

Valutazione e PA

Le cinque logiche

STRUMENTI N. 3

STRUMENTI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento* è a cura di

BARBARA ROMANO, Università di Torino

ALBERTO MARTINI, Università del Piemonte Orientale

I dati sono aggiornati a settembre 2017



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Valutazione e PA

Le cinque logiche

Settembre, 2017

Questo breve saggio ha l'ambizione di mettere ordine nella confusione concettuale che caratterizza l'uso del termine valutazione. La classificazione che proponiamo identifica cinque logiche: a) valutazione come meccanismo di selezione; b) valutazione come strumento per il controllo delle performance delle organizzazioni; c) valutazione come modo di rendicontare quanto realizzato nell'ambito degli interventi attuati; d) valutazione come metodo per analizzare criticamente l'implementazione di una politica; e) valutazione come strumento per stimare in senso causale la relazione tra politiche e *outcomes*, cioè per misurare il suo effetto.

This short essay has the ambition of bringing some order to the confusion in the usage of the *term* evaluation. The classification we offer has five entries; (a) evaluation as a type of selection mechanism; (b) evaluation as a tool of controlling the performance of organizations; (c) evaluation as way of being accountable for what an organization has achieved; (d) evaluation as a tool for critically examine the implementation of a policy; (e) evaluation as assessment of the causal relationships between policies and outcomes—that is, for measuring the causal effect of a policy.

Sommario

1. Strumento per individuare i meritevoli.....	5
2. Strumento per controllare la performance di organizzazioni.....	7
3. Strumento per rendere conto delle realizzazioni	8
4. Strumento per esaminare criticamente l'implementazione di politiche.....	9
5. Strumento per misurare gli effetti delle politiche	11
Riferimenti bibliografici.....	12

I richiami alla valutazione abbondano da tempo nella pubblica amministrazione italiana e il termine valutazione ha un significato esteso e multiforme, che muta a seconda dei contesti e delle situazioni: questo provoca a volte difficoltà di comunicazione e di comprensione reciproca tra gli stessi addetti ai lavori. A questa eterogeneità di significati contribuisce anche la natura multidisciplinare di questa pratica professionale, nella quale coesistono soggetti con retroterra disciplinari e culturali molto diversi tra loro: sociologi, economisti, statistici, politologi, psicologi, aziendalisti ed urbanisti.

Alla luce dell'eterogeneità di esigenze conoscitive e di stimoli disciplinari che la sottendono, ci pare **vano** tentare di trovare un'unica e onnicomprensiva definizione di valutazione e delle sue finalità. Al contrario, riteniamo più utile tentare di **mettere ordine** concettuale in questa eterogeneità, accettandola come un dato di fatto.

La classificazione qui proposta si basa invece sul tentativo di "distillare" le esigenze conoscitive essenziali e il modo con cui la valutazione può soddisfarle. Due avvertenze sono necessarie: i) si tratta di stilizzazioni; ii) non vi è pretesa di offrire una classificazione esaustiva, ma solo l'ambizione di cogliere gli aspetti più importanti del fenomeno.

In questa lettura, la valutazione risponde a cinque tipologie di concrete e specifiche finalità conoscitive, che nella pratica possono mescolarsi e confondersi, ma che è opportuno trattare distintamente. La valutazione può quindi servire come strumento per:

allocare le risorse individuando i destinatari più meritevoli

controllare la performance nell'ambito di organizzazioni

rendere conto delle realizzazioni effettuate da un'azione pubblica

analizzare criticamente l'implementazione di un progetto o di una politica pubblica

misurare gli effetti prodotti da una politica pubblica.

Esaminiamo ora in dettaglio ciascuna di queste finalità conoscitive, mettendone in evidenza le caratteristiche essenziali e delineando brevemente di quali strumenti analitici il valutatore si può servire per soddisfarle.

