, indicatori tecnicamente incapaci di misurare effetti incommensurabili e cambiamenti «emergenti» per amministratori, dirigenti e cittadini. Questo volume fornisce un quadro sulla cultura e la politica della valutazione nel sistema amministrativo italiano, evidenziandone le ambiguità, ma anche i possibili percorsi di apprendimento, a partire dall'analisi dell'esperienza di gestione delle politiche pubbliche nell'esercizio democratico della responsabilità amministrativa.

MITA MARRA insegna Valutazione delle politiche pubbliche e Scienza dell'amministrazione all'Università di Salerno ed è Visiting professor of Comparative public policy alla Trachtenberg School of public policy and public administration della George Washington University. Dal 2013 al 2017 è stata presidente dell'Associazione italiana di valutazione. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi sul tema, tra cui, con Kim Forss, «Evaluating the complex: Beyond attribution and contribution» (Transaction Publishers, 2011) e «Speaking justice to power: Ethical and methodological challenges for evaluators» (Transaction Publishers, 2014).

MARRA

Valutare la valutazione

Valutare la valutazione

Adempimenti, ambiguità
e apprendimenti nella PA italiana

Mita Marra

progetto grafico: Francesca Vaccari

€ xx,xx



il Mulino



“la valutazione è l’analisi sistematica del processo e/o del risultato di un programma o di una politica rispetto a un set di standard impliciti o espliciti, allo scopo di contribuire al miglioramento del programma o politica”

–Carol H. Weiss

“La valutazione è una ricerca sistematica sul merito intrinseco (merit), sul merito estrinseco (worth) e sull’importanza di un determinato oggetto (significance) [...] Il processo valutativo comprende abitualmente l’identificazione di standard apprezzabili di valore intrinseco, valore estrinseco e valore simbolico; le indagini sulle performance dell’*evaluando* rispetto a tali standard, e ulteriori integrazioni o sintesi dei risultati per ottenere una valutazione globale ”

–Michael Scriven

“La valutazione è la raccolta sistematica di informazioni sulle attività, sulle caratteristiche e sui risultati per formulare giudizi sul programma, migliorare l’efficacia e/o indirizzare le scelte della programmazione futura [...] La valutazione orientata all’uso è [...] la valutazione condotta con e per specifici utilizzatori per usi specifici”.

–Michael Q. Patton

“La valutazione dei programmi può produrre informazioni chiave sulla misura in cui i risultati attesi si sono verificati chiedendo fino a che punto il programma ha causato o contribuito a realizzare la missione organizzativa [...] La misurazione delle performance offre informazioni tempestive rispetto a molteplici dimensioni di un programma, ma non fornisce un’analisi di ‘attribuzione’, individuando i fattori di successo e di fallimento di un dato intervento.”

–Harry Hatry

TAB. 1.1. *L'istituzionalizzazione della valutazione in Italia*

Amministrazione centrale	Amministrazioni regionali, locali e autonome	Riferimento normativo
Unità di valutazione degli investimenti pubblici presso il Dipartimento di Sviluppo e Coesione del ministero dell'Economia	Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici (NVPP)	Legge 144/1999
Riordino del già esistente Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo e di Istruzione (INVALSI)	Scuole	Decreto legislativo 286/2004
Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR)	Nuclei di Valutazione degli atenei	1) Legge 387/1999 2) Legge 24/2006 3) Decreti attuativi 2011
Dipartimento della Funzione Pubblica (ex CIVIT e ex ANAC)	Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) Elenco nazionale dei componenti OIV	1) Decreto legislativo 150/2009 2) Legge 124/2015 (Decreto legislativo 74/2017) 3) DPR 105/2016 (D.M. 2/12/2016) 4) Decreto legislativo 74/2017

Che cos'è la valutazione in Italia?

- Procedure ex ante per la selezione di progetti da finanziari (analisi costi-benefici/multicriteria/costo-efficacia)
- Monitoraggio (controllo di gestione)
- Accreditemento e certificazione in ambito socio-sanitario
- Analisi di performance di individui e organizzazioni
- Analisi dei risultati/impatti dei programmi co-finanziati dai fondi strutturali

TAB. 1.5. Valutazioni personale e dirigenza anno 2011 - ARPA Regione X

Valutazioni comparto	Range punteggio	% incentivo	Sistema in vigore 2011
IV fascia	90-100	100%	190
III fascia	75-89	80%	1
II fascia	51-74	60%	2
I fascia	0-50	0%	0



FIG. 1.3. Valutazione del personale e della dirigenza, anno 2013 – ARPA Regione X.

