

L'IMPORTANZA E GLI EFFETTI DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

*di Anna Siggillino**

Le politiche pubbliche hanno sempre, per loro natura, esiti incerti. Per quanto siano ben disegnate e concepite, esse intervengono in contesti economici e sociali complessi e suscettibili di continui cambiamenti e trasformazioni imprevedute. Appare quindi evidente quanto sia importante apprendere se una politica pubblica è stata capace di produrre gli effetti desiderati, e se, nel contempo, è stata in grado di evitare (o non provocare) effetti sgraditi. È fondamentale in questa esigenza conoscitiva che ha la sua ragion d'essere la valutazione degli effetti.

C'è da precisare che non di tutte le politiche è possibile valutare gli effetti anche se magari potrebbe essere desiderabile farlo; e anche nel caso in cui sia possibile, i risultati ai quali si giunge sono sempre (anche se in misura ogni volta diversa) discutibili, parziali e controversi. Ciò dipende essenzialmente dalle molteplici, e mai del tutto eliminabili, difficoltà cognitive che il valutatore si trova dinanzi nella costruzione del suo percorso d'analisi.

Occorre però non assegnare alla valutazione missioni troppo ambiziose o compiti al di fuori della sua portata. Da un lato è necessario essere pienamente consci delle concrete potenzialità di questo particolare strumento d'analisi, senza nascondere i notevoli limiti e le grandi difficoltà d'impiego; dall'altro, è necessario tentare di individuare e far funzionare i giusti incentivi e i meccanismi istituzionali, che possano rendere vantaggioso ed utile, per i decisori pubblici, servirsi della valutazione.

Definizioni e classificazioni non mancano nella letteratura in materia di valutazione. Questa necessità di proporre sempre nuove e più puntuali definizioni dipende in parte dalla natura multidisciplinare di questa pratica professionale.

Volendo trovare quindi un minimo comune denominatore potremmo dire che per valutazione si intende "un'attività analitica che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti da un'azione pubblica".

La valutazione viene impiegata per soddisfare cinque grandi tipologie di bisogni conoscitivi.

Essa viene infatti utilizzata:

- i. come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*);
- ii. come strumento di controllo della *performance* nell'ambito delle organizzazioni (*management control*);
- iii. come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*);

* Anna Siggillino è direttore generale dell'ufficio per il coordinamento della programmazione del monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche del Dipartimento per il programma di governo

- iv. come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*);
- v. come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*).

La valutazione come strumento per allocare risorse agli usi più meritevoli (*policy and program design*)

In tutti questi casi la conoscenza che si produce è un giudizio comparativo su qualche tipo di oggetto, o di azione, o di proposta progettuale, che vengono in questo modo “valutati”: questo tipo di valutazione quindi è fondamentalmente un modo per formalizzare e proceduralizzare (e in conclusione legittimare) il processo attraverso il quale sono riconosciuti dei meriti su base comparativa.

La valutazione in questo caso richiede tre passaggi fondamentali, che presi insieme la distinguono dalle altre forme di valutazione:

- a. la determinazione dei criteri, cioè le dimensioni lungo le quali gli N soggetti devono essere giudicati: in questa fase vanno anche determinati il tipo di punteggio e il peso da assegnare a ciascun criterio;
- b. l'esame degli N soggetti, condotto da esperti che esprimono un giudizio (solitamente sotto forma di punteggio o di metrica equivalente) su ciascun soggetto secondo ciascun criterio;
- c. l'aggregazione dei 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” e di escludere i peggiori, e in taluni casi di formulare “graduatorie”.

Le forme concrete che assume questo tipo di valutazione variano molto 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 useranno per emettere 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.

Nonostante questa eterogeneità di strumenti, il processo di valutazione è guidato sempre dalla medesima finalità conoscitiva: esprimere giudizi comparativi del tipo “A è migliore di B” secondo un insieme dato di criteri.

La valutazione come strumento di controllo della *performance* nell'ambito delle organizzazioni (*management control*)

L'esigenza conoscitiva prevalente per questa forma di valutazione è capire “quanto bene” un'organizzazione pubblica (o una parte o un aspetto di essa) stia funzionando. Si parla a questo proposito di “analisi della *performance*”.