1. Strumento per individuare i meritevoli

In questo primo ambito la finalità conoscitiva che la valutazione si pone è quella dare un *giudizio comparativo su diversi soggetti al fine di individuare i più meritevoli*. Questa finalità richiama da vicino una forma quasi primordiale di valutazione, quella che tutti incontriamo fin dai primi anni di vita nel "ricevere voti". Nel corso dell'attività pubblica si manifesta spesso l'esigenza di "dare i voti" a una pluralità di soggetti (persone, azioni, progetti, istituzioni), per

individuare quali siano i migliori, solitamente allo scopo di meglio allocare risorse scarse, ma anche solamente di stimolare comportamenti di emulazione premiando i migliori. Questo tipo di valutazione quindi è fondamentalmente un modo per formalizzare e proceduralizzare (e in definitiva legittimare) il processo attraverso cui si individua chi è comparativamente meglio di qualcun altro.

Le forme concrete di valutazione che si richiamano all'esigenza conoscitiva di individuare i migliori vanno dalle procedure di valutazione (*alias* selezione) dei progetti, alla valutazione del personale, ai metodi per valutare la ricerca scientifica. Dietro a questo tipo di valutazione vi è sempre la necessità di *operare una scelta* tra opzioni alternative: la scelta può riguardare a quali dirigenti pubblici riconoscere la retribuzione accessoria che ne premi la maggior produttività; quali progetti di ricerca posti in concorrenza tra di loro finanziare e quali no; in quali opere pubbliche investire risorse e in quali no.

La valutazione per individuare i meritevoli richiede tre caratteristici passaggi

- occorre innanzitutto la determinazione dei *criteri*, cioè le dimensioni rispetto a cui i soggetti devono essere valutati: quando tali criteri siano più di uno, va anche determinato il *peso* di ciascun criterio nonché la *metrica* del punteggio da assegnare sulla base di ciascun criterio;

- stabiliti criteri e pesi, occorre procedere alla valutazione vera e propria, condotta da *esperti* che esprimono un *giudizio* - traducendolo in punteggio secondo la metrica scelta - su ciascun soggetto e sulla base di ciascun criterio: si ottiene così la matrice dei punteggi, che avrà dimensione MxN (M criteri per N soggetti);

- infine occorre *aggregare* i giudizi così espressi usando una esplicita procedura, che può andare dalla semplice somma ponderata dei punteggi normalizzati, all'uso di sofisticate tecniche di analisi multicriteri: i giudizi aggregati consentono così di identificare i migliori tra i soggetti da valutare, formulando "graduatorie".

Le forme concrete che assume il processo di valutazione appena delineato variano da caso a caso. In particolare il contenuto del secondo passaggio, che richiede il ricorso ad esperti, dipende molto dalla natura degli strumenti analitici che tali esperti usano per formulare il loro giudizio: si va dalla mera espressione di giudizi soggettivi legittimati dal prestigio professionale che accompagna l'esperto e dalle conoscenze specialistiche che lo caratterizzano, fino all'uso di sofisticate e complesse tecniche analitiche, quali l'analisi costi-benefici, quando ad esempio si debba giudicare il merito relativo di progetti alternativi di carattere infrastrutturale.

2. Strumento per controllare la performance di organizzazioni

L'esigenza conoscitiva che sta alla base di questa seconda tipologia di valutazione è fondamentalmente quella di capire "quanto bene" un'organizzazione pubblica (o una parte di essa) stia funzionando. Si parla solitamente di "performance", intendendo con questo termine l'insieme delle caratteristiche salienti dell'operare di un'organizzazione (quali i costi, la qualità e i volumi di attività).

Questa tipologia di valutazione consiste, nella sua essenza, nel confronto tra *misurazioni* di ciò che l'organizzazione ha prodotto (e di come lo ha prodotto) e i corrispondenti *valori desiderati*, che rappresentano ciò che l'organizzazione *dovrebbe* produrre (e come dovrebbe produrlo). Si ricorre al termine "indicatore" per riferirsi alle singole dimensioni della performance da valutare mediante il confronto tra valori osservati e valori desiderati.