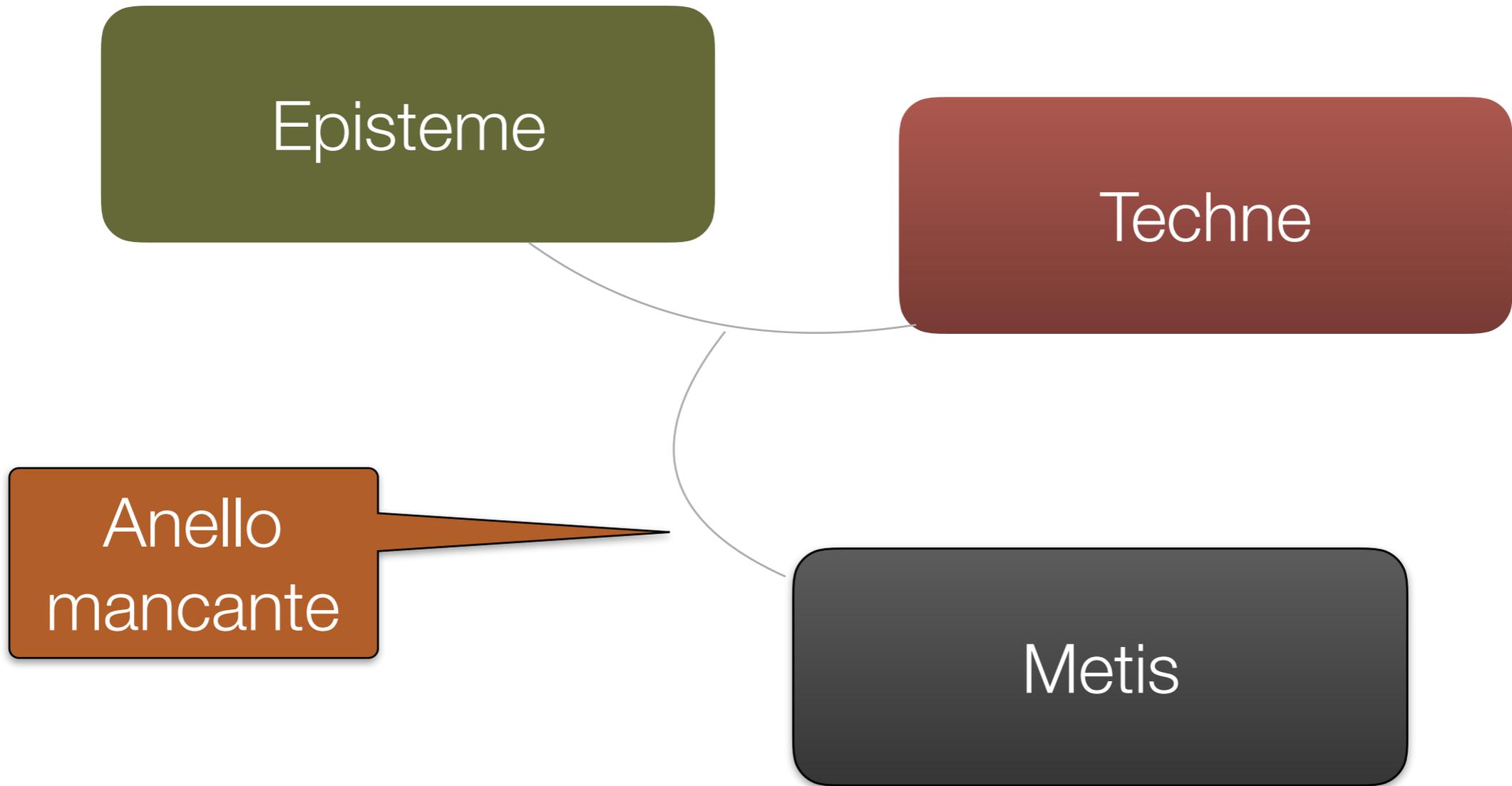
Alla radice del problema

Episteme

Techne

Anello
mancante

Metis



TAB. 2.1. *Disegni valutativi e obiettivi conoscitivi*

Disegni valutativi	Autori di riferimento	Obiettivi conoscitivi e politici
Analisi costi benefici)/ costo-efficacia	Pennisi e Scandizzo, 2003	Efficienza allocativa
Analisi multi-criteri	Vari	Ponderazione tra priorità di finanziamento
Analisi contro-fattuale	Martini, 2009; Martini e Sisti, 2009	Efficacia della politica
Esperimenti randomizzati controllati (Randomized controlled trials)	Carpenter et al., 2005	Efficacia della politica
Valutazione basata sulla teoria del programma	Weiss, 1997, 1998; Pawson, e Tilly, 1997; Pawson, 2003, 2013; Stame, 2016	«Per chi, come, perché e in quali circostanze la politica funziona»
Misurazione delle performance amministrative	Harry, 1993; Bohni-Nielsen, 2003; Vecchi, 2009	Rendimenti e risultati di gestione di programmi e organizzazioni
Sperimentazione di nuovi approcci basati sulla complessità	Rogers, 2008; Patton, 2011; Marra, 2011	Adattamento, innovazione emergenza e interdipendenze organizzative, politiche, informative e conoscitive

Program evaluation

RCTs/Controfattuale

Costi-benefici/Costo-efficacia

Theory-based Evaluation (TBE)

Analisi multi-criteri

Valutazione basata sulla complessità

(Developmental evaluation/
Systems Thinking)

Simulazioni macroeconomiche

SAM (social accounting matrix)

Matrici di transizione

Cultura manageriale orientata ai risultati (*performance management*)

Sistemi di misurazione delle prestazioni individuali e organizzative

Analisi finanziaria e di bilancio

Bilancio sociale

Valutazioni ambientali

Valutazione impatto ambientale

Valutazione strategica ambientale

Il paradosso è che la valutazione è proprio intesa essere una sintesi tra conoscenze scientifiche e pratiche di verifica situate in contesti organizzativi e sociali!

-La valutazione è intrisa di Metis!

Pratica riflessiva

- Applica standard di valutazione professionale
- Agisce eticamente e si impegna per assicurare integrità e onestà
- Rispetta tutte le parti interessate
- Considera i diritti umani e il benessere pubblico nella pratica della valutazione
- Fornisce una prospettiva indipendente e imparziale
- È consapevole di se stesso come valutatore (conoscenze, abilità e dispositivi) e riflette sulla pratica di valutazione personale (competenze e aree di crescita)
