

A CIASCUNO IL SUO

*Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico **

di

Alberto Martini e Marco Sisti

Da qualche anno a questa parte è sempre più frequente leggere articoli di giornale nei quali si invoca la “valutazione” come strumento necessario - o addirittura indispensabile - a migliorare la gestione della cosa pubblica. A volte tale invocazione nasce spontanea nelle parole di un editorialista, dedito a commentare l'ennesimo spreco o scandalo italiano; altre volte la ritroviamo nell'appassionato discorso di un politico innovatore e lungimirante; altre ancora si nasconde nelle dichiarazioni rilasciate da un moderno manager, responsabile di qualche azienda pubblica. Se dai quotidiani si passa poi a letture più impegnate, cioè a documenti prodotti dalla stessa pubblica amministrazione – come testi di legge, delibere, declaratorie, accordi, atti di indirizzo o di controllo - la musica non cambia molto. Al contrario, aumenta di tono e di volume: le invocazioni e gli auspici diventano norme e prescrizioni e l'aspirazione a valutare si trasforma in dovere istituzionale ed obbligo amministrativo.

Davvero difficile non dirsi contenti di questa tendenza generale. Soprattutto per chi ha scelto di occuparsi di valutazione per mestiere e tenta da tempo di sostenerne il processo di consolidamento in seno agli enti pubblici. Eppure, dopo un primo moto di soddisfazione, non possiamo non cogliere in questo movimento di opinione una qualche preoccupante debolezza. Non connessa soltanto alla distanza che separa le parole (molte) dai fatti (molti meno).

La debolezza più insidiosa - quella che più ci preoccupa - è legata alla constatazione

che in molti casi, rapiti dall'entusiasmo o dalla retorica, si assegna alla valutazione obiettivi ed ambizioni che vanno molto al di là della sua reale portata. Forse perché se ne deve legittimare l'impiego in un Paese che tradizionalmente ne ha fatto sempre poco uso; forse perché parlandone - e scrivendone - molto si ha la sensazione di essere già a metà dell'opera; forse perché vi è poca consapevolezza di cosa essa realmente sia: sta di fatto che troppo spesso si scaricano sulla valutazione le frustrazioni conoscitive più disparate, confidando nell'idea che esista, in qualche luogo mitico, un'unica strumentazione metodologica, già pronta all'uso, adatta a dar loro soddisfazione.

Questo articolo nasce con l'intento di restituire alla valutazione un po' di ragionevolezza e di modestia cognitiva, riconoscendo le potenzialità d'uso, ma anche gli inevitabili limiti analitici, dei vari metodi che vi fanno riferimento. Si tratta di un'operazione di pulizia concettuale necessaria, se non si vuol rischiare di alimentare aspettative che resteranno poi deluse: la valutazione potrà dare un contributo utile al miglioramento dei processi decisionali pubblici, soltanto se muoverà da domande realistiche e solo se vi sarà piena coscienza che il suo scopo non è produrre verità assolute, incontrovertibili e salvifiche, ma semplicemente argomentazioni più informate e, dunque, più solide. A questo scopo distinguiamo tra cinque diversi modi di intendere la valutazione - cinque logiche ispiratrici – concentrando l'attenzione sui concreti bisogni conoscitivi cui i diversi approcci alla valuta-

* Questo articolo è stato pubblicato su *Informaires*, n.33, Dicembre 2007.

zione dovrebbero dare risposta. A questo tentativo di attribuzione si ispira anche il titolo dato a questo articolo: *a ciascun* bisogno, *il suo* approccio.

Partiamo però affrontando una domanda preliminare: che cosa è la “valutazione”?

COSA INTENDIAMO PER VALUTAZIONE?

Non è nostra intenzione dilungarci troppo su questo punto. In letteratura vi sono già numerose spiegazioni di cosa, in astratto, debba intendersi per valutazione e crediamo che il nostro tentativo di mettere ordine tra le varie definizioni esistenti aggiungerebbe poco a quanto già è stato scritto o detto. Tuttavia, considerando l'estrema elasticità d'uso di questo termine, che assume significati diversi in contesti differenti, un chiarimento è d'obbligo. Per valutazione intendiamo qui un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intento di migliorarle.

