

GLOSSARIO “MINIMALISTA” SULLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE

Quando nella pubblica amministrazione si parla di *valutazione delle politiche pubbliche* esiste spesso il rischio di essere fraintesi. In effetti, cosa significa, in questo contesto, *valutare*? Cosa sono le *politiche* che dovrebbero essere valutate? Per quale motivo e in che modo si dovrebbe valutarle?

Lo scopo di questa nota è di rispondere, almeno in parte, a tali interrogativi, offrendo una spiegazione semplice e pragmatica a termini spesso usati in modo ambiguo nei molti discorsi che oggi si fanno sulla valutazione.

VALUTAZIONE

Esistono momenti di valutazione in tutte le sfere dell'agire umano. Si valuta infatti ogni qualvolta si attribuisce un valore ad un determinato prodotto, oppure quando si formula un giudizio su una particolare situazione o rispetto ad una certa persona, o ancora quando si vuole decidere tra soluzioni alternative.

La valutazione di cui parliamo in questa nota ha una portata molto meno generale. Per sottolineare la sua specificità, ne diamo una definizione intenzionalmente *minimalista*: definiamo infatti valutazione ogni attività che comporti la **“produzione di informazioni utili a farsi un'opinione (talvolta a esprimere giudizi) su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle”**.

Questa definizione minimalista innanzitutto mette in evidenza come l'oggetto della valutazione cui ci riferiamo sia un qualche tipo di **azione pubblica**, intesa come attività realizzata, o anche solo programmata, nella pubblica amministrazione.

La nostra definizione sottolinea poi come la valutazione consista essenzialmente in un'attività di **produzione di informazioni**. Valutare significa soprattutto raccogliere informazioni e poi elaborarle e interpretarle affinché siano utili ai decisori pubblici per formarsi una loro opinione in merito ad un'attività pubblica. Il lavoro del valutatore consiste quindi nel costruire “argomentazioni basate su evidenza empirica” allo scopo di incrementare il patrimonio collettivo di conoscenze sul funzionamento delle attività pubbliche. Il suo compito non è quello di determinare le decisioni, bensì quello di consentire ad altri decisioni più informate e consapevoli.

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Piemonte. Il Comitato d'indirizzo di **CAPIRe** è attualmente formato da:

*Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).*

Questo tipo di valutazione ricorre di norma all'uso di tecniche di rilevazione e metodi di analisi mutuati dall'esperienza della ricerca sociale ed economica. Ma lo fa con una motivazione di fondo che la distingue dalle altre forme di ricerca empirica, cioè la **finalità di migliorare** l'azione pubblica. Senza questa *aspirazione al miglioramento* non si capirebbe il senso della valutazione (né il grande successo che, almeno a parole, essa oggi riscuote).

È chiaro che una definizione di valutazione come “produzione di informazioni per migliorare l'azione pubblica” possa ancora applicarsi ad attività

molto diverse tra loro, come la valutazione di progetti che competono per finanziamenti pubblici, o la valutazione delle prestazioni del personale pubblico, o ancora la valutazione delle *performance* di organizzazioni pubbliche.

“Il termine valutazione è carico di un tale fardello di significati che si ha l'impressione di avere a che fare più con una suggestione che con una metodologia”¹

Nelle prossime pagine ci occuperemo di un tipo particolare di valutazione, che ha come oggetto le *politiche pubbliche*.

Ma cosa sono le politiche pubbliche?

“POLITICA” E POLITICHE PUBBLICHE

In italiano esiste un solo termine, “politica”, per definire due concetti diversi, che gli anglosassoni tengono separati anche sul piano terminologico, grazie ai vocaboli *politics* e *policy*.

La politica nel senso di *politics* può essere definita come “la competizione tra gruppi e tra individui per la conquista e il mantenimento del potere”. Chi analizza la “politica” sotto questa prospettiva è portato a considerare gli aspetti legati alla dimensione del potere: il suo perseguimento, la sua legittimazione, fino agli antagonismi che suscita. E' quindi principalmente interessato a studiare i comportamenti elettorali, le dinamiche interne ai partiti, la formazione delle *élites*, i movimenti di massa, il funzionamento di specifiche istituzioni (il Governo, il Parlamento, la Magistratura,...).