- Costruisce reti professionali per migliorare la pratica di valutazione

Pratica tecnica

- Comprende la base di conoscenza della valutazione (teorie, modelli, tecniche, metodi e strumenti)
- Specifica la teoria del programma
- Definisce lo scopo della valutazione
- Effettua la valutazione del programma
- Sviluppa progetti di valutazione
- Definisce i metodi di valutazione (quantitativi, qualitativi o misti)
- Individua le fonti di dati
- Sviluppa misure / strumenti affidabili e validi
- Raccoglie i dati
- Valuta la validità dei dati
- Valuta l'affidabilità dei dati
- Valuta la plausibilità dei dati
- Analizza e interpreta i dati
- Trae conclusioni e suggerisce
- Riporta i risultati della valutazione

Pratica situazionale

- Rispetta l'unicità del contesto
- Esamina contesti organizzativi, politici, comunità e sociali
- Identifica gli stakeholder interessati
- Individua gli interessi di tutte le parti interessate
- Risponde alle esigenze informative degli utenti e utilizzatori
- Risponde alle esigenze informative delle organizzazioni
- Condivide le esperienze di valutazione

Pratica gestionale

- Definisce standard di lavoro, piani e accordi
- Partecipazione alla definizione di studi di fattibilità di valutazione
- Identifica le risorse necessarie (umane, finanziarie e fisiche)
- Monitora le risorse (umane, finanziarie e fisiche)
- Coordina e supervisiona
- Riporta i progressi e i risultati degli studi valutativi
- Identifica e mitiga i problemi

Pratica interpersonale

- Utilizza competenze e tecniche di comunicazione scritta
- Utilizza competenze verbali di comunicazione
- Utilizza abilità di ascolto
- Utilizza le abilità di negoziazione
- Utilizza le abilità di risoluzione dei conflitti
- Utilizza abilità di facilitazione (lavoro di gruppo)
- Utilizza competenze interpersonali (individuale e team)
- Utilizza le competenze di collaborazione
- Affronta problematiche legate alla diversità e alla cultura
- Dimostra credibilità professionale

Una possibile agenda di riforma della politica di valutazione

- Valutazione esterna:
 - che cos'è? come attuarla praticamente?
 - integrare varie forme di valutazione
- Formazione dei valutatori e degli utilizzatori di informazione valutativa
- Questione etico-politica:
 - assegnazione degli incarichi
 - riconoscimento del merito
 - rafforzamento dell'indipendenza