Si tratta di una definizione poco restrittiva, che non compie nette scelte di campo tra i diversi approcci esistenti. Questa è la sua forza: ha il notevole pregio di adattarsi alle molte accezioni che vengono abitualmente attribuite a tale termine in seno alla pubblica amministrazione.

Vediamo quali sono gli elementi distintivi più importanti contenuti in questa definizione.

- Innanzitutto, 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 deve basarsi sull'osservazione della realtà, condotta attraverso metodi ripetibili e condivisi da una comunità scientifica di riferimento. In questo senso si distingue nettamente da un'attività di giudizio puramente personale e soggettivo -

come ad esempio avviene quando si giudica la bellezza di un'opera d'arte o la squisitezza di un piatto - che si fonda invece sull'esistenza di canoni, gusti o interessi, che trascendono dal “metodo scientifico”.

- La valutazione comporta l'espressione di un *giudizio* che si fonda sulla realizzazione di un qualche tipo di *confronto*. Possiamo anzi affermare il principio che senza confronto non esiste 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 (raramente) il termine di confronto è facilmente individuabile, in quanto 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.

- 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 direttamente sul processo decisionale pubblico costituisce la discriminante fondamentale di tale attività analitica e la sua vera ragione d'essere: in sostanza, ogni valutazione nasce per produrre risultati analitici *utilizzabili* da chi decide. La missione di ogni valutatore consiste proprio nell'aiutare chi ha responsabilità decisionali in ambito pubblico ad assumere scelte più informate e consapevoli, in quanto fondate su evidenza empirica. Che poi riesca sempre a portare a termine con successo questa missione è, ovviamente, un'altra questione.

▪ Se questo è vero, la valutazione deve essere ritagliata sulle particolari esigenze conoscitive che alcune persone *ben individuate* nutrono nei confronti di quel particolare intervento pubblico: di volta in volta il valutatore costruisce la sua strategia di analisi, partendo dalle domande che, in quel particolare contesto politico-amministrativo, alcune ben identificate persone (o gruppi di persone) si pongono. Il valutatore deve perciò avere sempre ben chiaro in mente qual è l'utilizzo che essi possono fare delle risposte.

ALLA RICERCA DELLE DOMANDE VALUTATIVE

Una delle prime sfide da affrontare quando si concepisce una valutazione consiste nel definire a *quali domande* si vuol dare risposta per adottare *quali decisioni*. Per quanto possa apparire strano, non è sempre facile intendersi immediatamente sulle attese che la committenza ripone nella valutazione. Né sugli utilizzi che intende farne. Molto spesso in ambito pubblico si ricorre alla valutazione per un intricato cocktail di ragioni - imposizioni legislative, richieste dei superiori, mode occasionali - che è assai complicato ricostruire ed esplicitare. La difficoltà nel definire "cosa si vuol sapere e perché" non dipende però 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 specialistico ambiguo e a tratti astruso, oppure tentando di "piazzare" - sempre e comunque - il metodo che padroneggia meglio.

Partire dalla formulazione di domande semplici ed essere consapevoli che per rispondere a queste domande occorrono professionalità specifiche, di volta in volta diverse; questi dovrebbero essere i due principi da seguire in ogni caso. Basandoci su queste regole abbiamo costruito la classificazione che proponiamo in queste pagine. Per ognuno dei cinque

modi di intendere la valutazione, abbiamo individuato: (i) la particolare *finalità* conoscitiva e decisionale che lo motiva; (ii) la *sfida cognitiva* che essa sottintende; (iii) le particolari *strategie d'analisi* utilizzabili per affrontare tale sfida; (iv) alcune possibili *applicazioni pratiche*.