La politica nel senso di *policy*, spesso tradotta con l'espressione *politica pubblica*, può invece essere definita come “l'insieme di azioni messe in atto da attori pubblici al fine di affrontare un problema collettivo”. Nel nostro Paese il primo significato predomina sul secondo, tanto che nella visione comune le politiche pubbliche sono spesso considerate un prodotto quasi marginale ed una sorta di conseguenza indiretta delle dinamiche della politica.

Nella nostra definizione è rilevante l'accezione di politica intesa come *policy*. Valutare una politica pubblica significa produrre informazioni su come le azioni dirette ad affrontare un certo problema collettivo sono state concretamente *attuate* e quali *effetti* esse hanno prodotto sul problema stesso.

Attuazione ed **effetti** sono quindi due concetti-chiave per capire che cosa sia, in concreto, la valuta-

zione delle politiche. Purtroppo questi due concetti condividono il campo con un gran numero di termini, spesso ridondanti, quali risultati, obiettivi, esiti, impatti, *outcomes*, per non parlare delle immancabili 3 E: efficienza, efficacia, economicità...

Il nostro glossario “minimalista” si concentra sui due termini che riteniamo essenziali, per poi offrire un rapido *excursus* di altri termini.

ATTUAZIONE (O IMPLEMENTAZIONE)

Il destino di una politica pubblica è spesso quello di essere attuata in maniera diversa rispetto al suo disegno originario, o addirittura quello di restare “lettera morta”. È un fenomeno che si incontra sotto tutte le latitudini e in tutti i sistemi politici.

La fase di attuazione di una politica pubblica introduce sempre delle novità e delle sorprese rispetto a quanto ci si attendeva nel momento della sua formulazione. Gli attori coinvolti reinterpretono il mandato legislativo a loro vantaggio, imboccando sentieri d'azione imprevisi, interagiscono e cercano soluzioni di compromesso sugli obiettivi da raggiungere o le attività da realizzare.

Come scrive il politologo Rodolfo Lewansky: “E' in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società...Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui si sviluppano”².

Una vasta letteratura, in modo particolare nei paesi anglosassoni, si occupa di studiare, documentare e spiegare le difficoltà che si incontrano sul cammino della concreta realizzazione di una politica pubblica. Queste analisi vanno sotto il nome di *implementation research*.

La valutazione di una politica pubblica, che voglia porsi come supporto al formarsi di opinioni e giudizi in merito ad essa, deve darsi come *primo obiettivo* quello di documentare come una politica pubblica sia stata attuata: ma per dare un reale contributo conoscitivo deve anche evidenziare gli aspetti problematici e le criticità del processo di attuazione, e quindi fornire una base per eventuali proposte di correzioni e miglioramenti.

Documentare le criticità del processo di attuazione, per quanto fondamentale, tuttavia non

esaurisce la valutazione di una politica. Cittadini, rappresentanti eletti, gli stessi soggetti attuatori spesso si interrogano su quali risultati ha ottenuto una politica pubblica, ovvero quali **effetti** essa ha avuto sul problema che voleva affrontare e se il suo **impatto** sia tale da giustificare il costo. Formulare correttamente e dare una risposta a questi interrogativi rappresenta la *seconda importante missione* della valutazione delle politiche.

EFFETTI (O IMPATTO)

Effetti ed impatto sono nella sostanza sinonimi. Entrambi rimandano ad un'esigenza conoscitiva comune: capire in che misura "le azioni che si fanno" contribuiscano davvero a "risolvere problemi". In questo caso la finalità della valutazione è apprendere se, e in che misura, gli strumenti di *policy* adottati sono serviti a produrre i cambiamenti desiderati.