Le fonti da cui possono provenire i valori desiderati per ciascun indicatore possono variare molto a seconda delle esigenze specifiche. Nel caso più semplice possono essere semplicemente i valori osservati in passato per lo stesso indicatore, usati come termine di paragone per verificare l'avvenuto miglioramento o per rilevare un eventuale peggioramento. Oppure possono essere valori-obiettivo (*target*) fissati dal *management* per stimolare direttamente le diverse unità o parti dell'organizzazione a raggiungere prestazioni migliori. Oppure essere standard qualitativi fissati da organismi di natura professionale o da autorità pubbliche. Possono infine essere valori osservati per gli stessi indicatori presso organizzazioni simili, che servono da *benchmark*.

Le fasi che caratterizzano questa tipologia di valutazione sono cinque:

- l'individuazione delle *dimensioni* dell'agire dell'organizzazione che si ritiene utile tenere sotto controllo;
- la definizione degli *indicatori* che servono a caratterizzare la performance dell'organizzazione lungo ciascuna dimensione;
- l'individuazione dei *valori desiderati (standard)* appropriati per ciascun indicatore, cioè dei punti di riferimento che consentano di separare una performance buona da una meno buona;
- la raccolta sistematica dei *dati* sulla performance dell'organizzazione, per ricavare il valore di ciascun indicatore e confrontarlo con il rispettivo valore desiderato;
- l'interpretazione degli *scostamenti* della performance osservata dagli standard prefissati, in modo da poter considerare quali *azioni correttive* intraprendere per correggere le performance inadeguate.

Numerosi approfondimenti sarebbero necessari per superare l'impressione di superficialità che probabilmente questa generica lista di passaggi ingenera nel lettore, ma tali approfondimenti vanno al di là degli scopi di questa breve nota. Qui ci preme sottolineare come sia il terzo passaggio, *l'individuazione dei valori-soglia desiderati*, a costituire la vera sfida che deve affrontare chi si accinge ad operare questo tipo di valutazione.

Una sfida, ci sia consentita una nota critica, non sempre raccolta nella pratica valutativa che in Italia, direttamente o indirettamente, si richiama alla valutazione di performance e che generalmente tende a concentrarsi sul secondo passaggio, relativo alla *definizione degli indicatori*.

Esempi di concrete attività che si richiamano a questo schema concettuale, pur nelle loro diversità, sono il *controllo di gestione*, la *certificazione di qualità*, ormai diffusa ampiamente anche in ambito pubblico, e molte 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 effettuato direttamente dall'utente, confrontando il servizio che ha ricevuto (e la qualità che ha percepito) con le proprie aspettative, che in questo particolare ambito applicativo fungono da standard.

3. Strumento per rendere conto delle realizzazioni

Alla base di questa terza tipologia di valutazione c'è l'esigenza di descrivere e misurare le *realizzazioni* prodotte da specifiche forme di azione pubblica, al fine di poterne *rendere conto* agli *stakeholders* più rilevanti. Questa forma di valutazione si distingue dalla precedente per almeno tre ragioni.

In primo luogo, l'analisi di *performance* si focalizza sugli scostamenti da standard prefissati; l'idea è di cogliere se e in che misura l'organizzazione stia lavorando bene e quanto essa sia distante da una performance ritenuta desiderabile. Nella valutazione come "strumento per rendere conto" è meno presente la dimensione della comparazione, mentre prevale un'enfasi *descrittiva e comunicativa*: piuttosto che a misure specifiche e di dettaglio, viene dato più rilievo all'osservazione di grandezze aggregate, che offrono un'immagine d'insieme dello sforzo compiuto.

In secondo luogo, l'analisi di performance è utilizzata prevalentemente per misurare e valutare le prestazioni delle singole unità organizzative. Al contrario, l'ambito di utilizzo privilegiato della valutazione come strumento di rendicontazione non è quello della singola unità organizzativa, bensì di organizzazioni complesse e multifunzionali, oppure di grandi programmi di intervento pubblico.