1. 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 disponibili tra una serie di progetti tra loro concorrenti; 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. Naturalmente, 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 ritenuto virtuoso. In alcuni casi lo scopo consiste nel rafforzare la convinzione che l'investimento pubblico che si sta per compiere vada nella "direzione giusta", confrontandolo con strategie d'investimento alternative; in altri, è di concentrare le risorse solo su chi si trova in una condizione di reale svantaggio, e dunque di non sprecarle attribuendo benefici a chi non ne ha bisogno. In altri ancora si tratta di individuare la soluzione capace di incontrare 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 compara-*

tiva 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 e che al di fuori di quella particolare decisione può addirittura essere irrilevante. La sfida cognitiva di questo tipo di valutazione consiste infatti nel costruire un sistema che permetta di razionalizzare e, in ultima istanza, legittimare il processo decisionale, attraverso il quale saranno riconosciuti meriti, opportunità e bisogni e sarà operata la scelta prevista. In altri termini si tenta di rispondere alla domanda: *“quale tra gli n oggetti analizzati si adatta meglio alle intenzioni dei decisori?”*.

Possono essere identificati tre passaggi 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 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 i costi legati a progetti alternativi di ristrutturazione di una piazza), oppure dall’espressione di un punto di vista “soggettivo” (ad esempio, il giudizio di cittadini scelti, o di esperti, sul valore estetico delle diverse ristrutturazioni proposte).

(c) I valori così espressi vengono aggregati al fine di poter comparare gli oggetti. Di volta in volta, questa 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.

2. Valutare per gestire (organizzazioni)

Spesso una pubblica amministrazione si trova nella situazione di voler migliorare il proprio funzionamento, o di voler migliorare il rendimento di enti od unità organizzative che da essa dipendono. Per conseguire questi obiettivi, si chiama in aiuto la valutazione. Ma di che tipo di valutazione si tratta?

La domanda che motiva questa forma di valutazione è piuttosto semplice da formulare: *“quanto bene una determinata organizzazione pubblica (o una parte di essa) sta svolgendo il compito che le è stato affidato?”*. Dare risposta a questa domanda è invece molto più complesso.

In termini molto generali, possiamo dire che per rispondervi 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 - performance - 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.

Le fasi che caratterizzano questo tipo di valutazione sono essenzialmente 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.

Numerosi approfondimenti sarebbero necessari per superare l'impressione di superficialità che probabilmente questa generica lista di passaggi ingenera nel lettore. Qui ci preme sottolineare come siano il terzo passaggio, l'individuazione degli standard, e il quinto, l'interpretazione degli scostamenti e la costruzione di un sistema di premi e sanzioni adeguato, a costituire la vera sfida per chi si accinge ad operare questo tipo di valutazione. Una sfida non sempre raccolta nella pratica e nella letteratura valutativa in Italia, che generalmente tende a concentrarsi soltanto sul secondo passaggio, relativo alla definizione degli indicatori.

Le modalità di costruzione dei valori desiderati 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 costru-

zione di valori-obiettivo (target) fissati dal management direzionale per stimolare le diverse unità o parti dell'organizzazione 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 tra le diverse organizzazioni che avvenga a parità di condizioni (*ceteris paribus*) rispetto alle caratteristiche della popolazione servita, oppure al contesto più generale nel quale l'organizzazione opera. Infine, in casi molto particolari, i valori obiettivo possono avere natura del tutto esogena ed essere fissati, a livello centrale, da organismi di natura professionale o da autorità pubbliche.

Esempi di concrete attività che si richiamano a questo schema concettuale, pur nelle loro diversità sono il *controllo di gestione*, la *certificazione di qualità* e *alcune forme di accreditamento*. Anche strumenti quali le indagini di soddisfazione dell'utenza possono essere ricondotte a questa tipologia di valutazione: 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.

3. 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 (*in primis* a coloro

che finanziano l'azione pubblica). La domanda rilevante in questo caso è: "ciò che è stato fatto dall'amministrazione riesce ad adempiere agli impegni assunti?".