Questa forma di valutazione consiste, nella sua essenza estrema, nel confronto tra misurazioni di ciò che l'organizzazione ha prodotto (e/o di come lo ha prodotto) e i corrispondenti valori desiderati, che rappresentano ciò che l'organizzazione dovrebbe produrre (e/o come dovrebbe produrlo). Si ricorre spesso al termine “indicatore” per riferirsi alle singole

dimensioni della *performance* da valutare mediante il confronto tra valori osservati e valori desiderati.

Le fasi che caratterizzano in generale questa tipologia di valutazione sono cinque:

- a. l'individuazione delle dimensioni e aspetti dell'agire dell'organizzazione che si ritiene utile tenere sotto controllo, sotto l'assunto che siano suscettibili di miglioramento;
- b. la definizione degli indicatori che servono per cogliere la *performance* dell'organizzazione lungo ciascuna dimensione e aspetto;
- c. 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;
- d. la raccolta dei dati sulla *performance* dell'organizzazione, per ricavare il valore di ciascun indicatore e confrontarlo con il rispettivo valore desiderato;
- e. l'interpretazione delle deviazioni della *performance* osservata dagli *standard* prefissati, in modo da poter considerare quali azioni correttive intraprendere per correggere le *performance* inadeguate.

Esempi di concrete attività che si richiamano a questo schema concettuale sono le indagini di soddisfazione dell'utenza che possono essere ricondotte a questa tipologia di valutazione: in questo caso il confronto tra valori osservati e valori desiderati è effettuato direttamente dall'utente.

La valutazione come veicolo per rendere conto delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (*accountability*)

L'analisi di *performance* è utilizzata prevalentemente per misurare e valutare le prestazioni di 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.

La differenza più rilevante 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* carenti o inadeguate, le informazioni prodotte dal secondo tipo di valutazione 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 delle strategie d'intervento adottate dalle amministrazioni, delle motivazioni che stanno dietro a tali strategie, delle attività realizzate durante il periodo cui fa riferimento l'analisi e 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.

A nostro parere gli esempi più rilevanti che cadono 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.

La valutazione come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica (*implementation*)

In questo caso l'esigenza conoscitiva alla base della valutazione nasce dalla consapevolezza che i processi attuativi delle politiche (e di qualsiasi azione pubblica) sono imprevedibili e poco controllabili dall'alto. Qui il modo di procedere del valutatore è quello di ricostruire, prevalentemente mediante strumenti di indagine qualitativa, i processi di attuazione delle politiche per capire come e per quali ragioni si discostano dal disegno originario. Lo scopo quindi non è giudicare la *performance*, né rendere conto di cosa si è fatto: lo scopo del valutatore è piuttosto quello di "entrare nei processi" con cui si dà concreta attuazione ad una politica pubblica, 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. Ogni politica pubblica deve infatti passare dallo stato di dettato legislativo 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.

L' "*implementation research*" cerca di descrivere e spiegare quanto la concreta attuazione della politica si avvicina davvero alle intenzioni originali dei *policy maker*, perché esistono delle discrepanze, o vi sono state delle modificazioni in corso d'opera. Essa inoltre cerca di descrivere quali sono le conseguenze, se ve ne sono state, che certe modalità attuative possano aver prodotto sulle successive decisioni di *policy*. Essa spesso si concentra sui dettagli del processo realizzativo: le dinamiche e le relazioni esistenti tra le diverse fasi d'attuazione, il contesto organizzativo all'interno del quale la politica viene implementata, le modalità di selezione e di trattamento dei destinatari/clienti dell'intervento pubblico, la conduzione e la gestione da parte dei funzionari delle singole attività operative".

La valutazione come stima degli effetti prodotti da una politica (*learning*)

La finalità conoscitiva di questa ultima forma di valutazione è quella di capire "*what works*", cioè quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati nei fenomeni collettivi ritenuti problematici. Pur trattandosi di una forma di valutazione eminentemente *ex post*, nel senso che esamina politiche realizzate in passato per determinare gli effetti che esse hanno prodotto, in termini di utilizzo essa è ovviamente indirizzata al futuro. Nonostante la sua natura retrospettiva, essa è fondamentalmente prospettica: la sua ambizione di fondo è di riorientare il disegno delle politiche verso quelle forme di intervento che siano risultate più efficaci in passato. Ad una così grande ambizione fa 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.