Infine, la differenza più rilevante riguarda la possibile ricaduta dei due tipi di valutazione. Nel caso della performance i risultati dell'analisi possono essere utilizzati per assumere decisioni di natura gestionale e, quindi, per intervenire direttamente sulle realtà organizzative che

mostrano performance carenti o inadeguate: le informazioni prodotte dalla valutazione come rendicontazione hanno una ricaduta decisionale molto più sfumata ed assumono anche, se non soprattutto, una valenza comunicativa. Lo scopo di tali informazioni consiste infatti nell'offrire *a soggetti esterni* un'idea complessiva dell'azione messa in campo dalle amministrazioni; delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie; delle attività realizzate durante il periodo cui fa riferimento l'analisi; dei risultati che sono stati conseguiti al termine di quel periodo.

I termini chiave in questo caso sono *trasparenza, responsabilità e legittimazione*: attraverso questa forma di comunicazione le amministrazioni pubbliche cercano di essere più trasparenti e rispondono ai loro portatori di interesse delle scelte assunte e dei comportamenti adottati, al fine di recuperare, o consolidare, la loro legittimazione ad operare.

Gli esempi più rilevanti che rientrano in questa categoria sono, da un lato, il complesso processo di "monitoraggio e valutazione" che accompagna l'erogazione dei Fondi Strutturali europei, e dall'altro il vasto movimento che cerca di favorire una maggior *accountability* delle pubbliche amministrazioni italiane, in particolar modo nei confronti dei cittadini, mediante strumenti quali il *bilancio di mandato* e il *bilancio sociale*.

Potrà sembrare riduttivo caratterizzare la valutazione dei Fondi Strutturali come strumento per rendere conto di realizzazioni. Siamo consapevoli del fatto che tale sistema di valutazione reclama finalità conoscitive ben più ampie, che sconfinano in quelle che noi assegniamo alle due tipologie illustrate più avanti. La valutazione dei Fondi Strutturali afferma, da un lato, di voler individuare le criticità dei processi di attuazione degli interventi al fine di correggerli in corso d'opera; dall'altro, fa spesso riferimento all'esigenza di valutare gli effetti, il contributo, il valore aggiunto o la ricaduta degli interventi cofinanziati dai Fondi.

Ci limiteremo a ribadire che la peculiarità (e l'utilità) di quella che abbiamo definito "valutazione come strumento per rendere conto" stia soprattutto nel *raccontare in maniera sintetica* (con tabelle, grafici o semplicemente a parole) ai propri finanziatori da un lato, e ai propri contribuenti/utenti/elettori dall'altro, cosa ne è stato delle risorse messe a disposizione di quell'autorità di gestione, piuttosto che di quel sindaco o di quella giunta regionale. Senza la pretesa che questo racconto riesca davvero a individuare criticità da un lato ed effetti dall'altro.

4. Strumento per esaminare criticamente l'implementazione di politiche

Questa esigenza conoscitiva nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto: le "grandi speranze" affidate alle politiche pubbliche spesso diventano delusioni, se non addirittura completi fallimenti.

Ogni politica pubblica deve passare dallo stato di disegno astratto a quello di pratica amministrativa, dallo stato in cui vengono enunciate buone intenzioni a quello in cui le risorse disponibili sono effettivamente utilizzate, servizi reali sono davvero erogati, obblighi o divieti sono effettivamente imposti. Un'espressione inglese molto efficace descrive questo come il passaggio *from policy fiction to policy facts*. La *fiction* è il disegno astratto della politica prodotto dai *policy-maker*, siano essi legislatori, membri degli esecutivi o livelli apicali delle strutture pubbliche. Per diventare *facts*, tale disegno astratto deve fare i conti con le volontà, gli interessi e le risorse di tutti quegli attori che devono incorporare il dettato e gli obiettivi della politica pubblica nella loro attività quotidiana (all'interno o all'esterno della pubblica amministrazione).