L'idea è di fornire una rappresentazione dello sforzo compiuto da un'amministrazione nel portare avanti la sua missione. La differenza più rilevante rispetto alla forma di valutazione precedente riguarda la ricaduta decisionale dei due tipi di valutazione. Se nel primo caso i risultati dell'analisi sono utilizzati per assumere decisioni di natura gestionale e, quindi, per intervenire direttamente sulle realtà organizzative che mostrano performance inadeguate; le informazioni prodotte dal secondo tipo di valutazione hanno conseguenze decisionali più sfumate ed assumono soprattutto una valenza "comunicativa". Lo scopo di tali informazioni consiste nell'offrire a soggetti esterni ad un apparato organizzativo un'idea complessiva delle strategie d'intervento adottate dalle amministrazioni; delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie; delle attività realizzate e dei risultati conseguiti.

Il concetto che viene richiamato più spesso per riferirsi a questo tipo di valutazione è *trasparenza*. L'ente che rende conto cerca di legittimare, attraverso questo atto di trasparenza, il proprio ruolo, e le attività che ha realizzato, agli occhi di un pubblico esterno. Esempi tipici di questa forma di "valutazione" sono il *bilancio sociale*, impiegato anche da alcune amministrazioni locali per rendere conto ai loro 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 - ai propri finanziatori/contribuenti/clienti/elettori, cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione dell'ente ge-

store. Senza la pretesa - come a volte capita di leggere - che questo racconto riesca a penetrare le criticità degli interventi e, tanto meno, a stimarne gli effetti. La vera sfida consiste piuttosto nel non far scivolare questo racconto in un'apologia aprioristica e poco argomentata delle scelte compiute e nel non limitarsi ad un'arida elencazione delle attività realizzate (come purtroppo spesso accade).

4. Valutare per apprendere (l'utilità delle soluzioni adottate)

Esiste un tipo di valutazione che si ispira ad una logica del tutto diversa da quelle fin qui considerate: si tratta della valutazione che nasce per rispondere ad un'esigenza di *apprendimento*.

A prima vista riconoscere alla funzione di apprendimento una categoria specifica di questa classificazione può apparire una forzatura. In tutti gli approcci valutativi fin qui esaminati esiste una certa volontà di apprendere. Si analizzano e si confrontano azioni alternative per *apprendere* quale sia la scelta più adeguata da adottare in quel contesto. Si verifica a livello gestionale la performance di un'organizzazione per *apprendere* come farla funzionare meglio. Si chiede conto del raggiungimento da parte di un ente degli impegni assunti per *apprendere* se le risorse da questo gestite sono state utilizzate correttamente. Il tipo di apprendimento che caratterizza l'approccio presentato in questo paragrafo parte però da un presupposto del tutto diverso rispetto ai precedenti: ciò che si vuol apprendere è l'effettiva capacità di una politica pubblica, già adottata dall'amministrazione, di risolvere un determinato problema collettivo.

Questo approccio ha una forte valenza retrospettiva, ovvero giudica decisioni ed attività del passato (il che lo differenzia netta-

mente dal primo approccio presentato: valutare per scegliere); non ha come oggetto specifico di osservazione l'organizzazione, ma una politica e quindi non ha scopi direttamente gestionali (come accade nel secondo approccio: valutare per gestire); non nasce per comunicare all'esterno se l'utilizzo fatto delle risorse è stato congruente con gli impegni assunti (che è proprio del terzo approccio: valutare per rendere conto). Ma ciò che davvero distingue questo approccio è il suo scopo finale: esso è volto *essenzialmente* a far imparare qualcosa di nuovo sull'utilità degli interventi pubblici. Una conoscenza che assume valore al di fuori dei ristretti ambiti nei quali la valutazione è stata concepita. Tanto che destinatari di tale conoscenza non sono soltanto i finanziatori della politica, 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.

Tale conoscenza può riguardare due aspetti delle politiche: i processi d'implementazione e gli effetti.

