



---

## **La valutazione come strumento di orientamento per le politiche pubbliche**

Job Village Orienta – Teramo 22 aprile 2004

### **Sessione**

*Valutare le politiche pubbliche: senso, strategie & percorsi*

*Agnese Vardanega, Università di Teramo*

pubblicato il 09/10/2006 (senza revisione)

(<http://www.provincia.teramo.it/teramolavoro/pubblicazioni/job-village-orienta-atti-dei-convegni-22-25-aprile-2004/>)

---

## **Trascrizione dell'intervento rivista e corretta**

Mi è stato chiesto di introdurre i concetti fondamentali della valutazione, sia per quanto riguarda la riflessione teorica, sia per quanto concerne alcune questioni metodologiche, che affronterò nella relazione stessa.

Quindi mi dovrete scusare se leggerò gli appunti, perché gli argomenti sono tanti, e devono essere sintetizzati in un tempo limitato.

## **1. La cultura della valutazione nella pubblica amministrazione**

Il primo tema che vorrei affrontare è proprio quello della cultura della valutazione nella Pubblica Amministrazione, quindi considerare cos'è la valutazione e a cosa serve nelle politiche pubbliche. È necessario constatare che nonostante le normative richiedano proprio interventi valutativi connessi ad ogni programma e ad ogni progetto, la cultura della valutazione continua ad essere scarsamente diffusa nella Pubblica Amministrazione.

In parte questo dipende dalle normative che si sono succedute nel tempo. Dagli inizi della legislazione sulla valutazione, infatti, si sono succedute tante leggi e tanti legislatori che hanno di fatto intrattenuto concezioni diverse della valutazione e della sua funzione. Di conseguenza i dirigenti, ma anche i politici, si ritrovano in una situazione di difficoltà nell'interpretazione pratica, concreta, della valutazione stessa; si chiedono che cosa devono fare e non c'è una singola normativa, o un singolo regolamento, che diano risposta a questa domanda.

Prima di tutto dobbiamo capire che è giusto che sia così, nel senso che le pratiche valutative per loro natura devono essere legate al contesto: non esiste un solo modo di fare valutazione, esistono tanti modi, che dipendono dal programma, dalla struttura, dagli obiettivi della valutazione e via dicendo. Quindi non ci può essere una regola generale meno che meno fissata per legge per la valutazione. Quindi serve considerare caso per caso, magari affiancandoci ad esperti, a consulenti, oppure affrontare una letteratura piuttosto complicata, e risolvere il singolo problema.

Inoltre, nella Pubblica Amministrazione abbiamo notato, anche da alcune ricerche fatte<sup>1</sup>, una

---

<sup>1</sup> L. Frudà (a c. di), *Mutamenti globali e governo locale. Globalizzazione e Pubblica Amministrazione nell'Italia centrale*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

precaria legittimazione delle pratiche valutative.

In primo luogo, manca a volte la volontà dei decisori di essere sottoposti a valutazione, perché gli esiti possono essere negativi. Sottoporre a valutazione le pratiche e i progetti messi in atto, può evidenziare veri e propri fallimenti operativi, anche di progetti validi. Inoltre in alcune strutture, per quanto riguarda le politiche pubbliche, a volte non sono molto graditi nemmeno dei risultati positivi che però non siano quelli previsti dal programma stesso: vi è cioè una certa rigidità nell'accettare ricadute positive di un programma, che non siano esattamente quelle preventivate.

Quindi la valutazione ha anche come effetto collaterale quello di "scombinare" i piani programmatici, le decisioni, di rimetterle costantemente in discussione.

Un altro problema rilevato dalle interviste ai dirigenti pubblici, è il rapporto tra politica ed amministrazione che la valutazione inevitabilmente attiva. La valutazione giustamente deve orientare il decisore, il problema però, è che, prima di iniziare il progetto e prima di individuare i criteri di valutazione del progetto, dovremmo avere innanzitutto dei criteri per sapere chi siano i responsabili dei successi e dei fallimenti.