La principale difficoltà in questo tipo di valutazione consiste nel distinguere quale parte del cambiamento osservato in un particolare problema è direttamente attribuibile all'intervento pubblico e quanto invece è dovuto agli altri innumerevoli fattori che ne influenzano comunque l'evoluzione. Esiste solitamente una *dinamica spontanea* del fenomeno posto sotto osservazione, che, nel tempo, porta il problema ad alleviarsi o ad acuirsi indipendentemente dall'intervento pubblico. Uno degli errori più frequenti è interpretare meccanicamente semplici variazioni temporali in un fenomeno come *effetti* della politica attuata. Si tratta del classico e fallace ragionamento del *post hoc, propter hoc*, secondo il quale tutto ciò che accade in seguito ad una particolare azione è da imputarsi in senso causale a quella stessa azione.

Individuare correttamente (e quantificare) il nesso causale che lega la politica attuata ad un cambiamento osservato è però un'operazione tutt'altro che facile, a volte praticamente impossibile. Questa intrinseca ed ineliminabile difficoltà nel "valutare gli effetti" di una politica deve imporre molto realismo nel disegno della valutazione, senza però indurre a rinunciarvi. Sono necessarie alcune cautele.

Una prima doverosa cautela consiste nel chiarire, fin dall'inizio della valutazione, "**di cosa**" si stia cercando l'effetto e poi "**su cosa**" ci aspetteremmo di osservare tale effetto (essere quindi sicuri che sia la

politica *di cui* si indaga l'effetto sia il fenomeno *su cui* si indaga l'effetto siano ben definiti e circoscritti). Ad esempio, la domanda "qual è l'effetto della politica industriale sullo sviluppo economico?" troverà difficilmente una risposta, perché troppo generici e sfumati sono sia il "di cosa" sia il "su cosa". Mentre una domanda del tipo "Qual è l'effetto degli aiuti economici alle imprese artigiane sull'occupazione dipendente?" appare formulata in modo più corretto, in quanto si definisce in modo nitido *che cosa* dovrebbe produrre un cambiamento (un certo tipo di aiuti) su *quale* concreto fenomeno (l'occupazione nelle imprese artigiane).

Una volta messo a fuoco il "di cosa" e il "su cosa", resta a carico del valutatore il difficile compito di stabilire se la politica pubblica abbia veramente prodotto tale effetto. E quindi capire se i cambiamenti in positivo siano veramente da attribuirsi alla politica e non piuttosto alla dinamica spontanea favorevole del fenomeno ("*sarebbe andata bene anche senza la politica pubblica*"). Oppure stabilire se eventuali cambiamenti in negativo non mascherino comunque un contributo in positivo della politica ("*senza la politica sarebbe andata persino peggio*")

Le scienze sociali hanno sviluppato un vasto *menu* di metodi quantitativi e qualitativi per indagare gli effetti delle politiche pubbliche. La possibilità di applicarli dipende però in modo cruciale dal fatto che i possibili committenti ed utilizzatori della valutazione siano stati aiutati a definire in modo appropriato quali sono le domande cui è possibile dare una risposta; e dal fatto che si intenda investire risorse nella produzione di questo tipo di conoscenza.

EFFICACIA (E OBIETTIVI)

Insieme all'espressione "effetto di una politica" si usa spesso un altro termine, più accattivante ma al tempo stesso più ambiguo: quello di *efficacia*. La letteratura in materia di valutazione definisce unanimemente l'efficacia come *grado di raggiungimento degli obiettivi*; e spesso non manca di aggiungere che tale efficacia si misurerebbe, *sic et simpliciter*, con gli opportuni "indicatori" (di efficacia, appunto).

Ma cosa si intende per "obiettivo" di un'azione pubblica? Qui metteremo in evidenza tre accezioni tra le molte possibili, allo scopo di sottolineare quanto sia vago (ed insufficiente) definire l'efficacia come "raggiungimento degli obiettivi".

L'obiettivo di una politica pubblica può essere inteso come “*cambiamento rispetto ad un fenomeno considerato problematico*”. Esso può essere enunciato in modo più circoscritto (ridurre la mortalità sulle strade; ridurre la frequenza degli incendi boschivi; aumentare l'occupazione nelle piccole imprese), oppure più generico (sostenere lo sviluppo locale; favorire le pari opportunità; combattere la criminalità). Ma in tutti i casi l'obiettivo è *perseguire un cambiamento*. Compito della valutazione è verificare se un cambiamento ci sia stato, ma soprattutto stabilire se tale cambiamento sia attribuibile alla politica stessa. In questo senso quindi “valutare l'efficacia” non significa altro che “valutare gli effetti”, nel senso specificato al punto precedente.