L'ANALISI DEI PROCESSI D'IMPLEMENTAZIONE

La domanda pertinente in questo caso è: *"in che modo il disegno originario della politica si è tradotto in azioni e attività concrete?"* Tale domanda nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche pubbliche sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto. Ogni politica deve infatti passare dallo stato di dettato normativo a quello di pratica amministrativa. Nella fase d'attuazione le buone intenzioni enunciate dai decisori devono tradursi in azioni ed attività concrete: le risorse devono essere utilizzate e spese; i servizi devono essere erogati; gli obblighi e i divieti devono essere imposti. E' in questo delicato passaggio - dalla fase prescrittiva a quella delle concrete realizzazioni - che pesano gli atteggiamenti e i modi di

pensare dei singoli attori coinvolti nella messa in opera dell'intervento. Essi, decidendo di percorrere alcuni sentieri attuativi e non altri, possono anche giungere a stravolgere il senso della politica progettata a livello centrale. A volte tale stravolgimento potrà essere il risultato di un'azione consapevole, pianificata dagli stessi attori; in altre situazioni sarà semplicemente l'esito inatteso di un'insieme di azioni tra loro non coordinate, realizzate da soggetti diversi.

Lo scopo di questa forma di valutazione è di apprendere *come, perché, in quali contesti e grazie all'azione di quali attori* alcuni meccanismi implementativi sembrano agire nel modo desiderato ed altri invece no. Anche in questo caso, come nei precedenti, il giudizio valutativo deriva da un confronto: si raffronta la descrizione di *come le cose sono accadute* e un'insieme di ipotesi di *come le cose sarebbero dovute accadere*. La difficoltà principale di questo tipo di valutazione consiste nel costruire una documentazione empirica credibile, che vada ad alimentare questo tipo di confronto. I metodi di indagine impiegati sono perlopiù di natura qualitativa e la produzione di conoscenza deriva perlopiù dall'interazione diretta con gli attori della politica, che assumono il ruolo di testimoni delle decisioni assunte e dei fatti accaduti.

L'ANALISI DEGLI EFFETTI

Una volta stabilito che la politica è stata implementata nel modo previsto, resta da rispondere ad una domanda fondamentale: *"in che misura l'intervento pubblico ha prodotto gli effetti desiderati (o non ne ha prodotto di indesiderati)?"* La finalità conoscitiva di questa forma di valutazione consiste nel capire "cosa davvero funziona", cioè quali sono le politiche capaci di determinare i cambiamenti voluti in fenomeni - inquinamento, disoccupazione, criminalità - che la collettività percepisce come problemi.

L'ambizione di fondo di chi si occupa di questo tipo di analisi è di orientare il disegno delle politiche future verso quelle forme di intervento risultate più efficaci nel passato. Ad una così grande ambizione fa però da contrappeso una difficoltà altrettanto grande: quella di isolare l'effetto delle politiche dalla miriade di altri fattori che influiscono sui fenomeni collettivi.

Per attribuire "meriti" (o demeriti) ad una politica pubblica occorre infatti riuscire ad identificare quei cambiamenti che si sarebbero prodotti comunque *anche in assenza di intervento*. Ad esempio, prima di attribuire il merito dell'aumento di occupazione ad un certo provvedimento legislativo (o di gridare al fallimento del medesimo provvedimento nel caso in cui si osservi un calo dell'occupazione), occorre capire cosa sarebbe successo all'occupazione in assenza di quello stesso provvedimento. Sarebbe aumentata comunque? Sarebbe invece diminuita?

Questo approccio pone perciò al centro dell'attenzione una formidabile sfida cognitiva: per stabilire quale effetto abbia avuto una politica pubblica, occorre trovare dei metodi per ricostruire ciò che sarebbe successo a coloro che sono stati oggetto di quella politica (disoccupati di lungo periodo, imprese, famiglie, città,...), *se non lo fossero stati*. Questa è una situazione ipotetica che in gergo viene definita "controfattuale".