Diversamente, a posteriori, come faccio a decidere chi è il responsabile della mancata efficacia di un'azione o del successo di un'azione? Come faccio a distinguere un programma che era inopportuno e inadatto al contesto - o inadeguato rispetto alle risorse disponibili e che quindi non poteva essere gestito adeguatamente - da un programma mal condotto sul piano amministrativo?

La separazione tra politica e amministrazione che è stata introdotta con la riforma, ad oggi nella pratica non è poi così chiara, anche perché non tutte le strutture lavorano sempre e costantemente su un singolo progetto: a volte i responsabili si sovrappongono, cioè si sovrappongono le responsabilità, sia nel momento decisionale che nel momento attuativo.

Un processo di valutazione che voglia effettivamente coadiuvare la gestione delle politiche pubbliche, deve proprio postulare la separazione tra politica e gestione.

Senza altro la cultura della valutazione, ed in generale la cultura della Pubblica Amministrazione che ha introdotto la riforma è per tanti aspetti contraddittoria rispetto alla cultura amministrativa tradizionale.

Sabino Cassese, nel '90, espresse così l'eccezionalità del rivolgimento di prospettiva richiesto dalla riforma: "Quale sarebbe stata la posizione di un giurista cinquant'anni fa, cioè ai tempi della Costituente, di fronte al problema della valutazione dell'azione amministrativa? Probabilmente avrebbe sostenuto che la valutazione viene svolta di regola dal giudice, il quale ha come parametro la legge."

Quindi è abbastanza normale che vi sia una diffidenza nei confronti del valutatore esterno, dell'esperto della valutazione, proprio perché precedentemente questo ruolo era svolto dalla Magistratura. Oltretutto, la valutazione è una pratica piuttosto costosa. Anzi, di solito, quando si chiede ai dirigenti e ai politici come mai un intervento non sia stato valutato - anche internamente e non da parte di organismi tecnici - ci si sente rispondere che i fondi bastavano sì e no a realizzare l'intervento, e non c'erano disponibilità anche per la valutazione.

Questo secondo me può anche stare a significare che in fondo si ritiene il processo di valutazione troppo costoso rispetto al valore dei risultati che produce; il che sta ad indicare appunto la scarsa legittimazione della valutazione, come a dire che in fondo è inutile, sono soldi sprecati.

Inoltre, a volte, l'inserimento della valutazione all'interno delle strutture pubbliche è stata considerata dai nostri intervistati una scelta connessa alla "aziendalizzazione" degli Enti Locali, nonostante questa analogia - sempre a loro parere - fosse impropria, in quanto le responsabilità dell'amministratore delegato di un'azienda e di un politico sono diverse, essendo quest'ultimo

eletto direttamente dai cittadini, a differenza dell'amministratore delegato.

Però in effetti, proprio perché c'è un rapporto con i cittadini, bisogna sempre più fare attenzione alla qualità dei servizi, e quindi anche all'efficacia delle politiche pubbliche.

Ed infine, proprio perché i fondi sono sempre di meno – e senza voler entrare nel merito della polemica se i costi a livello locale siano diminuiti oppure aumentati – bisogna riconoscere che la valutazione gestionale potrebbe servire a migliorare l'efficacia delle politiche e anche l'efficienza, e quindi ad ottimizzare le risorse rispetto agli obiettivi che si vogliono raggiungere.

## 2. La valutazione: aspetti generali

Per quello che riguarda lo stato della riflessione teorica generale sulla valutazione, è certamente difficile procedere ad una sintesi adeguata.

Si tratta infatti di un settore di studi interdisciplinare per sua natura, anche piuttosto difficile da avvicinare per un profano, per la presenza di contributi di economisti, sociologi, antropologi, pedagogisti e via dicendo. Secondo Bezzi, il valutatore professionale dovrebbe possedere competenze interdisciplinari, ed essere esperto almeno su due piani, quello delle tecniche e delle metodologie di valutazione e quello del settore da valutare. Infatti non posso valutare un programma in un ambito di intervento di cui non ho nessuna conoscenza.

Quindi se qualcuno si volesse prendere la briga di spulciare la letteratura, si troverebbe immerso in un *mare magnum* di pubblicazioni molto diverse, con orientamenti molto diversi. Possiamo distinguere in linea di massima quattro filoni di analisi (ed approcci all'intervento)<sup>2</sup>:

- il (cosiddetto) *positivista sperimentale*, centrato sull'analisi costi/benefici;
- *orientato alla qualità*, sempre più diffuso e tipicamente utilizzato per valutare i servizi, teso in primo luogo all'individuazione degli standard di qualità, con i quali confrontare poi i risultati, e procedere alla certificazione;
- il filone *qualitativo-antropologico*, utilizzato in misura crescente nella valutazione delle politiche, in quanto serve ad analizzare l'impatto antropico - sulle popolazioni e sulla vita di tutti i giorni - e che serve dunque a valutare i famosi "effetti collaterali" delle politiche stesse. Da una parte, infatti, è necessario valutare se e in quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi, ma dall'altra però è anche necessario valutare quali altri effetti hanno avuto gli interventi sulla popolazione: cosa un po' più difficile da realizzare lavorando solo con gli indicatori, e per la quale è necessario proprio scendere sul campo, con analisi di tipo diverso;
- infine abbiamo l'*approccio gestionale* di cui abbiamo parlato, che serve a coadiuvare i programmi di intervento.

È difficile riunire i diversi contributi in un quadro unitario, perché si tratta non solo di punti di vista diversi, ma anche di pratiche valutative diverse.

Abbiamo detto che non esiste solamente un modo di fare valutazione, ed anche la mole di letteratura lo dimostra, come le esperienze sul campo. Altro è valutare se una politica pubblica ha raggiunto il suo obiettivo (*valutazione di impatto, valutazione di efficacia*), altro è valutare se l'organismo o l'ente preposto ha ottimizzato l'uso delle risorse ed ha evitato gli sprechi (*valutazione di processo, o di efficienza*). Diverso ancora il senso della valutazione portata avanti dal dirigente entro la sua struttura da quello che può avere una valutazione esterna della struttura stessa.

---

<sup>2</sup> Cimagalli 2002. Sulle diverse possibili classificazioni della letteratura sulla valutazione e sugli approcci valutativi, cfr. Palumbo 2001.

Abbiamo anche detto come sia molto più semplice valutare soltanto dove si lavori sul progetto, dove ci siano obiettivi chiaramente definiti, risorse indirizzate rispetto a quegli obiettivi, e magari anche un team che lavori specificatamente su questi progetti, da sollecitare eventualmente anche a partecipare direttamente al processo di valutazione stessa.

### **3. Il processo di valutazione: valutazione interna e valutazione esterna**

Anche se la parola “valutazione” spaventa operatori e dirigenti della Pubblica Amministrazione almeno quanto i politici, che si sentono guardati forse un po’ troppo da vicino, in realtà soprattutto la valutazione gestionale è una pratica quotidiana. In tutte le Pubbliche Amministrazioni che abbiamo studiato, nel momento in cui si deve cosa fare, quale programma portare avanti e come, il dirigente e i suoi collaboratori organizzano le loro riunioni e valutano la qualità degli obiettivi, il contesto, l’adeguatezza delle risorse e del personale. Magari si tratta di una valutazione informale, basata sull’esperienza diretta, senza un processo di valutazione formalizzato.

La valutazione interna pur non essendo sufficiente è davvero molto importante che accompagni la valutazione esterna, che è quella richiesta dalle normative.

È importante perché la valutazione interna, cioè quella che si fa in queste riunioni, aiuta a interiorizzare i criteri di valutazione e in effetti ad innovare il modo di lavorare, per cui i criteri dei valutatori esterni a poco a poco diventano dei criteri che orientano il lavoro anche all’interno delle strutture. E viceversa: i criteri dei valutatori esterni possono appoggiarsi su una competenza consolidata all’interno dei gruppi.

A che serve allora questa valutazione esterna? In effetti viene spesso considerata come una forma di controllo piuttosto stretto, talora quasi un controllo politico, un puro esercizio di potere.

La valutazione è in particolare necessaria quando: (a) l’evaluando coinvolge soggetti diversi con interessi non strettamente simili, o addirittura contrapposti; (b) la valutazione riguarda una decisione drastica, favorevole o sfavorevole ad un gruppo dominante entro la struttura da valutare; (c) l’evaluando necessita di notevoli risorse (Bezzi, 2001). Chiaramente, le politiche pubbliche rappresentano un caso tipico da sottoporre a valutazione esterna.

L’intervento pubblico non è mai portato avanti da un singolo soggetto, coinvolge tanti soggetti politici, ed anche tanti soggetti esterni che non decidono, ma vengono coinvolti (Palumbo 2001): chi deve valutare tra tutti questi soggetti? Chi è “interno” e chi è “esterno” al processo decisionale, di attuazione, di valutazione? Ecco dunque che in questo senso può essere richiesta un’osservazione da fuori.

A volte, un intervento può dover richiedere decisioni drastiche - molto favorevoli o molto sfavorevoli ad un gruppo importante o numeroso. Anche in questo caso, per evitare che gli interessi del gruppo dominante prevalgano - per definizione, per la posizione stessa che il gruppo ha nella comunità - può essere utile una valutazione esterna.

Infine, la valutazione esterna serve a garantire che quei programmi che richiedono una ingente quantità risorse, utilizzino adeguatamente le risorse impegnate. In questo senso, le politiche pubbliche sono il classico esempio di intervento, o insieme di interventi, che richiedono una attenta valutazione, negli interessi evidentemente dei cittadini.

Allora, affinché si diffonda una cultura della valutazione condivisa, al di là dei diversi orientamenti ideologici dei decisori e dei valutatori (che pure hanno la loro importanza), bisogna tentare di partire da alcuni concetti di fondo, che possono aiutare proprio la legittimazione della valutazione.

In primo luogo, *si valuta in rapporto ad obiettivi definiti*, che - dipendendo dai *livelli* e dagli *attori* della valutazione - possono essere anche diversi dagli obiettivi e dalle finalità del progetto. Così, sempre nel caso delle politiche pubbliche, se il responsabile di un progetto valuta in primo luogo per ottimizzare cioè l'uso delle risorse (sempre in vista evidentemente degli obiettivi generali da raggiungere) e migliorare le procedure, il valutatore esterno sarà senz'altro più interessato all'impatto delle politiche in rapporto alle risorse erogate.

In secondo luogo, *ha senso valutare solo quegli aspetti sui quali qualcuno può efficacemente intervenire*.

È molto difficile convincere dell'utilità della valutazione se riguarda aspetti che magari rappresentano di fatto dei vincoli. Ad esempio, il dibattito della valutazione della scuola e dell'università è stato feroce anche perché costituzionalmente viene garantita la libertà di insegnamento, quindi valutare l'insegnamento appare inutile, visto che nessuno può intervenire sui contenuti o sul modo in cui l'insegnante lavora. Tanto più l'intervento valutativo appare così arbitrario, e distante dai "veri problemi" della scuola o dell'università.

Ci sono però molti aspetti organizzativi che incidono direttamente sulla didattica sui quali è possibile intervenire – ad esempio il rapporto fra aule e numero degli studenti, sulla presenza di supporti tecnici – senza intaccare la libertà di insegnamento, e sui quali un certo grado di accordo è stato raggiunto. Certo, si potrà dire che vengono valutati aspetti secondari; vero è anche è però che si va a valutare quello su cui c'è un certo margine di intervento, altrimenti, in effetti, la valutazione risulterebbe in ogni caso inutile.

Inoltre, i criteri di valutazione devono essere esplicitati prima, e ciascuno deve sapere da prima da chi sarà valutato, quando sarà valutato e con quale criterio. Ma ciascun attore dovrà anche sapere che sarà valutato in funzione del miglioramento del prodotto finale, e da questo punto di vista la valutazione interna dovrà sollecitare, su questo c'è un accordo abbastanza unanime in letteratura, la partecipazione di tutti gli attori – o del più ampio numero possibile di attori.

Il processo di valutazione dovrebbe essere negoziato e partecipato, affinché la legittimazione delle pratiche consenta di migliorare effettivamente il risultati, e la valutazione non si riduca ad essere la compilazione di qualche modulo – *ex ante, in itinere, ex post*. «Questa specie di specularità fra il processo decisionale e il processo valutativo non è il frutto di una scelta metodologica; è una necessità, una condizione *sine qua non*, un dato di fatto. Escludere forme di partecipazione negoziabile dalla valutazione significa - a mio avviso - non poter valutare» (Bezzi 1999). La natura *partecipata* della valutazione finisce con il creare consenso sui criteri valutativi, e facilita la loro interiorizzazione nelle pratiche progettuali e organizzative, e promuove pertanto la diffusione della *cultura della valutazione*.

Vi sono infine due problemi metodologici con i quali vorrei concludere: il primo è la terzietà dei valutatori, che non ha a che fare con il fatto che siano interni o esterni, ma ha a che fare piuttosto con il ruolo della valutazione nell'orientamento delle politiche pubbliche.

«Anche quando la valutazione entra per intero all'interno di un ... programma va ritenuto fermo il fatto che essa si colloca geneticamente e strutturalmente al di fuori del processo decisionale ..., nel senso che essa può unicamente arrivare a fornire, ove richiesta, analisi e risposte a precise domande poste da decisori», ma non può e non deve entrare nel merito del processo decisionale vero e proprio (Frudà 1997b, p. 136).

Deve essere chiaro, cioè, che per quanto negoziabile, partecipata, consensuale e quant'altro, la valutazione produce solo ed esclusivamente pareri tecnici, dicendoci se quell'obiettivo, quello standard, quella certificazione è stato raggiunto oppure no; se è stato raggiunto in modo più costoso o meno costoso; ma non ci dice nulla riguardo al valore dell'obiettivo in sé, ed è in questo senso un

momento completamente separato da quello decisionale.

Se un obiettivo è desiderabile o non è desiderabile, questo è oggetto di discussione in sede politica, nel senso più alto del termine: chi decide quali siano gli obiettivi da raggiungere devono essere i politici. Il valutatore deve supportare la decisione per quello che riguarda la fattibilità e l'efficienza, e poi eventualmente valutare l'efficacia.

L'altra questione metodologica riguarda la formalizzazione della valutazione ed in particolare gli indicatori. Gli indicatori di valutazione sono lo spauracchio di tutte le persone che ho conosciuto che iniziavano ad incontrare nella loro vita professionale la valutazione, nel senso che la formalizzazione sembra davvero impoverire il lavoro fatto.

Dopo tanto lavoro e magari dopo aver raggiunto con tanta fatica qualche risultato che sembra buono, e comunque ha un valore in rapporto all'impegno profuso, tutto sembra ridursi a quattro impietosi numeretti, e ci si chiede perché, se la valutazione può essere questo, e se questo ha un senso.

Gli indicatori di valutazione hanno un senso in primo luogo in quanto sono leggibili a tutti: mentre cioè la bontà del lavoro fatto da ciascuno è valutabile soltanto da chi è stato a stretto contatto del lavoro, gli indicatori possono essere chiari anche a persone che non hanno conosciuto il lavoro della struttura nella sua quotidianità. Inoltre sono comparabili, permettendo dunque di confrontare strutture diverse, ad esempio amministrazioni diverse, per quegli aspetti – certamente non i più significativi a caratterizzare ciascuna di esse – per i quali esse sono comparabili.

Va anche detto che - proprio per una deformazione di tutti gli esseri umani - ciascuno tende a sopravvalutare i propri successi e a sottovalutare i propri insuccessi, come amministratore, come politico, come professore o come valutatore, tendendo quindi a sopravvalutare quelle informazioni che gli danno ragione. Quindi la formalizzazione del processo può ridurre gli errori, e può portare alla luce quegli aspetti che tendiamo a sottovalutare sistematicamente.