Non raramente il destino di una politica pubblica è infatti quello di restare "lettera morta" o di essere attuata in maniera profondamente diversa rispetto allo spirito del suo disegno originario. Si parla in questo caso di "deficit di implementazione", un fenomeno che si incontra sotto tutte le latitudini e in tutti i sistemi politici. Una vasta letteratura (in lingua inglese soprattutto) si occupa di studiare, documentare e spiegare le difficoltà che si incontrano sul cammino della concreta realizzazione di una politica pubblica. Questa letteratura è conosciuta con diversi nomi, tra cui *implementation research* è forse il più comune.

Quando voglia analizzare criticamente l'implementazione di una politica o di un progetto, il modo di procedere del valutatore è quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche per capire se e per quali ragioni si discostano dal disegno originario. L'esigenza conoscitiva prevalente qui non è giudicare la performance, né rendere conto di cosa si è fatto, né misurare gli effetti e le ricadute: lo scopo è piuttosto quello di "entrare nei processi" con cui si dà concreta attuazione ad una politica, interloquendo con gli attori di questi processi e tentando di mettere in luce le criticità, le incongruenze, gli ostacoli che si frappongono sulla strada della sua attuazione.

Gli elementi caratteristici di questa tipologia di valutazione sono:

- descrivere la concreta attuazione della politica, la tempistica, le tappe principali, le realizzazioni effettuate e gli attori realmente coinvolti;
- evidenziare se ci sono state delle modifiche in corso d'opera rispetto alle intenzioni originali di chi ha disegnato la politica;
- indagare le ragioni plausibili per tali discrepanze e quali conseguenze, se ve ne sono state, esse hanno prodotto sulle successive decisioni;
- analizzare aspetti specifici come il contesto organizzativo nel quale la politica è stata implementata, le modalità di selezione e di trattamento dei destinatari dell'intervento, la conduzione e la gestione da parte dei funzionari delle singole attività operative.

Gli strumenti di indagine con cui si perseguono questi obiettivi conoscitivi possono essere i più svariati: tenderanno però ad essere prevalentemente strumenti di tipo "qualitativo", tesi

cioè a rilevare opinioni, percezioni, atteggiamenti, motivazioni tra gli attori dei processi di attuazione, più che a quantificare indicatori o a misurare attività. Le scienze sociali mettono a disposizione un ampio spettro di collaudate tecniche di indagine utili allo scopo: le interviste soprattutto - strutturate mediante questionari, semi-strutturate, discorsive - e anche i *focus group* o interviste collettive, le tecniche di *brainstorming*, l'osservazione diretta. Ma queste sono appunto solamente tecniche, il cui successo dipende da come il valutatore le utilizza: soprattutto dalla lucidità e perspicacia con cui sarà in grado di "chiedere le cose giuste alle persone giuste".

5. Strumento per misurare gli effetti delle politiche

La finalità conoscitiva di questa ultima tipologia di valutazione è quella di capire "*what works*", cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati. I passi preliminari per impostare correttamente la valutazione degli effetti di una politica sono in primo luogo definire *su cosa* si cerca l'effetto della politica e *di che cosa* si sta ricercando l'effetto.

Occorre quindi innanzitutto identificare le dimensioni problematiche da modificare: i comportamenti/condizioni che rappresentano il problema che la politica intende affrontare vanno tradotti in dimensioni che siano *osservabili e misurabili*. Si tratta di individuare le "variabili-risultato" (in inglese *outcome variables*). Occorre mettere in guardia contro un equivoco frequente: essere in grado di indicare una variabile-risultato è cosa ben diversa dall'essere in grado di stimare l'effetto della politica su quella variabile. Se questo effetto ci sia (quanto sia grande, se sia statisticamente significativo) è tutta un'altra questione. Questo è un punto su cui è assai facile fare confusione, indotti anche dalla letteratura in cui ciò che qui chiamiamo scelta delle variabili-risultato viene definito come "scelta degli indicatori". Naturalmente è possibile anche utilizzare il termine "indicatore", purché si accetti il fatto che, di per sé, tale indicatore non indica l'effetto della politica: talvolta invece si tenta di attribuire proprio tale significato agli indicatori, etichettandoli, a nostro avviso artificialmente, come "indicatori di impatto".