L'impossibilità di osservare direttamente la situazione controfattuale genera un dilemma che non riguarda solo la valutazione delle politiche, ma tutta quella parte delle scienze sociali che tenta di inferire rapporti di causalità dall'osservazione di fenomeni. In linea di principio, questo è un dilemma senza soluzione. Se l'effetto di una politica è definito come la differenza tra ciò che è successo dopo l'intervento pubblico e ciò che sarebbe successo senza l'intervento, esso non potrà mai essere determinato con certezza assoluta.

Tuttavia non è la certezza assoluta che tenta di ottenere questo tipo di analisi. Essa si accontenta di una ragionevole approssimazione. Tale approssimazione potrà essere ottenuta sostituendo al valore controfattuale un valore che sia osservabile e allo stesso tempo si accosti, nel modo più credibile possibile, a ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica se non lo fossero stati.

Esistono diverse strategie d'analisi che consentono di giungere ad una stima quantitativa degli effetti. In alcuni casi si sfruttano le informazioni disponibili sui soggetti esposti alla politica *prima* che la politica fosse stata adottata. Si parla in questo caso di *confronto pre-post per le unità trattate*. In altri casi si estraggono informazioni da soggetti che *non sono stati esposti* alla politica, ma che presentano caratteristiche simili agli esposti. L'espressione che può essere impiegata per definire questa famiglia di metodi è *confronto tra unità trattate e non trattate*.

5. Valutare per motivare (una collettività verso uno scopo comune)

Concludiamo la nostra trattazione, facendo riferimento ad un approccio "spurio" alla valutazione. 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 una figura tecnica (il valutatore) che opera sempre all'esterno della politica che sta valutando. Il compito di tale figura consiste nel trovare un metodo per osservare un certo intervento pubblico e giungere all'espressione di un giudizio su qualche aspetto relativo a tale intervento. Egli compie il suo lavoro con distacco e non si lascia coinvolgere dalle dinamiche che operano all'interno di quella particolare politica.

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 intervento posto sotto osservazione. La domanda in questi casi diventa: "come è possibile motivare una certa collettività a far proprio l'intervento e a muoversi verso una comune direzione di cambiamento?"

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

Nei paesi anglosassoni la corrente di pensiero che sposa in modo più convinto questo particolare approccio prende il nome di *empowerment evaluation*. L'ambizione di questo tipo di valutazione consiste nel suscitare tra gli attori della politica un misto di "partecipazione e motivazione" derivante da una maggiore conoscenza dei "fatti" e finalizzato al raggiungimento di una finalità comune. Il processo ciclico di informazione e riflessione critica messo in moto dal valutatore dovrebbe indurre i soggetti coinvolti dal programma 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 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 a questo fine fanno perlopiù riferimento alla cosiddetta Ricerca-

Azione (*Action-Research*), ovvero un modello di ricerca qualitativa, elaborato nell'ambito della psicologia sociale. La sfida principale consiste nel far emergere le istanze e i bisogni, ma anche le capacità di informazione e di riflessione insite nei componenti della collettività, ed utilizzare tale "materiale di lavoro" per individuare inesplorati percorsi di trasformazione sociale.

LA NECESSITÀ DI DISTINGUERE

Probabilmente la classificazione proposta in queste pagine non esaurisce tutti i possibili modi di intendere e fare valutazione. Così come è probabile che vi siano casi concreti di valutazione che non possono essere ricondotti soltanto ad uno degli approcci qui sinteticamente presentati. Del resto, non rientrava tra gli scopi di questo contributo fornire un quadro esaustivo di tutte le attività di valutazione esistenti.

Il messaggio che intendevamo lanciare era molto più modesto: ribadire che non esiste un modo univoco di concepire la valutazione. Soprattutto che non esiste una sola professionalità in grado di dare risposta alle molteplici esigenze conoscitive che possono nascondersi dietro la richiesta di valutare un intervento pubblico. Chi crede che esista un valutatore *tuttofare*, o una valutazione *passpartout*, semplicemente si illude. E' dunque sempre necessario distinguere e chiarire la valutazione di cui si ha bisogno sulla base delle domande alle quali si vuol dare risposta: questa dovrebbe essere la regola.