Ora però bisogna anche dire che gli indicatori sono strumenti che servono a rappresentare fenomeni solitamente molto complessi. Non è detto che gli stessi indicatori funzionino altrettanto bene in contesti diversi. I dibattiti che si sentono attualmente sugli indicatori scelti a livello delle singole province piuttosto che a livello regionale o nazionale, hanno una base assolutamente ragionevole nel fatto che gli indicatori devono essere come dire "commisurati" – visto che di misurazione si parla – in funzione del contesto.

Prendere decisioni sui servizi di trasporto pubblico in base al numero dei biglietti di autobus venduti, come se questo potesse essere un indicatore di domanda del servizio, significa ad esempio nelle grandi metropoli ridurre le corse dove magari servono di più, nelle zone più periferiche, dove il biglietto non lo paga nessuno. Il ridotto numero di biglietti venduti deve piuttosto indurre a capire il profilo dell'utente che non paga il biglietto, le ragioni per cui non lo paga e gli interventi che potrebbero indurlo a pagarlo. Piuttosto che ridurre le corse, magari è meglio trovare il modo, così come è stato fatto ad esempio a Roma, di aumentare la vendita dei biglietti magari attraverso vere e proprie campagne di marketing – così da indurre qualcuno in più a lasciare anche la macchina a casa.

Inoltre, gli indicatori possono essere diversi a seconda di come il fenomeno viene definito. Prendiamo l'esempio classico degli studi sulla qualità della vita e delle classiche delle diverse città e province: la classificazione de "Il Sole 24 Ore" può essere – e di solito è – completamente diversa da quella prodotta da un'altra fonte, perché gli indicatori scelti sono diversi, perché benessere e qualità della vita vengono definiti diversamente.

Questo per dire che è necessario fare attenzione, perché se gli indicatori sono certamente importanti e sono strumenti utile, è necessario prendere le decisioni ricordando che l'obiettivo non è raggiungere una "soglia" o uno "standard" – facendosi per così "tornare i conti", ma utilizzare gli indicatori nel modo corretto per individuare e raggiungere obiettivi concreti.

## Riferimenti Bibliografici

- American Evaluation Association, 2001, *AEA Policies and Procedures Manual* (www.eval.org)
- Bezzi C., 2001, *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano, Angeli.
- Bovina L., 1998, «Microvalutazione? Parliamone», *Rass. It. di Valutazione*, 6 [www.valutazione.it].
- Cannavò L., 1991, *Studi sociali della tecnologia. Metodologie integrate di valutazione*, Roma, Euroma.
- Cannavò L., 1999, *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale. I - Teorie e problemi*, Milano, Led.
- Cimagalli F., 2003, *Valutazione e ricerca sociale. Orientamenti di base per gli operatori sociali*, Milano, Angeli
- Censis, 1991, *Speciale valutazione: Politiche pubbliche e controllo di qualità*, num. mon. di Censis. *Note e commenti*, nn. 1-2.
- Fink A., 1992, *Evaluation fundamentals: Guiding health programs, research and policy*, Thousand Oaks, Sage
- Frudà L., 1997a, *Metodologie valutative e sociologia applicata*, Roma, Euroma.
- Frudà L., 1997b, «Ricerca valutativa, controllo di qualità e innovazione nella pubblica amministrazione e nella gestione dei servizi pubblici», *Studi di sociologia*, 2.
- Leone L. e Prezza M., 1999, *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Milano, Angeli.
- Malizia P., 1997, «La “salute” dell’organizzazione. Una ricerca su customer satisfaction e cultura organizzativa nella Pubblica Amministrazione», *Sociologia*, 2.
- Miller D. C. e Salkind N.J., 2002, *Handbook of Research Design and Social Measurement. 6th Edition*, Thousand Oaks, Sage (Part III - Applied and Evaluation Research).
- Palumbo M. (a c. di), 2000, *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Milano, Angeli.
- Palumbo M., 2001, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Angeli.
- Patton M.Q., 1997, *Utilization-focused evaluation: The new century text*, Thousand Oaks, Sage
- Vardanega A., 2002, «Il ruolo dirigenziale: culture, simboli e autorappresentazioni», in Frudà L. (a c. di), *Mutamenti globali e governo locale. Globalizzazione e Pubblica Amministrazione nell’Italia Centrale*, Milano, Angeli.