Ma “obiettivo”, nella pubblica amministrazione, può assumere molti altri significati. Spesso significa solo “*compito assegnato a qualcuno*”, dove questo qualcuno può essere un individuo o un'istituzione. Istituire un comitato, indire un appalto, assegnare risorse, realizzare un'opera pubblica: sono tutti esempi di obiettivi intesi come “compiti assegnati”. È chiaro come la valutazione dell'efficacia come “grado di raggiungimento” degli obiettivi si riduca in questo caso ad una semplice *verifica* che i compiti assegnati siano stati svolti.

In altri casi ancora “obiettivo” può significare “*livello quantitativo atteso per una certa prestazione*”. In qualche caso (sporadico, peraltro) le politiche pubbliche hanno obiettivi formulati in questo modo: l'obiettivo è ridurre i furti del 10 per cento, aumentare gli occupati di 100 mila unità, o incrementare la soddisfazione degli utenti del 5 per cento. Qualora questa sia l'accezione di obiettivo perseguito, la valutazione del suo raggiungimento ricade comunque *in una delle due situazioni* precedenti. Nella misura in cui vi sia *incertezza* sul contributo effettivo dato dalla politica al raggiungimento dell'obiettivo, siamo di fronte ad problema classico di valutazione degli effetti. Se invece ci si trova in una situazione in cui tale legame causale può essere dato per *scontato*, al valutatore si richiede un semplice atto di controllo, simile alla verifica sull'esecuzione di compiti assegnati.

In conclusione, *valutare l'efficacia* di una politica può significare *cose molto diverse*: a tale diversità deve accompagnarsi l'uso di strumenti e metodi analitici differenti.

CONFRONTI INFORMATIVI (NON INDICATORI)

L'ortodossia dominante propone gli “indicatori” (opportunosamente etichettati: di processo, di risultato, di impatto, di efficacia, di efficienza, ...) come lo strumento analitico fondamentale per qualsiasi tipo di valutazione. A questa ortodossia contrappriamo qui un'eresia: gli indicatori, in quanto semplici misurazioni di fenomeni, non indicano nulla, certo non l'efficacia, l'efficienza, l'impatto... di una politica.

In realtà sono i **confronti con appropriati termini di paragone** a consentire di farsi un'opinione, di dare giudizi, di valutare. Ed è la costruzione di termini di paragone appropriati la vera sfida cognitiva della valutazione. L'ortodossia sfugge a questa sfida, rifugiandosi nella estenuante costruzione di *batterie* di indicatori.

Emblematico è il caso della valutazione degli effetti. Un effetto si deduce *non* da un indicatore, bensì dal *confronto* tra ciò che è successo dopo l'attuazione di una politica e ciò che sarebbe successo in assenza della politica stessa. Ricostruire “cosa sarebbe successo” è ovviamente molto difficile, ma se si intende davvero valutare gli effetti di una politica, occorre essere consapevoli di tale difficoltà ed affrontarla con gli strumenti adeguati.

L'importanza dei confronti vale anche per la valutazione dell'attuazione delle politiche. L'uso acritico di indicatori per misurare ogni aspetto della loro realizzazione porta tipicamente alla produzione di imponenti quantità di numeri, poi molto difficili da utilizzare a scopo decisionale. Per far cosa utile, il valutatore non dovrebbe limitarsi a *misurare* (non importa quanto accattivanti siano i nomi degli indicatori che utilizza). Il suo compito è piuttosto di *confrontare* ciò che viene attuato con il disegno originario della politica, in modo da far emergere criticità, difformità, incongruenze e spunti per il miglioramento.

Note:

¹ PAWSON R., TILLEY N., 1997, *Realistic Evaluation*, London, Sage Publications.

² LEWANSKY R., 1996, “Implementazione” in CAPANO G., GIULIANI M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Per ulteriori informazioni: www.capi.org