Dopo aver stabilito su quali variabili-risultato vanno ricercati gli effetti della politica, è ancora necessario individuare il "trattamento" in cui concretamente consiste l'intervento pubblico che si intende valutare. Occorre cioè stabilire esattamente *di cosa* si stia cercando l'effetto. La tentazione più immediata è quella di dire che si sta cercando l'effetto "della politica pubblica", ma questo ovviamente non basta. Tranne che in poche eccezioni, le politiche pubbliche si presentano come un *mix di interventi di natura differente, realizzati spesso in tempi diversi e rivolti a destinatari diversi*. È necessario perciò semplificare le cose e individuare una *variabile-trattamento*, che nella sua forma più semplice sarà una variabile dicotomica e rappresenterà l'assenza-presenza del trattamento, o meglio l'esposizione o non-esposizione dei membri della popolazione al trattamento.

Una volta messo in evidenza *su cosa* si ricercano gli effetti e *di cosa* si ricercano gli effetti, occorre trovare un metodo per stimare in modo plausibile tali effetti. Il problema metodologico fondamentale che questa tipologia di valutazione deve affrontare è il seguente: per stabilire che effetto ha avuto un intervento, occorre in qualche modo ricostruire ciò che sarebbe successo in assenza di intervento, cioè la situazione *controfattuale*.

L'effetto di una politica è *definito* come *differenza* tra due valori della variabile-risultato. Ma di questi due valori:

- uno è *osservabile*, tra i soggetti esposti alla politica, *dopo* l'esposizione (valore fattuale)
- l'altro è un valore *ipotetico* e si riferisce a ciò che *si sarebbe* osservato tra gli stessi soggetti, nello stesso momento, se non fossero stati esposti alla politica (valore controfattuale)

È opportuno ribadire come tale differenza non sia direttamente calcolabile, perché mentre il primo dei due termini della differenza è direttamente osservabile (almeno in linea di principio), il secondo termine *non lo è mai*, in quanto è l'attuazione stessa della politica a renderne impossibile l'osservazione. Le strategie per la valutazione degli effetti di una politica sono quindi, nella loro essenza, strategie per approssimare il controfattuale con qualche valore *credibile*, utilizzando le informazioni disponibili e le appropriate tecniche statistiche. Una valutazione degli effetti sarà tanto più plausibile quanto più sarà credibile la strategia adottata per approssimare il controfattuale.

Da questo punto di vista la valutazione degli effetti non produce certezze incrollabili, ma può produrre *argomentazioni*, che possono comunque arricchire il processo decisionale pubblico. Occorre essere consapevoli del fatto che l'uso, anche estremamente rigoroso, di numeri e statistiche non genera di per sé risultati incontrovertibili, ma mette a disposizione dei *policy-maker* e della collettività, ragionamenti solidi e credibili a favore, o contro, determinate ricette di *policy*. Ad integrazione dell'analisi degli effetti si effettua (raramente) l'analisi costi-efficacia che stima il costo necessario per ottenere una 'unità' di effetto: ad esempio quanto costi avere uno studente in più iscritto all'Università *grazie* ad un programma di sostegno all'istruzione terziaria, oppure quanto costi avere un lavoratore occupato in più *grazie* ad una politica di stabilizzazione dei lavoratori precari. I risultati dell'analisi costi-efficacia dovrebbero essere utilizzati dal *polycymaker* per confrontare diverse opzioni di policy che aggrediscono lo stesso problema sociale.

Riferimenti bibliografici

Lennon M., Corbett T. a cura di (2003) *Policy into Action*, The Urban Institute Press, Washington.

Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino. Bologna

Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation - How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, CA.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto