

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

Author(s): MAURO PALUMBO

Source: *Studi di Sociologia*, Luglio-Settembre 2005, Anno 43, Fasc. 3 (Luglio-Settembre 2005), pp. 237-265

Published by: Vita e Pensiero — Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23005119>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Vita e Pensiero — Pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Studi di Sociologia*

JSTOR

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

PREMESSA

L'Unione Europea ha svolto un ruolo di rilievo nella diffusione in Italia della pratica della valutazione, anche se questa era stata introdotta fin dagli anni Settanta in campo sociale e Ottanta in campo economico¹, senza tuttavia superare i confini di piccole *enclave*. In particolare con il 1999, anno di pubblicazione (peraltro solo in lingua inglese e francese) delle Guide metodologiche MEANS² (C.E. 1999), si assiste ad un'operazione culturalmente e professionalmente rilevante: quella della codifica in un agile manuale delle principali procedure e tecniche relative alla valutazione del ciclo di Programmazione 2000-2006 dei Fondi Strutturali, in conformità alle dettagliate indicazioni del Regolamento 1260/1999.

La coincidenza temporale della pubblicazione delle Guide MEANS e dell'approvazione del Regolamento 1260/1999, che disciplina con un certo dettaglio la valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* delle politiche europee legate ai Fondi Strutturali, ha fortemente influenzato in Italia la pratica della valutazione. Pur avendo accolto impostazioni teoriche proprie della manualistica più accreditata, le Guide MEANS hanno suscitato diverse critiche, quasi sempre connesse alla relativa rigidità dello schema programmatico sotteso all'impostazione della valutazione prevista, di cui si dà conto in questo contributo. Non va tuttavia dimenticato che la produzione manualistica comunitaria, cui si sono affiancate ulteriori linee guida relative ai singoli Fondi e specificazioni per il caso italiano ad opera dell'Unità di Valutazione del Ministero dell'Economia e del Tesoro (UVAL), ha

¹ Ci si riferisce, in particolare, alle pionieristiche pubblicazioni della Fondazione Zancan di Padova (es. Glasser 1972) e all'istituzione del Fondo Investimenti Occupazione (1981), con la conseguente introduzione nella prassi di selezione dei progetti d'investimento dell'Analisi costi-benefici (cfr. Pennisi 1991).

² Si tratta di un acronimo di *Methods of Evaluating Structural Policies*, nonché di *MEANS for Evaluating Actions of Structural Nature*, progetto promosso e coordinato dalla D.G. XVI/G2. I sei volumi di cui consta l'opera *Evaluating socio-economic programmes*, ovvero *Évaluer les programmes socio-économiques* saranno citati nel testo con la notazione C.E. (1999). Una sintesi dei punti chiave delle Guide MEANS è contenuta nella seconda parte di Pupo (2003).

contribuito all'omogeneizzazione delle pratiche valutative e alla loro diffusione in ambito nazionale, sicché anche all'interno di un'impostazione critica non si può negare che le luci prevalgano sulle ombre. Recentemente è stata inoltre realizzata una revisione abbastanza significativa delle Guide MEANS, sulla base di numerose interviste somministrate agli utilizzatori di MEANS (Tavistock Institute e Al. 2003); la nuova Guida precede la pubblicazione dei nuovi Regolamenti Comunitari che disciplineranno il nuovo ciclo di Programmazione 2007-2013 e che introdurranno importanti novità nella configurazione e nelle modalità di programmazione dei Fondi Strutturali. Nel seguito saranno descritte brevemente le attuali modalità di valutazione, i punti di forza e di debolezza di questa impostazione alla luce delle teorie più accreditate, le prospettive aperte dai nuovi Regolamenti e dalla nuova Guida.

I - IL CICLO PROGRAMMAZIONE-VALUTAZIONE

Una delle caratteristiche più evidenti della valutazione in ambito comunitario è costituita dal forte legame che viene stabilito, sia dal Regolamento 1260, sia dalle Guide MEANS, tra programmazione e valutazione.

Il Regolamento 1260, in primo luogo, si sofferma in modo forse fin troppo puntuale sulle attività di valutazione:

– all'art. 40 prevede che l'azione comunitaria sia oggetto di valutazioni *ex ante*, intermedia, *ex post*, «volte a determinarne l'impatto rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 1 [i noti «Obiettivi» numero 1, 2, 3] e ad analizzarne le incidenze su problemi strutturali specifici» e che l'efficacia dell'azione dei Fondi sia valutata in funzione dell'impatto globale sul conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 158 del Trattato e segnatamente sul rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità, nonché sulle priorità dei piani e degli Assi prioritari dei vari documenti di programmazione;

– all'art. 41 afferma che «la valutazione *ex ante* serve di base alla preparazione dei piani, dei programmi, degli interventi e del complemento di programmazione dei quali è parte integrante» e precisa che «riguarda l'analisi dei punti di forza e di debolezza e delle potenzialità dello Stato membro, della regione o del settore economico» e che «valuta la coerenza della strategia e degli obiettivi con il contesto di riferimento, nonché l'impatto atteso, con eventuale quantificazione dei risultati previsti». Nel seguito sono definiti con molto dettaglio gli aspetti di cui tener conto (competitività, innovazione, PMI, occupazione, mercato del lavoro, ambiente, pari opportunità) e se ne precisano ulteriormente i contenuti³;

³ Tra questi contenuti va ricordata la valutazione *ex ante* della situazione socio-economica ed occupazionale, in rapporto anche alla strategia globale di sviluppo delle risorse umane, della situazione ambientale, del rispetto delle pari opportunità, della coerenza interna dei vari documenti di programmazione.

– l'art. 42 è dedicato alla valutazione intermedia, che «prende in considerazione, tenendo conto della valutazione *ex ante*, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi. Valuta altresì l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione»;

– l'art. 43 disciplina infine la valutazione *ex post*, che «mira a render conto, sulla base dei risultati della valutazione già disponibili, dell'impiego delle risorse, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per la politica di coesione economica e sociale. Essa verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione, nonché sulle realizzazioni e sui risultati, compresa la loro prevedibile durata».

Questa dettagliata illustrazione dei contenuti del Regolamento 1260 è parsa opportuna per mostrare l'attenzione con cui la Commissione ha inteso disciplinare la valutazione e per mostrare già alcune caratteristiche che ne costituiscono anche dei limiti:

- a) il nesso forte che lega la valutazione, soprattutto *ex ante*, alla programmazione;
- b) la rigida disciplina dei contenuti e delle modalità delle varie valutazioni, in particolare di quelle *ex ante* ed intermedia (di qui anche burocratizzazione dell'attività di valutazione, rigidità nella definizione dei disciplinari, nella valutazione delle offerte, nell'assegnazione degli incarichi);
- c) la conseguente focalizzazione della valutazione sugli obiettivi dei vari documenti comunitari di riferimento;
- d) una certa sopravvalutazione nelle capacità taumaturgiche della valutazione.

Nelle pagine che seguono discuteremo in dettaglio le implicazioni di queste scelte e di altre opzioni metodologiche ad esse correlate (ad esempio, la decisa adozione del modello del ciclo del programma), definite non solo dalle Guide MEANS, ma anche dalla Linee Guida emanate dalle varie Direzioni competenti (in particolare le ex DG V, DG XVI). In questa sede ci si limita a ricordare che la bozza di nuovo Regolamento dei Fondi dedica un unico articolo, il 46, alla valutazione (a fronte di un intero capo, il III, del Reg. 1260) e ne definisce in modo assai più sobrio le finalità («contribuiscono a rafforzare la qualità, l'efficienza e la coerenza degli interventi dei Fondi»), la natura («possono essere di natura strategica, al fine di esaminare l'evoluzione di un programma [...], o di natura operativa, al fine di accompagnare il monitoraggio di un programma operativo»), il tipo («sono fatte all'inizio, durante e alla fine del periodo di programmazione»).

In breve, il decisore europeo sembra aver ridimensionato le proprie aspettative circa la valutazione ed aver compreso la necessità di rendere meno rigida la sua disciplina, quantomeno a livello regolamentare e, di conseguenza, sembra aver colto la necessità di rinviare alla definizione dei disciplinari da parte delle varie autorità di gestione la precisazione dei contenuti e delle finalità specifiche di ogni valutazione.

II - VALUTAZIONE E PROGRAMMAZIONE:
 IL RITORNO ALLA RAZIONALITÀ SINOTTICA?

Si è detto in precedenza che la valutazione prevista a livello comunitario è fortemente legata alle modalità di programmazione codificate nei Regolamenti e nelle Linee Guida attuative. Questi prevedono, in particolare, un sistema “a cascata”, che, a partire dalla enunciazione a livello di Trattato e di Regolamento dei macro obiettivi (nel ciclo 2000-2006 gli Obiettivi 1, 2, 3)⁴, giunge poi a definire una serie di obiettivi specifici che debbono trovare traduzione operativa nei documenti di programmazione regionali o nazionali⁵.

Questa impostazione la fa certamente rientrare nella categoria delle valutazioni *preordinate* di Stake, di cui si parla nel contributo introduttivo di questo volume, che sembra proporre un ritorno al modello della «razionalità sinottica», ampiamente criticato fin dagli anni Quaranta, con la formulazione della teoria della razionalità limitata da parte di Herbert Simon (Simon [1947] 1958) e Sessanta, con la formulazione della teoria del *disjointed incrementalism* di Lindblom (1968) e Lindblom e Braybrooke (1963). In breve, ricordiamo che il modello presuppone la possibilità di trovare la *one best way* di soluzione per ogni problema, attraverso un'analisi completa, condotta *ex ante*, dei termini in cui si pone il problema stesso e delle possibili soluzioni, tra le quali si sceglie la migliore in base al sistema di preferenze del decisore, sistema che si presuppone stabile nel tempo⁶. Non è questa la sede per proporre ulteriori critiche a questo modello⁷;

⁴ Ci si riferisce alla declinazione, per il periodo di programmazione 2000-2006, dell'obiettivo di cui all'Art. 130A dell'Atto Unico Europeo, del rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità: – Obiettivo 1 (promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni che presentano ritardi nello sviluppo); – Obiettivo 2 (favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali), che ricomprende gli Obiettivi 2 e 5b della precedente programmazione; – Obiettivo 3 (favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione), che raggruppa i precedenti Obiettivi 3 e 4. Ogni Obiettivo prevede la predisposizione di una serie di documenti programmatori elencati all'articolo 9 del Regolamento 1260/1999. Nel prossimo periodo di programmazione sono previste ulteriori modifiche e si avranno i seguenti Obiettivi: – Obiettivo Convergenza (nuovo Obiettivo 1), destinato alle regioni in ritardo nello sviluppo; – Obiettivo Competitività (nuovo Obiettivo 2), che assorbirebbe anche gli attuali interventi a titolo dell'Obiettivo 3 e a valere sul Fondo Sociale Europeo; – Obiettivo Cooperazione territoriale (nuovo Obiettivo 3, relativo alla cooperazione transregionale e non solo transfrontaliera già sviluppata attraverso Interreg).

⁵ Si tratta dei Programmi Operativi Nazionali (PON) o Regionali (POR), di solito articolati in Assi e Misure, i cui documenti attuativi sono costituiti dai Complementi di Programmazione (cfr. art. 9 Reg. 1260/1999).

⁶ Per la precisione, le caratteristiche salienti del modello sono le seguenti (da Dunn [1981] 1994): *a*) un decisore individuale o collettivo deve identificare un problema di *policy* sul quale c'è consenso tra i più rilevanti *stakeholder*; *b*) un decisore individuale o collettivo deve definire e ordinare in modo consistente tutti gli scopi (*goals*) e gli obiettivi il cui conseguimento dovrebbe rappresentare la soluzione al problema; *c*) un decisore individuale o collettivo deve identificare tutte le *policies* alternative che possono contribuire al raggiungimento degli scopi e obiettivi; *d*) un decisore individuale o collettivo deve prevedere tutte le conseguenze che deriveranno dalla selezione di ogni alternativa; *e*) un decisore individuale o collettivo deve comparare ogni alternativa in rapporto alle sue conseguenze sul conseguimento di ogni scopo od obiettivo; *f*) un decisore individuale o collettivo deve scegliere l'alternativa che massimizza il conseguimento degli obiettivi.

⁷ Si rinvia, in proposito, ad alcuni testi italiani ampiamente documentati, quali Bertin (1989), Balducci (1991), Siza (1994), Palumbo (2001: cap. 5).

basti qui dire che esso potrebbe essere applicato ad un ambito piuttosto circoscritto e ben definito, rispetto al quale il decisore è realmente unico e controlla sia la fase di definizione delle politiche che quella della loro realizzazione.

Una situazione praticamente opposta alla prassi programmatoria codificata dalle varie Linee Guida comunitarie, che prevede un ricorso anche ampio al partenariato e fonda l'intero meccanismo di decisione e gestione dei Fondi strutturali sulla negoziazione e sulla partecipazione (si pensi ad esempio al ruolo dei diversi soggetti istituzionali, economici e sociali nei Comitati di Sorveglianza): elementi, questi, che dovrebbero accentuare il carattere multiobiettivo e *multistakeholder* dei Programmi e dunque la necessità di valutarli secondo una pluralità di punti di vista. Ciò non ostante, l'approccio comunitario fa proprio il modello del «ciclo del progetto», in base al quale viene tracciata una connessione sia gerarchica che causale tra obiettivi di livello diverso, a ciascuno dei quali corrisponde, come si legge in figura 1, un diverso tipo di effetti da analizzare in chiave valutativa.

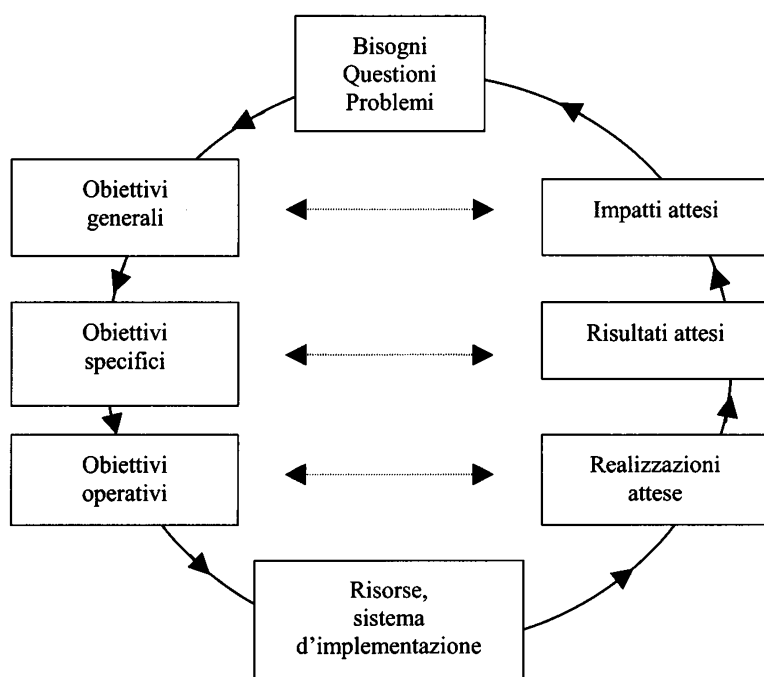


FIG. 1 - Il ciclo del programma.

Leggendo il modello in senso antiorario si ottiene il processo decisione-realizzazione-valutazione. Leggendolo per corrispondenze orizzontali, si nota che gli impatti rappresentano l'attuazione degli obiettivi generali, i risultati quella degli obiettivi specifici e le realizzazioni quella degli obiettivi operativi. Nel contempo, la lettura discendente del lato sinistro dello schema rappresenta il processo di programmazione *top-down*, quella ascendente del lato destro il processo di realizzazione *bottom-up*.

Ai tre livelli di obiettivi corrisponde un diverso tipo di esito. Inoltre, la catena causale posta tra gli obiettivi rende quelli operativi strumentali al conseguimento di quelli specifici e questi a loro volta strumentali al conseguimento di quelli generali. Nel lessico comunitario (cfr. C.E. 1999: I, 106-107), fortemente centrato sulle politiche distributive⁸, si intende per:

realizzazione o prodotto: il prodotto dell'attività degli operatori, ottenuto in contropartita del finanziamento erogato o delle risorse dedicate (es., numero di ore di presenza di un operatore, numero di analisi effettuate da un laboratorio, numero di ore di formazione erogate, ecc.)

risultato: il cambiamento prodotto nel destinatario dell'intervento effetto diretto dell'intervento stesso (es., allievi formati, allievi occupati, tossicodipendenti o alcolisti astinenti, ecc.)

impatto specifico o outcome: qualsiasi altro effetto sul destinatario diretto dell'intervento che non sia specifico ed esplicito obiettivo dell'intervento stesso (es., empowerment degli allievi formati, miglioramento delle relazioni sociali del soggetto disintossicato)

⁸ Si ricorda che Theodore Löwi aveva individuato quattro tipi di politiche pubbliche, basate sostanzialmente sul modo in cui sono strutturate le diverse «arene di potere» in cui prendono forma le *policies* (cfr. anche Löwi 1999): *a*) politiche *distributive*, che assegnano a destinatari bene individuati benefici, prestazioni, sovvenzioni, altrettanto ben definiti, mentre i costi sono «occultati», in quanto di norma ricadono sulla fiscalità generale; *b*) politiche *redistributive*, (o «estrattive»), mediante le quali l'autorità pubblica consente l'accesso a determinati vantaggi a categorie specifiche, prevedendo una copertura dei costi diversificata a seconda dei soggetti, spesso senza che beneficiari e contribuenti si identifichino: al loro interno sono chiari sia i benefici che i costi a carico dei diversi gruppi sociali; *c*) politiche *regolative*, in cui l'azione pubblica è principalmente rivolta a dettare norme autoritative che vincolano, a vari livelli, il comportamento dei soggetti destinatari (es.: urbanistica). Si tratta di provvedimenti che obbligano a fare o vietano di fare, con validità *erga omnes* o nei confronti di una specifica categoria ed hanno quindi per oggetto l'applicazione di «incentivi negativi» piuttosto che positivi, in quanto delimitano o riducono i comportamenti di individui o gruppi (Capano - Giuliani 1996: 55); *d*) politiche *costituenti*: meno frequenti delle altre, hanno un ambito esteso di applicazione ed una bassa probabilità di utilizzo immediato del potere coercitivo; sono di norma svolte da attori «politici» in senso stretto (partiti, burocrazie) e definiscono le regole generali di funzionamento di un sistema. Come ho avuto modo di osservare (Palumbo 2001: 109), ai fini della valutazione è assai importante distinguere fra le prime tre, in quanto richiedono gradi diversi di attenzione nella definizione del quadro di riferimento da considerare e nelle strategie di ricerca da utilizzare. Inoltre, la corrispondenza tra diversi tipi di politiche e di arene decisionali getta anche luce diversa sugli *stakeholder* e sul loro ruolo nel processo di valutazione. Nelle politiche distributive, infatti, si corre il rischio di includere negli *stakeholder* solo i potenziali beneficiari e destinatari delle politiche stesse, non anche coloro che ne pagano i costi, mentre nelle politiche redistributive questo rischio si corre più difficilmente. Del pari, l'interesse pubblico costituisce lo sfondo naturale all'interno del quale leggere gli interessi specifici degli *stakeholder* di politiche distributive; si tratta di uno sfondo che per definizione eccede l'ambito dei benefici percepibili dall'insieme dei soggetti direttamente interessati (che per l'appunto vedono i benefici possibili, ma non i costi, della politica). Dall'altro lato, nelle politiche redistributive l'area dei benefici e dei costi ad esse connessi si sovrappone in modo significativo con quella degli interessi degli attori coinvolti e quasi sempre partecipi dei processi decisionali. Da ultimo, nelle politiche regolative può essere necessario discostarsi da disegni valutativi tradizionali; ad esempio, la valutazione dell'efficacia di un Piano urbanistico potrebbe richiedere la rilevazione non solo delle attività, pubbliche e private, svolte in accordo con le sue previsioni, ma anche di quelle sviluppate in contrasto (violazioni ed abusi edilizi) e la costruzione di controfattuali non semplici («chi avrebbe fatto cosa in assenza del Piano?»).

impatto generale: effetti (voluti o meno, previsti o meno) sulla società degli interventi realizzati (es., crescita dei tassi di occupazione, diminuzione della disoccupazione, diminuzione dei reati connessi al consumo di droga, ecc.)

Come si è accennato, la sequenza tra obiettivi non corre solo dal particolare al generale, ma risponde anche ad una logica di tipo causale (le realizzazioni producono i risultati e questi gli impatti) e a seconda del tipo di osservatore o di *stakeholder* si può ipotizzare una diversa sensibilità all'uno o l'altro (es., l'operatore vede il processo di erogazione del servizio e quindi le realizzazioni e i prodotti, l'utente vede questi e i risultati, la famiglia vede i risultati, la società gli impatti).

Il modello del ciclo del programma deriva in effetti da procedure, codificate nel corso degli anni Ottanta e Novanta, prima in Germania e poi nell'Unione Europea (cfr. C.E. 1993), di progettazione e valutazione degli interventi a favore di Paesi terzi. Questo modello presuppone un'analisi dei problemi cui il Progetto intende dare risposta («immagine della realtà attuale»), condotta al fine di identificare le loro cause; un'analisi degli obiettivi («immagine dell'avvenire e d'una situazione migliorata»), che mostra quali interventi possono dare soluzione almeno parziale al problema; un'analisi delle strategie («comparazione tra differenti catene di obiettivi»), che permette d'individuare le soluzioni migliori tra quelle ipotizzabili (cfr. C.E. 1993: 18-23).

Si ottiene così una serie di catene causali e operative strutturate come segue (cfr. Palumbo 2001: 217):

a) catena delle cause: dal problema (ad es., costante penuria di cibo in un'area geografica) si risale alle cause, di solito organizzate a catena o ad albero (ad es., scarsa produttività dei terreni, dovuta alla scarsità di piogge – nel caso si tratti di una catena, ossia di fenomeni dovuti a una singola causa; scarsa produttività dei terreni dovuta alla scarsità di piogge, alla cattiva qualità dei semi, all'incapacità di usare nuove tecniche colturali – nel caso si tratti di un "albero" di cause, ossia di un fenomeno dovuto ad un insieme di cause, tutte sufficientemente rilevanti da richiedere un intervento); qui l'attenzione si concentra su elementi fattuali;

b) catena degli obiettivi: le cause inducono a proporre dei rimedi, che incidono in modo significativo sulla catena o sull'albero delle cause (ad es., se la scarsa produttività dei terreni è dovuta solo a carenza idrica, si prevede di costruire un impianto d'irrigazione; se siamo dinanzi ad un albero causale, allora all'impianto di irrigazione si affiancherà la fornitura di sementi migliori e la formazione dei contadini alle nuove colture); in questo caso si privilegia la coerenza "orizzontale", ossia esterna: ci si chiede cioè se ogni obiettivo è coerente con le necessità emergenti dalla catena causale;

c) catena della strategia: gli obiettivi generali (eliminare la penuria di cibo, migliorando la produzione agricola) si traducono in obiettivi specifici (migliorare l'irrigazione, migliorare la qualità dei semi, migliorare le competenze degli agricoltori) e questi in obiettivi operativi (costruire *x* chilometri di canali, fornire *y* quin-

tali di semi, formare z soggetti per n ore). Naturalmente gli obiettivi operativi si tradurranno in “mezzi e azioni”. In altre parole, ci sarà alla fine di ogni obiettivo operativo una lista più o meno lunga di «chi fa cosa, quando, dove, come, con quali fondi, ecc.». Qui l’attenzione si concentra sulla coerenza “verticale” tra obiettivi di livello più generale e obiettivi operativi e dà vita al controllo di coerenza interna. Questa lista viene poi percorsa a ritroso dalla:

d) catena della valutazione: le realizzazioni (*output*) ottenute grazie alle risorse impiegate (ore di formazione, chilometri d’impianti irrigui, tonnellate di semi) dovranno dare dei risultati (contadini formati, litri d’acqua distribuiti, campi seminati) finalizzati ad ottenere un impatto specifico (significativo aumento della produzione alimentare), a sua volta proiettato verso un impatto globale (fine della penuria alimentare). Si percorre cioè a ritroso la catena della strategia, di cui la valutazione costituisce anche una forma di validazione (*ex post*).

Il modello parte dunque dall’analisi dei bisogni che danno origine all’intervento e, sotto questo aspetto, potrebbe apparire coerente con le esigenze del programmatore comunitario. Tuttavia⁹, nei programmi comunitari l’albero degli obiettivi non riproduce solo o tanto una catena causale (dall’individuazione delle cause di un problema si passa alla definizione delle modalità di soluzione), in quanto ad essa si sovrappone, quando non si sostituisce, una serie di opzioni che derivano dal carattere multilivello e *multistakeholder* dei Programmi comunitari. Come già avevano efficacemente osservato Majone e Wildavsky (1978), nella maggior parte dei casi, «gli obiettivi sono multipli (poiché vogliamo svariate cose e non una sola), contraddittori (perché vogliamo cose differenti) e vaghi (perché è così che riusciamo a trovare un accordo sull’opportunità di procedere senza che sia necessario anche un accordo su che cosa fare esattamente)». Ne discende che le principali ragioni dell’opacità degli obiettivi risiedono nei diversi *frame* cognitivi propri dei tanti attori implicati nelle politiche, nel fatto che esistono obiettivi e scopi diversi per le persone, per i programmi, per i gruppi coinvolti e questi obiettivi cambiano nel tempo, con grande disperazione del valutatore. A ciò si aggiunge l’inevitabile “tradimento” implicato dalla traduzione di accordi, intese, scopi e obiettivi generali in testi linguistici sottoposti a regole convenzionali (leggi e programmi, ma non solo), ampiamente illustrato da Bezzi (2003a). Significa altresì, naturalmente, che qualunque valutazione eccessivamente legata al modello «obiettivi-risultati» corre il serio rischio di non cogliere effetti inintenzionali dei programmi (siano essi positivi o negativi rispetto alle finalità degli stessi) e di dare per scontato che «ciò che è bene per il decisore è bene anche per qualsiasi *stakeholder*, in particolare per qualsiasi destinatario»¹⁰.

⁹ Mi riferisco a Palumbo (2001: cap. 7), al quale attingo nelle pagine che seguono.

¹⁰ I modelli di programmazione e valutazione comunitaria tentano di correggere questo difetto prevedendo un’ampia partecipazione alle fasi di decisione e di valutazione; tuttavia si tratta sempre di processi fortemente istituzionalizzati, che rischiano di comprimere «il valutare come fenomeno sociale e come relazione» di cui parla Vergani nel presente fascicolo della Rivista.

Lo stesso volume introduttivo della Collezione MEANS riconosce del resto che «mentre l'albero degli obiettivi permette di identificare e di ordinare gerarchicamente gli obiettivi, non permette d'identificare i legami causali che esistono tra questi» e propone di fare ricorso al «diagramma logico degli impatti», che rappresenta una sorta di «albero degli effetti generati dagli obiettivi» (cfr. C.E. 1999: I, 99; cfr. fig. 2). A mio avviso in questo caso si manifesta l'*incoerenza strutturale tra i due criteri della coerenza logica (o coerenza interna) e della massimizzazione dell'efficacia (o coerenza esterna) degli interventi previsti da un Programma*. In altri termini, la rigidità con cui si chiede al programmatore di seguire il percorso logico dell'albero degli obiettivi, declinato in termini di passaggi (cfr. ibid.: I, 92) da obiettivi generali a specifici a operativi, rende difficile sostenere che l'articolazione di questo albero corrisponda a quella delle cause che hanno generato i problemi sui quali s'intende intervenire e, a maggior ragione, che corrisponda dunque a quello dei rimedi ottimali per contrastare i fenomeni non desiderati (disoccupazione, disuguaglianze, ecc.).

I due "alberi" non si sovrappongono perché l'albero della struttura causale viene costruito a partire dai bisogni/problemi; risponde cioè alla domanda «cosa causa questo problema o bisogno» ed è suscettibile di generare una *policy* che risponda a domande quali «cosa bisognerebbe fare per risolvere questo problema o rispondere a questo bisogno, ovvero per ridurre l'ampiezza in termini quantitativi da... a..., ovvero per modificarlo in termini qualitativi da... a...». Di contro, l'albero degli obiettivi viene costruito a partire non solo (e spesso non prioritariamente) dai bisogni, ma anche (e soprattutto) a partire dalle *competenze* e dai vincoli istituzionali (tenendo conto anche del principio di sussidiarietà), dalle *finalità* definite a livello politico, dalle risorse disponibili. Risponde cioè alla domanda «*nell'ambito delle mie attuali competenze e tenuto conto delle risorse di cui dispongo, che tipo di risposta posso dare a quei bisogni che le finalità che si è prefissa la Commissione indicano come prioritari?*». In particolare, il richiamo alle competenze (nel duplice significato, di *poter fare solo* ciò che rientra in tali competenze e di *voler fare tutto* quello che vi rientra) rende evidente che, in linea teorica, può capitare sia di avere dinanzi bisogni ai quali non è possibile dare risposte (complete o adeguate) perché non si è dotati delle necessarie competenze, sia di doversi avvalere delle competenze di cui si dispone per rispondere a problemi che andrebbero affrontati in modo diverso.

Ad esempio, se per raggiungere una certa finalità (ridurre la disoccupazione) ci si pone come obiettivo generale quello di aumentare il numero di posti di lavoro, che si reputa opportuno perseguire mediante (obiettivo specifico) la creazione d'impresa, ma i mezzi di cui l'attuatore dispone sono limitati alla formazione e non comprendono anche gli incentivi agli investimenti (l'obiettivo operativo diventa dunque erogare formazione per nuovi imprenditori), la coerenza interna al programma dal punto di vista delle competenze di cui il decisore dispone è assolta, mentre non si può dire che l'intervento possieda efficacia esterna, perché rispetto ai bisogni occorrerebbe incidere sull'intero *set* di variabili da cui dipende

la creazione d'impresa (dunque non solo formazione, ma anche incentivi economici, servizi reali, sostegno all'avvio di nuove imprese con agevolazioni all'accesso ai mercati, ecc.)¹¹.

Infine, ritenere che i problemi si risolvano ripercorrendo a ritroso il percorso che li ha causati porrebbe comunque la questione, lucidamente enunciata da Rossi, Freeman e Lipsey (1999⁶: 415), secondo cui *basic social science models often ignore policy-relevance*, ovvero che in campo sociale le sequenze causali che fanno nascere un problema o un bisogno spesso non sono alterabili dalle *policies*, mentre da queste ci si attende comunque la capacità di contrastare o rimuovere i loro effetti. È esperienza comune nei programmi sociali (cfr., ad es., Segre 2000) che non sia possibile ripercorrere a ritroso l'albero delle cause. L'insufficiente rendimento scolastico causato da una cattiva socializzazione o da una famiglia deprivata non può essere combattuto percorrendo a ritroso la freccia del tempo (facendo tornare infante un adolescente e facendogli vivere esperienze diverse), ma con interventi che mirano a rimuovere gli effetti in altro modo (per esempio con azioni di risocializzazione, di sostegno terapeutico, ecc.). Di contro, una scarsa propensione delle donne al lavoro per carichi familiari può essere modificata alleviando i carichi familiari stessi (agendo cioè sulla causa immediata, anche se la catena causale più lunga, riferibile a un sistema di *welfare* inadeguato, ovvero a una cultura dominante di tipo maschilista, non viene modificata dall'intervento).

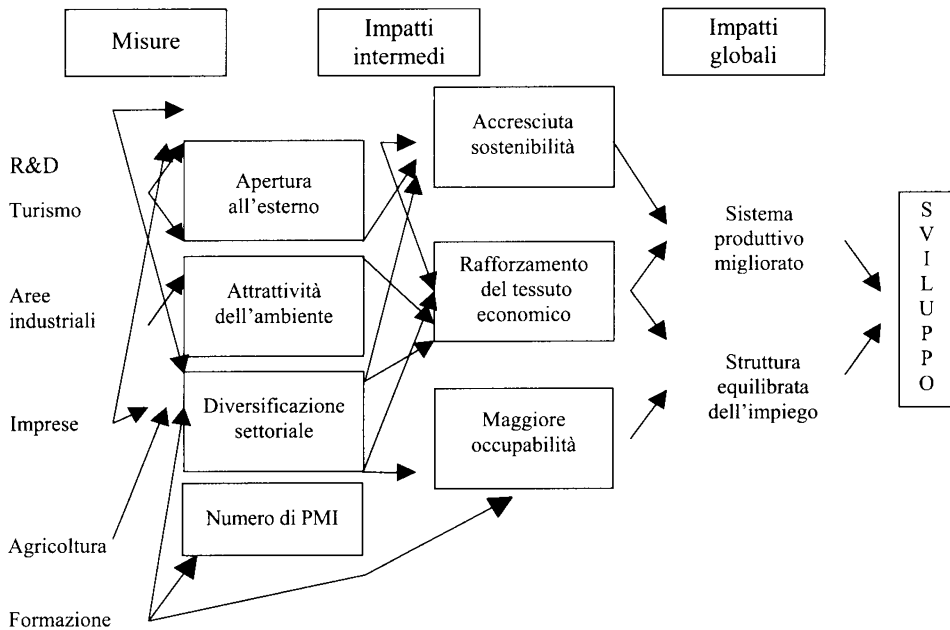
Di conseguenza, in una valutazione di programma dovrebbero essere considerate queste sequenze, tra loro correlate ma non sovrapponibili (per lo meno, la sovrapposizione va empiricamente investigata e dimostrata, non presupposta):

- a) i bisogni, le questioni, i problemi che il programma intende affrontare;
- b) l'albero delle cause (ricostruito induttivamente, cioè a partire da bisogni, questioni, problemi);
- c) l'albero dei rimedi (costruito deduttivamente, in parte attraverso l'inversione del percorso causa-effetto individuato al punto b, in parte uscendo da questo percorso);
- d) l'albero degli obiettivi, che traduce i rimedi in azioni o gruppi d'azioni da realizzare e le organizza in modo sistematico, alla luce anche delle competenze e delle risorse disponibili;
- e) l'albero degli impatti, che assumendo come causa la realizzazione degli interventi previsti nell'albero degli obiettivi, ne stima gli effetti (gli impatti) sui problemi che avevano originato il programma.

Al contrario, secondo le modellistiche comunitarie, l'albero degli obiettivi viene privilegiato nelle valutazioni *ex ante* e intermedia, mentre solo in quella *ex post* trova spazio anche l'albero degli impatti; in altre parole, la valutazione comunitaria segue una logica prevalentemente autoreferenziale, privilegiando la coerenza interna (tra livelli gerarchicamente differenziati di obiettivi) su quella

¹¹ Quanto detto è evidente negli studi di caso, come quelli bene illustrati in Vergani (2004).

esterna (tra obiettivi e bisogni che generano l'intervento, tra risultati e mutamenti di contesto coerenti con le finalità dell'intervento).



(da C.E. 1999: I, 99).

FIG. 2 - Diagramma degli impatti attesi.

La critica all'approccio delle competenze non va confusa con una critica all'approccio degli obiettivi, che andrebbero precisati il più possibile fin dalla definizione del programma stesso o del mandato del valutatore. È anzi giusto per il valutatore dedicare tempo e attenzione alla ricostruzione del "quadro degli obiettivi", pur senza renderlo un feticcio cui sacrificare i dati di realtà che auspicabilmente rileverà nel corso del suo lavoro. Al tempo stesso, assegnare rilievo agli obiettivi non comporta necessariamente ritenere che la coerenza orizzontale e verticale tra questi sia il principale indicatore della validità di un programma, né che la parte prevalente della valutazione *ex ante* risieda nella valutazione di coerenza, come talvolta sembra credere la Commissione Europea.

È bene aggiungere che la focalizzazione sugli obiettivi vincola comunque molto il tipo di valutazione richiesto dall'Unione Europea. L'interrogativo prioritario sia della valutazione intermedia che di quella *ex post* è se gli obiettivi inizialmente definiti siano stati raggiunti e in che misura. La valutazione viene quindi condotta, innanzi tutto, dal punto di vista del decisore, che *ex ante* si preoccupa (apparentemente) della coerenza dei suoi obiettivi con i bisogni (il giudizio di *relevance*), ma che concentra poi il lavoro valutativo sulla *efficacia* del programma, intesa come riscontro obiettivi-risultati. Questo finisce per rendere a volte meno produttive le

valutazioni, che potrebbero andare oltre l'interrogativo «ho ottenuto ciò che volevo?» per spingersi a «cosa è cambiato a seguito dell'attuazione del programma?». Senza considerare che gli obiettivi sono stati spesso definiti a livello comunitario o nazionale, mentre le decisioni attuative (i Programmi Operativi) sono di livello regionale e l'attuazione vera e propria di livello sub regionale, per cui la rigidità dell'approccio basato sugli obiettivi definiti sulla carta (dei Programmi) rischia di mettere in ombra il grado in cui gli interventi finanziati dai Fondi Strutturali ottengono risultati comunque soddisfacenti (o meno) per le aree territoriali in cui operano.

Inoltre, il privilegiare la definizione "ufficiale" del sistema degli obiettivi come punto di vista da cui far partire la valutazione induce ad assumere come unica «teoria del programma» (ossia come insieme di assunti in base ai quali gli interventi programmati dovrebbero produrre gli effetti previsti: cfr. Rossi - Freeman - Lipsey 1999⁶) quella dichiarata dal decisore e dai principali *stakeholder*, trascurando l'esistenza di una *real logic of the program* e di una *optimal program theory* (Scriven 2003: 22-23)¹², cioè trascurando di considerare il modo in cui il programma opera realmente e quello in cui potrebbe operare in modo ottimale. Rendendo cioè più difficile sia una valutazione più realistica, sia una valutazione capace di ottimizzare davvero le lezioni tratte dall'esperienza.

III - GLI OGGETTI DELLE VALUTAZIONI

3.1. Le finalità delle valutazioni

Il ruolo della valutazione nei programmi comunitari è bene illustrato dagli articoli del Regolamento 1260/1999 citati all'inizio di questo saggio. Essi assegnano con tutta evidenza una pluralità di funzioni alla valutazione, illustrate anche dal Prospetto II, sotto riportato, riconducibili all'utilità e rilevanza dei programmi rispetto ai bisogni che li hanno generati, alla capacità della valutazione di fornire insegnamenti (per gli attuatori nella fase di realizzazione, per i decisori rispetto ai programmi futuri), alla sua funzione di render conto di come sono stati spesi i fondi pubblici investiti nel programma.

Le funzioni della valutazione sono in ultima analisi riconducibili alle due classiche polarità dell'*accountability* o del *learning*, ovvero, se vogliamo avvalerci della fortunata formulazione di Scriven, alla valutazione *sommative* (che viene effettuata alla conclusione di un programma) e *formative* (che avviene nel corso del suo svolgimento). Il termine *accountability*, tradotto talvolta in italiano con *rendicontabilità*, si riferisce alla funzione della valutazione di "render conto" dei risultati ottenuti da un programma e dei suoi effetti più generali sul contesto di riferimento. Si contrappone abitualmente alla funzione di *learning*, che interessa invece in via diretta i gestori di un programma o gli operatori di un servizio.

¹² Sulle diverse logiche del programma che coesistono nella realtà quotidiana e di cui il valutatore dovrebbe essere consapevole, cfr. Bezzi (2003b) e Palumbo (2003a).

Secondo i Documenti MEANS le due funzioni sono completamente compatibili (cfr. Prospetto II), mentre secondo diversi autori (es., Martini - Cais 2000) richiedono approcci e disegni valutativi almeno in parte diversi e incompatibili.

Intesa in senso ampio, la finalità di apprendimento è direttamente connessa con il principio del “miglioramento continuo” predicato dalle moderne scienze dell'organizzazione e anche la Guida metodologica del Programma MEANS (da cui è stato sintetizzato il Prospetto I) indica come uno degli obiettivi principali della valutazione «il desiderio di aiutare i decisori e gli *stakeholder* a giudicare il valore dei programmi» (*normative aim*) mentre un secondo, a questo connesso, consiste nel «contribuire in modo concreto al miglioramento dei programmi informando i diversi protagonisti sul significato, sulle condizioni e sulle conseguenze delle loro azioni e decisioni (*instrumental aim*)».

La funzione di apprendimento è stata recentemente enfatizzata, soprattutto dai sostenitori della valutazione partecipata e della sua funzione di *empowerment* dei soggetti coinvolti. Ribaltando in un certo senso la preoccupazione espressa da Dennis J. Palumbo (1987), in ordine al fatto che una miglior conoscenza accrescerebbe il potere dei decisori sui destinatari delle politiche, la valutazione partecipata permetterebbe di accrescere invece la capacità d'intervento consapevole dei cittadini e dei loro rappresentanti e di avere un controllo sostanziale e non meramente formale del loro operato. Darebbe inoltre forza alla capacità di auto organizzazione dei destinatari, in virtù di un'applicazione concreta del principio di riflessività più volte sottolineato da Giddens (1984, 1990), che consentirebbe anzi di definire la valutazione, parafrasando Touraine, «una forma di riflessività della società su se stessa». Poiché infatti gli interventi sono di norma predisposti sulla base di ipotesi relative al comportamento dei destinatari e degli stessi apparati preposti alla loro attuazione e tali assunti sono tratti sia dalle scienze sociali che dal senso comune, la valutazione può essere utilizzata in chiave di *learning* rispetto agli assunti e alle ipotesi che hanno ispirato la *policy* e produrre un avanzamento sia nella scienza, sia nella consapevolezza dei cittadini delle condizioni che influenzano la loro vita quotidiana¹³. Questa concezione della valutazione trova riscontro anche nei documenti MEANS, ove si afferma che il primo dei tre principali obiettivi della valutazione è quello cognitivo, ossia «di stimare nel modo più obiettivo possibile gli effetti delle *policies* o dei programmi sulla società, e di *capire la logica che governa il loro funzionamento*» (C.E. 1999: I, 18; corsivo mio). Passando tuttavia ad esaminare le condizioni effettive in cui si svolge la valutazione dei programmi comunitari e il suo pubblico, appare difficile (salvo che in progetti speciali marginali dal punto di vista delle risorse finanziarie destinate) ritenere che questa funzione di apprendimento si sviluppi in misura significativa nei confronti di ampi gruppi di persone.

¹³ Ho sviluppato questa riflessione in un contributo (Palumbo 2003b), in cui ho sottolineato come anche la ricerca sociale si debba porre il problema della sua funzione di supporto alla maturazione di una più robusta consapevolezza da parte dei componenti di una società.

La finalità di *accountability* comporta che un valutatore esterno che esamini un programma sia in grado, soprattutto alla conclusione dello stesso, di dare un giudizio sulla misura in cui ha conseguito i suoi obiettivi e sul modo in cui ha utilizzato le risorse pubbliche; ci si aspetta inoltre che destinatari privilegiati di questo *account* siano gli utenti dei programmi o dei servizi e, in senso lato, tutti i cittadini che hanno contribuito (anche inconsapevolmente) a finanziarli, ovvero che avrebbero potuto trarre vantaggi maggiori da un diverso o più efficiente uso delle risorse. Questa concezione è certamente legittima, e considera preminenti le finalità di trasparenza e controllo pubblico della valutazione. Tuttavia è sempre presente il rischio dell'uso "simbolico" della valutazione (Edelman 1964), mentre non è infrequente che le strutture sottoposte a valutazione ne percepiscano soprattutto la dimensione ispettiva e di controllo, com'è accaduto ad esempio nei Paesi dell'Europa Centro-orientale che sono stati recentemente interessati dai programmi comunitari (cfr. Hyatt - Simons 1999). Senza in alcun modo sottovalutare l'importanza primaria del "render conto" ai cittadini (o agli Enti che hanno assegnato finanziamenti) dell'operato della pubblica amministrazione (ovvero di coloro che hanno utilizzato finanziamenti), va sottolineato che la funzione di *accountability* riveste un ruolo importante anche per il soggetto valutato. Una buona valutazione è infatti in grado di documentare, sovente con l'autorevolezza di un soggetto indipendente se non esterno, quanto è stato fatto e come è stato fatto, nonché di imputare gli eventuali fallimenti, totali o parziali di una politica, non solo ai decisori o agli attuatori, ma anche a fattori esterni di contesto (normativo, socio-economico, istituzionale) che possono aver creato problemi all'attuazione del programma senza essere prevedibili in anticipo.

Sotto questo aspetto la valutazione svolge una funzione di garanzia anche nei confronti dei decisori e attuatori di un programma o di un intervento e non solo nei confronti dei cittadini (o dei soggetti erogatori di fondi). Si deve anzi aggiungere che, quando questa funzione viene correttamente colta dal soggetto sottoposto a valutazione, si ottiene un contributo decisivo alla diffusione della cultura della valutazione nella pubblica amministrazione: in fondo un "effetto inatteso" della mancanza di trasparenza delle politiche pubbliche è quello di poterle accusare di colpe che in realtà non hanno.

Da ultimo, va detto che la funzione di *accountability* è particolarmente legata all'approccio «obiettivi-risultati», nonché al «modello CIPP» (*Context, Input, Process and Product*), che continua a costituire un riferimento importante alla valutazione dei programmi, come si vede nelle pubblicazioni MEANS. I principali difetti di questo modello sono i seguenti: in primo luogo, non spinge ad aprire la "scatola nera", ossia sostiene che sia sempre possibile giudicare (comparando i risultati ottenuti con quelli attesi), anche in assenza di ricerche esplicative (per un'argomentata critica, cfr. Lipari 1995), confliggendo quindi in modo evidente con la funzione di *learning* della valutazione; in secondo luogo, impedisce di ampliare lo sguardo agli esiti inattesi e, in generale, assegna all'orizzonte del valutatore gli stessi confini di quelli del programmatore; infine, soprattutto nel caso di programmi complessi, finisce inevitabilmente per avvalersi di pochi dati quantita-

tivi disponibili per tutti i tipi di interventi contenuti al loro interno e pecca quindi molto spesso di superficialità e quantofrenia. Se, ad esempio, gli strumenti d'inserimento lavorativo concorrenti, come la *formazione* seguita da *stage* e le *workexperiences* fossero valutati solo sul tasso di successo occupazionale e sul costo per ogni occupato ottenuto, le seconde sicuramente prevarrebbero sulla prima. Se invece il giudizio tenesse conto dell'accrescimento complessivo delle competenze professionali di un'area territoriale, dell'incidenza dell'effetto *deadweight* e, in generale, dei comportamenti opportunistici delle aziende, allora il giudizio sarebbe diverso; ma questi ulteriori aspetti potrebbero essere stati ignorati dal programmatore e scoperti o comunque rilevati da un valutatore non vincolato ai soli obiettivi dichiarati del programma.

PROSPETTO I

Tre buone ragioni per valutare (da MEANS)

a) Verificare se l'azione pubblica risponde a bisogni non soddisfatti o inadeguatamente soddisfatti

Un intervento pubblico può essere giustificato solo se intende soddisfare bisogni o risolvere problemi socio-economici. La valutazione serve a chiarificare questi bisogni o a verificare la reale esistenza di questi problemi, specialmente se è *ex ante*. Quando è *ex post* serve ad esaminare se i bisogni o i problemi sussistono ancora.

b) Migliorare gli interventi

Osservando la realtà dei risultati e degli impatti, l'esercizio valutativo fornisce un'opportunità di apprendimento. Alcune lezioni tratte dall'esperienza portano a miglioramenti nel corso della realizzazione della valutazione senza necessariamente modificare le assunzioni di base dell'intervento stesso (*single loop learning*). La valutazione può anche proporre riorientamenti alla strategia, ad esempio mediante una riorganizzazione delle modalità attuative (*double loop learning*). La valutazione fornisce in questo caso un contributo strumentale alla soluzione di problemi derivanti dall'adattamento degli interventi ad un ambiente instabile (*formative evaluation*); aiuta i decisori o gestori del programma a migliorarlo.

c) Accountability

Il terzo obiettivo della valutazione consiste nel produrre rapporti per le autorità politiche e per i cittadini sui risultati ottenuti e sul buon uso delle risorse allocate. I doveri della pubblica amministrazione costituiscono la contropartita dei loro diritti d'imposta e del loro potere coercitivo. La valutazione contribuisce in modo decisivo al processo democratico spiegando in termini semplici dove è stato speso il denaro pubblico, quali effetti ha prodotto e come la spesa è stata giustificata. Destinatari della valutazione sono in questo caso i dirigenti pubblici e, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, i cittadini.

(Da C.E. 1999: I, 24-26).

3.2. I tempi delle valutazioni

Si è detto che per la Commissione Europea sono importanti tutte e tre le valutazioni “canoniche”, ossia la valutazione *ex ante*, quella intermedia e quella *ex post*, come si rileva dal Prospetto II, tratto dalle Guide MEANS. Alcune notazioni vanno tuttavia effettuate.

Innanzitutto, la valutazione *ex ante*, che viene presentata dall'art. 41 come finalizzata alla definizione dell'impatto degli interventi previsti dai programmi sui macro obiettivi comunitari, viene a perdere la funzione assegnatale dalle stesse Guide MEANS e dalla letteratura in materia, di strumento di supporto alla definizione dei programmi e degli interventi, per assumere quella di strumento di validazione *ex ante* della strategia. Infatti, la struttura complessiva dei Programmi che determinano l'impiego dei Fondi Strutturali (in Assi e Misure) è sostanzialmente predefinita a livello comunitario e, in minor misura, nazionale. Dunque la valutazione *ex ante* finisce per assolvere al compito di mostrare se esiste coerenza tra la strategia dei documenti più specifici di programmazione e quella comunitaria, piuttosto che servire a meglio disegnare le *policies* settoriali e regionali e a tarare gli interventi sulle loro specificità.

Maggiore interesse può essere assegnato alla valutazione intermedia, perché condotta nella fase di attuazione di un programma e quindi immediatamente utilizzabile per valutarlo e, se del caso, modificarlo. Introdotta dai documenti comunitari già nei precedenti cicli di programmazione, in quanto l'ampiezza della durata del ciclo (sei anni nel 1994-1999, sette nel ciclo attuale) rendeva opportuna una «valutazione di medio termine» (infatti il termine inglese è *mid term evaluation*), è volta a consentire di “fare il punto” sullo stato di attuazione di un programma e di prevederne un'eventuale modifica, sulla base dei mutamenti intervenuti nel contesto (socio economico e normativo) e dell'esperienza maturata nei primi anni di implementazione. Il Regolamento 1260 assegna alla Valutazione Intermedia il compito di prendere in considerazione, tenendo conto della valutazione *ex ante*, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi (art. 42), distaccandosi così dalle tradizionali valutazioni *in itinere*, maggiormente attente alla valutazione di processo (cfr., ad es., Rossi - Freeman - Lipsey 1999⁶).

Di norma, la valutazione *in itinere* si chiede se tutto stia funzionando come previsto e quali interventi possono assicurare il superamento di eventuali ritardi, anomalie, malfunzionamenti; non mette cioè in discussione gli obiettivi del programma, né le sue modalità attuative (salvo dettagli non fondamentali). Di contro, la valutazione *intermedia* si chiede cosa abbia realizzato fino a quel momento il programma e se i suoi obiettivi e le sue modalità attuative principali debbano subire delle revisioni alla luce dei primi risultati maturati e dei mutamenti nel frattempo intervenuti nel contesto. La valutazione intermedia è quindi simile ad una valutazione *ex post*, dalla quale possono derivare modifiche più o meno importanti al programma. Sia il momento in cui va attuata una valutazione intermedia, sia l'ampiezza delle modifiche che questa può provocare, sono di solito predeterminati fin dalla definizione del programma, al pari dei soggetti competenti a deliberare tali modifiche (di solito non solo gli attuatori, ma anche i decisori): nel corso del 2004

sono state ad esempio approvate le riprogrammazioni dei Programmi Operativi 2000-2006, effettuate a valere sul loro ultimo triennio di validità (2004-2006).

La valutazione intermedia non può ovviamente prescindere da quella di processo: se, infatti, i risultati attesi sono stati solo in parte conseguiti, è vitale capire se ciò è accaduto perché (semplificando) gli obiettivi generali e specifici erano formulati in modo errato (ad es., non era quello il bisogno da assolvere, non era quella la strada migliore per farlo), ovvero perché gli obiettivi operativi e le modalità attuative o i tempi di attuazione non erano adeguati (dunque l'obiettivo era corretto, ma la realizzazione si è rivelata deficitaria). In questo secondo caso il giudizio negativo prodotto dalla valutazione intermedia sarà comprensibile solo grazie ai dati della valutazione di processo, che ne costituisce parte integrante. Per questa ragione, mentre è possibile condurre una valutazione di processo anche in assenza di una valutazione intermedia (senza porsi cioè l'obiettivo di modificare il programma), non è possibile fare il contrario (cioè modificare il programma senza saper quali parti hanno funzionato e quali no e, soprattutto, perché).

Un'approfondita analisi del processo attuativo getta spesso una luce determinante sulle ragioni del successo o del fallimento di un programma. Ad esempio, una bassa quantità di risposte ad un bando che assegna contributi per favorire gli investimenti può essere dovuta non solo ad uno scarso interesse dei destinatari potenziali (che rinvia ad una cattiva programmazione o a una cattiva analisi *ex ante* dei bisogni), ma anche ad *implementation bias* quali: *a*) tempi troppo ristretti per rispondere; *b*) scarsa pubblicizzazione del bando; *c*) eccessiva complessità della domanda da predisporre per ottenere il contributo; *d*) inadeguatezza del personale addetto alla gestione dell'intervento (scarsità di numero, incapacità di fornire informazioni, irripetibilità, ecc.).

Come osserva Bezzi (2003a), è dunque importante sottolineare la differenza tra valutazione *in itinere* del processo e valutazione *intermedia* dei risultati del programma. La prima interessa direttamente i gestori del progetto e si sviluppa secondo logiche di controllo manageriale e di *learning* (dove l'apprendimento è legato al processo piuttosto che al prodotto). La seconda cerca di capire se il programma sta davvero producendo le realizzazioni previste, interessa soprattutto gli *stakeholder* e i destinatari e si colloca in una prevalente prospettiva di *accountability*.

È pacifico, o quantomeno auspicabile, che ci sia un nesso tra processo e prodotto, ma, come ribadisce a più riprese Scriven (1993), è quest'ultimo che realmente interessa il valutatore e dunque non appare corretto ridurre la valutazione intermedia alla valutazione di processo (anche se questa, producendo dati di monitoraggio, può produrre conoscenze ed informazioni utili per la prima).

È bene a questo punto richiamare l'importanza dei sistemi di monitoraggio, sui quali si appoggia (fin troppo) la valutazione comunitaria. Nelle concezioni che potremmo definire "canoniche", il monitoraggio viene considerato un sistema di raccolta d'informazioni utilizzabili anche per la valutazione, ma distinto da questa (Stame 1998) perché, come ha bene osservato Scriven (1991⁴: 4-5), la valutazione è basata su due componenti chiave: la prima è costituita dalla «raccolta e dall'analisi dei dati necessari per il processo decisionale»; la seconda, «necessaria per asse-

gnare un valore o un beneficio netto, consiste nelle premesse valutative o negli *standard*».

In breve, si può affermare che i sistemi di monitoraggio hanno come obiettivo precipuo quello di misurare con continuità gli *input* e gli *output* delle politiche in termini di risorse e di attività mobilitate o di risultati (diretti e immediati) previsti e ottenuti. Sotto questo aspetto si possono definire come *sistemi informativi strutturati in una prospettiva valutativa* ed infatti Rossi, Freeman e Lipsey (1999⁶: 192) definiscono il monitoraggio come «la documentazione sistematica degli aspetti chiave della *performance* del programma».

Pertanto, il monitoraggio è un'attività *value free* (Connor 1993), che fornisce dati alla valutazione ma non si identifica con questa. A sua volta, la valutazione è un'attività che si avvale *anche* dei dati di monitoraggio, ma la cui base informativa non si esaurisce certo in questi.

Si può solo aggiungere che, nella sua funzione di supporto al *management control*, il monitoraggio assume connotati valutativi, anche se si concentra su aspetti che possono risultare meno cruciali in una valutazione: ad esempio, sul regolare flusso di risorse di *input*, come prerequisito per una corretta produzione di *output*. Probabilmente questo fatto si deve attribuire alla pluralità di funzioni che può assolvere il monitoraggio, riepilogabili nelle seguenti (da Palumbo 2001: 74-75):

a) il controllo dei flussi di attività del programma, che può concentrarsi sulle dimensioni organizzative in senso stretto («gli attuatori del programma stanno svolgendo le attività previste nei tempi e nei modi a suo tempo definiti?», controllo che Rossi, Freeman e Lipsey [1999⁶: 192] definiscono *Monitoring Program Organization*), oppure sulla comparazione costante tra programmato e realizzato (in questo caso il controllo si svolge essenzialmente sulle risorse in *input* del programma e sulla trasformazione in *output* di tali risorse, piuttosto che sull'attività di coloro che sono preposti a tale trasformazione). Molto spesso in questo tipo di controllo rientra il «monitoraggio finanziario», relativo al flusso di erogazione delle risorse agli attuatori, mentre nel tipo successivo rientra il «monitoraggio fisico», relativo cioè alla rilevazione dei prodotti attesi del programma;

b) il controllo del grado di raggiungimento degli obiettivi o degli *standard* dei servizi erogati, ossia il *monitoring program outcome* e il *monitoring service utilization* di Rossi, Freeman e Lipsey (ibid.), relativi, rispettivamente, al grado in cui la popolazione obiettivo riceve i servizi previsti dal programma e ai suoi primi effetti su di essa. Il monitoraggio si concentra principalmente sugli *output* e sugli eventuali primi risultati del programma o dell'intervento (*outcome*) e può prevedere l'attivazione di meccanismi di correzione degli eventuali scostamenti tra programmato e realizzato (segnalati dal mancato o parziale conseguimento dei risultati attesi, non dal mancato rispetto di procedure di realizzazione previste *ex ante*, come accade invece nel caso *sub a*);

c) la raccolta sistematica delle informazioni necessarie per un corretto svolgimento delle attività di cui ai punti precedenti, che Rossi, Freeman e Lipsey (ibid.: 199) chiamano *Routine Program Monitoring*. Va da sé che le informazioni debbo-

no avere caratteristiche tali, in termini non solo di validità e attendibilità, ma anche di tempestività, sensibilità, adeguatezza, comparabilità, da poter essere effettivamente utilizzate per controllare l'evoluzione nel tempo del programma.

Spesso con sistema di monitoraggio ci si riferisce esclusivamente all'attività *sub c)*, che di norma impegna comunque la maggior quota di risorse umane ed economiche; tale attività, inoltre, implica quasi sempre la costruzione di un sistema informativo, detto anche MIS (*Management Information System*) (cui assegna molto rilievo Masoni 1997), sicché talvolta esso viene fatto coincidere con il sistema di monitoraggio stesso (cfr. Rossi - Freeman - Lipsey 1999⁶).

Va da sé che si tratta invece di cose diverse, ancorché funzionalmente correlate e gerarchicamente dipendenti. Procedendo *top down*, infatti, si rileva che saranno le esigenze del *management* del programma a definire i fabbisogni informativi e le conseguenti attività di rilevazione ed organizzazione delle informazioni necessarie per consentire un buon "governo" del progetto. È seguendo l'opposto percorso *bottom up*, tuttavia, che un sistema di rilevazione, archiviazione ed elaborazione delle informazioni relative al progetto si trasforma nella linfa che alimenta l'attività di valutazione, in quanto evidenzia il reale funzionamento del progetto.

Va comunque ricordato che anche il processo attuativo (che in apparenza "discende" dagli obiettivi) non va mai analizzato solo in modo "interno" al programma, ossia facendo esclusivo riferimento agli obiettivi o risultati attesi, o peggio alle procedure predeterminate a tavolino, ma anche in rapporto ai bisogni cui gli obiettivi cercano di fornire risposta (ibid.). Non è infrequente, infatti, che le modalità attuative vengano cambiate in corso d'opera proprio per assicurare il perseguimento delle sue finalità più generali. Nella valutazione intermedia sono dunque presenti due quesiti diversi, posti da referenti diversi: «il programma sta funzionando come previsto?» (come si chiede il *manager* del programma) e «il programma sta realizzando i risultati e sta conseguendo gli impatti per i quali è stato attivato?» (come si domandano soprattutto i destinatari e i finanziatori del programma). Nella concezione spesso troppo burocratizzata di valutazione intermedia che sembra prevalere, almeno nel caso italiano, il primo tipo di quesiti sembra imporsi sul secondo.

Nella valutazione *in itinere* si assegna molto spazio all'analisi del processo attuativo di una *policy*, che tutti gli autori giudicano cruciale nel determinarne i risultati (a partire dal noto saggio di Pressman e Wildavsky del 1973, il cui titolo recita appunto: *Implementazione: come le grandi aspettative di Washington si polverizzano a Oakland*). Nel caso di MEANS, come si legge nel Prospetto II, non si fa esplicito cenno alla valutazione *in itinere*, che viene fatta coincidere con quella intermedia. Anche se, nelle varie disposizioni attuative, la Commissione Europea si è preoccupata di aggiungere, ai previsti indicatori di realizzazione, risultato e impatto anche quelli di processo (definiti di avanzamento procedurale)¹⁴, non ci si

¹⁴ La prevalente attenzione dedicata alla fase decisionale e alla costruzione del cosiddetto «albero degli obiettivi», ben visibile nella fig. 1, che relega ad un solo passaggio il processo di trasformazione degli obiettivi in risultati, viene riequilibrata dunque reintroducendo, sia pure in modo surrettizio,

può nascondere che questo sembra confermare l'eccessivo peso assegnato alla fase decisionale rispetto a quella attuativa e forse l'inconfessato convincimento che l'attuazione sia un problema più di legittimità che di merito, in omaggio alla concezione sinottica che sembra permeare la programmazione comunitaria.

PROSPETTO II
Valutazione e stato del ciclo del programma
(da MEANS)

a) Valutazione ex ante

Ha luogo all'inizio del ciclo, prima dell'adozione di un programma. Aiuta ad assicurare che il programma sia il più rilevante e coerente possibile. Le sue conclusioni sono inserite nel programma una volta che la decisione è stata assunta.

La valutazione *ex ante* mette a fuoco preliminarmente i punti di forza e di debolezza dello Stato membro, della regione o del settore interessato. Fornisce alle autorità competenti un giudizio preliminare sulla correttezza della diagnosi, sulla rilevanza della strategia e degli obiettivi proposti, sulla coerenza con le politiche e le linee guida dell'Unione, sull'attendibilità degli impatti attesi e così via.

Fornisce gli elementi fondativi del monitoraggio e delle successive valutazioni, assicurando che gli obiettivi siano esplicitati e, se possibile, quantificati.

Aiuta a specificare i criteri di selezione dei progetti.

Aiuta ad assicurare la trasparenza delle decisioni, permettendo una chiara spiegazione delle scelte effettuate e degli effetti attesi.

Poiché ha luogo in condizioni spesso difficili (tempi ristretti, negoziazioni sugli obiettivi, spesso definiti in modo vago), deve intervenire con flessibilità e rapidità.

b) Valutazione intermedia (mid term evaluation)

Viene effettuata nel corso della realizzazione degli interventi. Ha la funzione di agevolare aggiustamenti del programma in corso. Analizza criticamente i primi *output* e risultati degli interventi. Valuta anche la qualità della gestione finanziaria del programma e del sistema di monitoraggio della sua attuazione. Mostra se le intenzioni originali sono state portate avanti e, dove rilevanti, analizza i mutamenti intervenuti negli obiettivi iniziali. Mette in luce anche se gli obiettivi iniziali mantengono la loro rilevanza se sono intervenuti cambiamenti rispetto alla situazione socio economica iniziale. Esamina altresì se l'evoluzione delle priorità e delle *policies* comunitarie pone problemi di coerenza al programma, ed aiuta a preparare aggiustamenti e riprogrammazioni, argomentandoli in modo trasparente.

È pesantemente condizionata dalle informazioni tratte dal sistema di monitoraggio, ma anche dalla valutazione *ex ante* e dalle informazioni strutturali ed evolutive del contesto di riferimento.

Ha natura eminentemente *formative*, vale a dire che produce un *feedback* diretto sul programma, che aiuta a migliorare nella misura in cui i gestori dello stesso se ne preoccupano.

la valutazione *in itinere* a fianco di quella intermedia, attraverso i cosiddetti «indicatori di avanzamento procedurale».

c) *Valutazione ex post*

Riconsidera e giudica l'intero programma, in particolare i suoi impatti. Ha l'obiettivo di render conto dell'uso delle risorse e di relazionare sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi e sul grado in cui gli effetti attesi sono stati raggiunti. Si concentra sui fatti di successo e di fallimento e sulla sostenibilità dei risultati e degli impatti. Tenta di trarre conclusioni generalizzabili ed applicabili ad altri programmi o regioni.

Richiede spesso tempi compresi fra i dodici e i diciotto mesi dalla conclusione del programma e comporta sovente indagini sistematiche di larga scala e l'impiego di *survey*. Poiché questo fatto la rende disponibile non prima di due anni dalla fine del programma, viene spesso richiesto un primo rapporto provvisorio, che possa essere utilizzato per avviare il nuovo ciclo di programmazione.

(Da C.E. 1999: I, 52-54).

Alla conclusione di un intervento o di una *policy* si realizza la valutazione *ex post*, per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi, il rispetto degli *standard* di qualità dei prodotti, l'impatto sui destinatari o sulla società nel suo insieme. Diversi autori (es., Palumbo 1998) suggeriscono l'opportunità di distinguere tra valutazione conclusiva e valutazione *ex post*. Infatti, alcuni effetti di un programma o intervento sono rilevabili all'immediata conclusione di questo (ad es., hanno superato l'esame di qualifica gli allievi formati? È stata aperta al pubblico l'opera per la quale era stato concesso il contributo?). Altri effetti sono rilevabili solo ad una certa distanza di tempo: hanno gli allievi trovato un'occupazione coerente con la qualifica acquisita? Ha l'opera realizzata prodotto i benefici per i quali era stata finanziata? (in senso conforme anche Stame 1998). In realtà i tempi diversi in cui si può effettuare una valutazione *ex post* dipendono anche da cosa s'intende valutare: le realizzazioni e i prodotti (*output*) sono infatti immediatamente rilevabili; anzi, di solito, più tardi si rilevano, più difficile e meno affidabile è la rilevazione (se l'*output* è ad esempio l'effettiva erogazione di una prestazione formativa, è difficile ricostruirla a distanza di tempo e da parte di un soggetto terzo come è di solito il valutatore; di contro, le ore di lezione erogate e gli studenti frequentanti sono dati di realizzazione in possesso dell'attuatore). Il risultato è misurabile anch'esso alla conclusione dell'intervento o poco dopo (si pensi all'esempio della qualifica conseguita, poiché l'esame si svolge di solito alla conclusione del corso, o all'esempio dell'opera realizzata, il cui collaudo prelude spesso all'erogazione del saldo del contributo concesso). Gli impatti sono invece apprezzabili, di norma, solo ad una certa distanza di tempo dalla conclusione dell'intervento (solo dopo sei mesi o un anno si può valutare l'impatto occupazionale della formazione, dopo tre o più il ritorno economico di un investimento produttivo); inoltre, la distanza dalla conclusione si traduce spesso anche in distanza tra il fenomeno da misurare e l'attuatore dell'intervento, che dovrà in questo caso fare ricorso a valutatori esterni perché non disporrà degli strumenti idonei per effettuare in proprio la rilevazione (non è detto che chi ha condotto l'esame di qualifica sia in grado di cono-

scere la successiva occupazione degli allievi o che il tecnico che ha certificato la conclusione dei lavori di un'opera sia il miglior giudice dei benefici economici e sociali prodotti da questa nel tempo).

Come si è visto sopra, il Regolamento 1260, all'articolo 43, assegna alla valutazione *ex post* una pluralità di funzioni: di render conto dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi, di analizzare i loro impatti, di trarre insegnamenti per la politica di coesione, di analizzare i fattori di successo e insuccesso e di valutare la sostenibilità nel tempo dei risultati prodotti. Lodevoli intenzioni, che si scontrano con tre ordini di difficoltà.

In primo luogo, come hanno messo in luce vari autori (cfr. spec. Pawson 2002, 2003), la valutazione *ex post* di una politica permette spesso di ottenere insegnamenti per il successivo ciclo di programmazione, ben più utili di un'accurata ma astratta attività previsionale. Come osserva anzi Dente (2000), proprio la crisi della capacità previsionale implicita in una concezione tradizionale di programmazione rilancia la funzione della valutazione, di supporto alla decisione: secondo questo autore, la valutazione strategica o *anti-planning* enfatizza la funzione di apprendimento ed è particolarmente utile in ambienti turbolenti e in costante evoluzione. Tuttavia, i tempi della programmazione e quelli della valutazione sono spesso sfasati, sicché il nuovo ciclo di programmazione viene spesso disegnato quando ancora non sono disponibili (anzi, neanche commissionate, come accade oggi) le valutazioni *ex post* del ciclo precedente; dunque gli insegnamenti su cui si può lavorare sono quelli derivanti dalle valutazioni intermedie, come si è detto attente più al processo attuativo che ai risultati e agli impatti ottenuti.

In secondo luogo, le procedure a bando con cui vengono assegnate le valutazioni, in particolare quelle intermedie, hanno favorito società dotate di grande fatturato piuttosto che di grande esperienza nella ricerca sociale e, in generale, le caratteristiche attuali del mercato della valutazione vedono primeggiare società che hanno maturato esperienze nel campo economico-finanziario o in ambiti sostantivi interessati dalla valutazione (ambiente, agricoltura, energia, trasporti) piuttosto che in quello della ricerca sociale¹⁵. Questo fenomeno va a mio avviso di pari passo con la prevalente preoccupazione dei Committenti di dotarsi di valutatori capaci di certificare la correttezza economico-finanziaria della loro gestione piuttosto che di mettere in luce difetti e debolezze in grado di suggerire miglioramenti sostanziali nell'attuazione.

Da ultimo, come si è visto sopra, le finalità di *accountability* e quelle di *learning* sono meno sovrapposte di quanto non sembri ritenere la Commissione e dunque il prevalere di quelle di *accountability* finisce per minimizzare la componente di apprendimento delle valutazioni *ex post*. Naturalmente questo difetto può essere facilmente colmato differenziando gli oggetti degli incarichi e riconoscendo quindi, come implicitamente sembra fare la nuova versione del Regolamento in via di approvazione, la necessità di effettuare valutazioni diverse a seconda dello scopo

¹⁵ Di qui tra l'altro la ricorrente necessità per le strutture nazionali di coordinamento della valutazione (UVAL) di produrre documenti metodologici volti sia a qualificare la domanda di valutazione delle Amministrazioni pubbliche, sia a fornire linee guida sulla corretta esecuzione delle analisi di campo, di cui si è detto sopra. Cfr. in argomento Bagnulo - La Rosa (2004).

(apprendere piuttosto che render conto). È bene aggiungere che, trattandosi di denaro pubblico, è ovvio che la finalità di *accountability* favorisce una valutazione onnicomprensiva (bisogna render conto di ogni azione intrapresa e di ogni omissione riscontrata) e per ciò stesso necessariamente poco approfondita (saper “quanto” di tutto spesso collide con il sapere “perché” di qualcosa), basata inoltre quasi sempre su dati quantitativi. Quindi basata non sull’insieme dei risultati e degli impatti ottenuti, ma su quella parte di risultati o impatti espressi o esprimibili con la forza (retorica) dei numeri. Di contro, la finalità di *learning* non solo richiede quasi sempre approfondimenti qualitativi, ma soprattutto va effettuata sugli aspetti che permettono di apprendere: su interventi che hanno funzionato particolarmente bene o male, su interventi simili che in contesti diversi hanno prodotto risultati diversi o viceversa, su interventi innovativi, particolarmente dibattuti o controversi, ecc. In linea generale, anzi, a mio avviso è possibile apprendere solo ricostruendo i “meccanismi” (Pawson - Tilley 1997; Elster 1989) sottostanti agli interventi, ossia ricostruendo i percorsi causali (all’interno di una concezione temperata e generativa della causazione sociale, à la Elster e Coleman) operanti nei diversi interventi e definendo le condizioni di contesto all’interno delle quali tali meccanismi si rivelano operativi e sono ottimizzabili. Ad esempio, la formazione professionale, presentata come panacea universale all’interno della visione panformativa che presiedeva alla programmazione del Fondo Sociale Europeo nel ciclo 1994-1999, nel ciclo successivo si affianca ad altri strumenti di politica del lavoro; è ovvio che i risultati medi conseguiti nel periodo precedente scontavano la compresenza di casi in cui la formazione forniva poco valore aggiunto (es., casi di *job creation* più facilmente realizzabili con orientamento, consulenza mirata, assistenza allo *start up* e sostegno agli investimenti che con formazione ai potenziali imprenditori) e di casi in cui la formazione colmava gap di competenze che impedivano l’accesso al lavoro (es. professionalizzazione di diplomi deboli). Allo stesso modo, le diverse condizioni di applicazione del Reddito Minimo d’Inserimento hanno generato un’efficacia molto diversa dello strumento, assegnandogli in taluni casi un carattere assistenziale ed in altri quello di valido sostegno all’avvio di un percorso di uscita dalla povertà (cfr. Biolcati Rinaldi, a cura di, 2004).

Dunque la finezza d’analisi e la specificità della domanda valutativa necessarie per avere un buon apprendimento dalle valutazioni sono forse incompatibili con il modo in cui sono state fino ad ora impostate nell’ambito dei Fondi Strutturali. È tuttavia degno di attenzione il fatto che, già a partire dalle Valutazioni intermedie, il Sistema Nazionale di Valutazione (2004) abbia fortemente sollecitato le Autorità di Gestione (Regioni e Ministeri) a produrre domande di valutazione orientate al *learning*.

RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Un’ultima riflessione merita di essere svolta sulla concezione di valutazione come attività ad alto tasso di ricerca sociale, proposta da Vergani nel saggio intro-

duttivo. Non ostante io abbia sostenuto che l'aspetto qualificante della valutazione è il rigore scientifico del percorso seguito, oltre ovviamente alla correttezza metodologica dei singoli passaggi, ho anche sottolineato (Palumbo 2001) l'isomorfismo del processo di valutazione con il procedimento della ricerca sociale. Sono dunque pienamente d'accordo con i presupposti impliciti che hanno presieduto alla costruzione di questo numero della Rivista, ossia che il ruolo della sociologia nella valutazione è sicuramente superiore all'interesse fino ad ora manifestato nei suoi confronti dalla nostra disciplina. Si può anzi aggiungere che tale ruolo ha due diverse componenti: da un lato, molta parte dei programmi e degli interventi oggetto di valutazione incorporano assunzioni tipicamente sociologiche (non importa in questa sede se supportate o meno da teorie esplicite al riguardo) circa le reazioni attese da parte dei beneficiari: si è detto anzi che una delle componenti di *learning* della valutazione è anche quella di accrescere le conoscenze dei decisori (e dei cittadini) sulle modalità effettive di funzionamento del mondo in cui si producono i cambiamenti progettati (o subiti)¹⁶. Dall'altro lato, la conoscenza prodotta dalla ricerca sociale incorporata nelle attività di valutazione genera un sapere *strumentale*, di immediata utilizzabilità da parte dei decisori o degli attori, dicendo loro cosa sta succedendo nei programmi o negli interventi valutati e suggerendo di conseguenza eventuali correttivi o ripensamenti.

A questo riguardo occorre dire che le valutazioni previste dai Regolamenti Comunitari, segnatamente quelle intermedie, non incorporano molta ricerca sociale e, quando lo fanno, non sembrano seguire procedure particolarmente corrette e meditate. Questo per diverse ragioni. La prima, di carattere generale, riguarda il fatto che la valutazione intermedia si appoggia molto spesso sui dati di monitoraggio, sia perché ha luogo in un periodo in cui il programma non ha ancora pienamente maturato i suoi effetti, sia per una sorta di pigrizia del valutatore, che avendo iniziato il proprio lavoro (i *Report* annuali di valutazione) spesso in assenza di effetti esterni del programma, si è inizialmente concentrato sul processo attuativo, e successivamente ha difficoltà ad investire risorse nella rilevazione di eventi esterni (i risultati e i primi impatti del programma), che spesso si limita a registrare con il ricorso a indicatori costruiti su dati secondari o con interviste agli attori. In ambito nazionale si può dire che la quantità di ricerca sociale presente nelle valutazioni intermedie sembra molto scarsa, come dimostra anche il fatto che l'Unità di Valutazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze abbia predisposto una Guida alla ricerca sul campo, per sollecitare i valutatori ad andare al di là dei dati di monitoraggio e delle semplici interviste agli attori. D'altro canto, buona parte delle società aggiudicatarie delle valutazioni intermedie non appare dotata di professionalità specifiche nel campo della ricerca sociale, né risulta operare in modo

¹⁶ Si tratta dell'uso cognitivo o di chiarificazione (Stame 2001; Weiss 1997; Celimsky 1997), che tuttavia pone specifici problemi al valutatore circa l'utilizzo da parte del decisore: come osserva Dennis J. Palumbo, «quando il valutatore dice la verità al potere, dovrebbe essere consapevole (ma spesso non lo è) del fatto che per un amministratore l'informazione è uno strumento di potere» (1987: 24). Il problema della responsabilità sociale del valutatore è peraltro straordinariamente simile a quello, bene posto da Coleman (1990), circa quella del ricercatore sociale.

sistematico su questo mercato. In aggiunta, il fatto stesso che il “valutatore indipendente” (questo è il termine usato dal Regolamento 1260/1999) sia in realtà pagato dall’Autorità di Gestione (Regione o Ministero che sia) rende probabilmente il valutatore stesso molto più sensibile a ciò che si verifica all’interno del percorso attuativo di competenza del suo committente che a quello che accade all’esterno.

La valutazione *ex post*, al pari di quella *ex ante*, dovrebbe invece contenere molta più ricerca sociale, per una ragione molto semplice: come si è detto sopra, i risultati ultimi e gli impatti avvengono al di fuori e successivamente al processo attuativo, sono esterni al dominio cognitivo diretto dell’attuatore e del decisore e possono quindi essere conosciuti solo attraverso specifiche attività di ricerca. Le necessarie rilevazioni *ad hoc* coinvolgono la ricerca sociale in almeno due forme. La prima e più evidente riguarda i programmi e gli interventi a contenuto specificamente sociale (politiche sociali, politiche del lavoro), in cui la sociologia è coinvolta sia come sapere sostantivo, sia come sapere metodologico. Ma anche tutti gli altri programmi economici, infrastrutturali, ambientali, sono altresì “sociali”, perché si prefiggono di modificare in qualche modo le condizioni di vita delle persone e perché vanno valutati in ragione dei loro effetti sociali.

Non ostante questo, la prevalente attenzione ai processi attuativi rispetto ai risultati e agli impatti e una concezione spesso burocratica degli obiettivi da raggiungere, legata al prevalere della razionalità sinottica di cui si è detto, assegnano sovente alla conoscenza sociologica e alla ricerca sociale un ruolo meno consistente del dovuto. Di contro, il ruolo della sociologia appare insostituibile ogni volta che si voglia uscire dal modello “obiettivi-risultati” e ci si prefigga di “aprire la scatola nera”, ossia di capire davvero come e perché ha funzionato un programma o un intervento, quali e quanti esiti inintenzionali ha prodotto e perché, che ruolo hanno svolto al suo interno gli attori coinvolti: passaggi tutti indispensabili per poterlo davvero governare e migliorare.

Queste considerazioni propongono tuttavia in termini nuovi anche il tema delle relazioni tra ricerca sociale e processi decisionali di tipo democratico. La preoccupazione del decisore di capire meglio come funziona il mondo sul quale intende intervenire è infatti speculare all’ansia delle persone, di controllare i processi che influenzano la loro esistenza. La complessità sociale genera infatti una sorta di spirale tra riflessività e agire strategico. Dal lato dei cittadini, la sollecitazione esercitata nei confronti della ricerca sociale è leggibile come un tentativo di accrescere il proprio controllo sui fattori che determinano la propria vita quotidiana. Come ha osservato Beck, nel passaggio dalla biografia *standard* alla biografia elettiva o “fai da te”, l’individuo deve imparare a concepirsi come «ufficio pianificazione in merito alla propria biografia. In queste condizioni di biografia riflessiva, la società *deve* essere manipolata individualmente come una ‘variabile’»; «le condizioni istituzionali che determinano l’individuo non sono più soltanto eventi e condizioni che gli si impongono, ma *anche conseguenze delle decisioni che lui stesso ha preso [...]*» e in conseguenza di ciò «la condotta di vita diventa la soluzione biografica delle contraddizioni sistemiche» (Beck [1986] 2000: 195-197). Di qui l’ossessiva ricerca delle ragioni delle proprie e altrui azioni per adeguarle continuamente ai propri obiettivi

(di qui la domanda di scienze sociali), che si sposa tuttavia con una sempre più sfuocata percezione delle determinanti strutturali delle vite individuali (di qui il ricorso a maghi, astrologi e cartomanti), in una sofferta tensione fra senso dell'auto e dell'etero determinazione¹⁷. Dal lato dei decisori, la domanda di ricerca sociale deriva, paradossalmente, proprio dalla diminuita capacità euristica delle tradizionali variabili strutturali (classe, genere, età, titolo di studio, ecc.), che richiede costanti sondaggi sugli orientamenti, le aspettative, le opinioni delle persone e, in misura sempre maggiore, indagini sulle ragioni dei comportamenti osservati e, nel caso specifico della valutazione, sulle ragioni del successo o del fallimento delle *policies*.

In questo contesto si assiste ad una nuova sfida portata alla capacità esplicativa delle scienze sociali, perché spiegare le ragioni del successo o del fallimento di una politica significa sviluppare riflessioni causali sul funzionamento della società (di quei "pezzi" di società implicati nella sua attuazione e funzionamento), ovvero cimentarsi nella ricerca di Teorie di medio raggio. Ma si assiste anche e spesso ad un ribaltamento della concezione tradizionale di politica, ovvero di democrazia rappresentativa, che presuppone una netta distinzione tra governanti e governati in forma totalmente isomorfa a quella che esiste nella ricerca *standard* tra osservatore ed osservato, tra il ricercatore produttore di spiegazioni sociologiche e il soggetto osservato, fornitore di dati che altri sono chiamati ad interpretare (il sociologo) e utilizzare (il decisore). Le sempre più frequenti esperienze di programmazione e valutazione partecipata evidenziano infatti anche un mutato ruolo delle scienze sociali che, a mio avviso, potrebbe aprire nuovi ed importanti spazi per il ricercatore sociale. In questa nuova concezione, infatti, le conoscenze sarebbero prodotte in misura maggiore con la cooperazione dei soggetti studiati non tanto e non solo perché la minore forza esplicativa delle variabili strutturali richiede di assegnare maggiore spazio a tecniche più rispettose del mondo vitale e cognitivo delle persone (Nigris 2003; Bichi 2002), ma anche e soprattutto perché, in una prospettiva di democrazia dialogica e partecipativa (cfr. House - Howe 1999), in cui le decisioni vengono assunte a seguito di un dibattito informato, la ricerca sociale diviene un fattore primario di crescita civile delle persone e di arricchimento dei processi decisionali pubblici¹⁸.

MAURO PALUMBO

*Dipartimento di Scienze Antropologiche
Università di Genova*

¹⁷ Questa situazione è magistralmente descritta da Bauman, quando sottolinea che «le *condizioni* in cui gli individui costruiscono la loro esistenza individuale, e che decidono la gamma e le *conseguenze* delle loro scelte, arretrano o sono rimosse fuori della portata della loro influenza consapevole, mentre ogni accenno ad esse è oscurato o esiliato nello sfondo brumoso e poco esplorato delle storie che gli individui raccontano sulla propria vita nel tentativo di inventarne o scoprirne la logica e di trasformarle nella valuta convertibile della comunicazione interpersonale» (Bauman [2001] 2002: 13).

¹⁸ Ho sviluppato in modo più organico e argomentato queste riflessioni, in particolare sulle relazioni tra mutamenti nella concezione e nella pratica della democrazia e mutamenti non solo nel ruolo, ma anche nelle premesse epistemologiche della ricerca sociale, in un altro contributo, cui mi permetto di rinviare (Palumbo 2003b).

BIBLIOGRAFIA

- BAGNULO A. - LA ROSA O.
 (2004) *La domanda di valutazione nei programmi di sviluppo regionale*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», VIII, 30, pp. 151-161.
- BALDUCCI A.
 (1991) *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Il Mulino, Bologna.
- BAUMAN Z.
 (2002) *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza* (2001), Il Mulino, Bologna.
- BECK U.
 (2000) *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986), Carocci, Roma.
- BERTIN G.
 (1989) *Decidere nel pubblico*, Etas Libri, Milano.
- BEZZI C.
 (2003a) *Il disegno della ricerca valutativa*, 2ª ed., F. Angeli, Milano.
 (2003b) *Cosa valutiamo, esattamente?*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», VII, 27, pp. 49-73.
- BICHI R.
 (2002) *L'intervista biografica. Una proposta metodologica*, Vita e Pensiero, Milano.
- BIOLCATI RINALDI F. (a cura di)
 (2004) *La valutazione delle politiche di sostegno al reddito*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», VIII, 30, pp. 37-149.
- CAPANO G. - GIULIANI M. (a cura di)
 (1996) *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CELIMSKY E.A.
 (1997) *Thoughts for a New Evaluation Society*, in «Evaluation», III, 1, pp. 97-109.
- COLEMAN J.
 (1990) *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, AIDE AU DÉVELOPPEMENT. UNITÉ ÉVALUATION
 (1993) *Manuel gestion du cycle de projet. Approche intégrée et cadre logique*, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE (C.E.), FONDS STRUCTURELS COMMUNAUTAIRES
 (1999) *Évaluer les programmes socio-économiques*, Collection MEANS, 6 voll., Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg.
- CONNOR A.
 (1993) *Monitoring and Evaluation Made Easy: A Handbook for Voluntary Organizations*, HMSO, Edinburgh.
- DENTE B.
 (2000) *La politica di valutazione nelle politiche pubbliche*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», V, 19, pp. 11-21.
- DUNN W.N.
 (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction* (1981), Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- EDELMAN M.
 (1964) *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana (Ill.).

- ELSTER J.
(1995) *Come si studia la società* (1989), Il Mulino, Bologna.
- GIDDENS A.
(1990) *La costituzione della società* (1984), Ed. di Comunità, Milano.
(1994) *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo* (1990), Il Mulino, Bologna.
- GLASSER P.H.
(1972) *La ricerca valutativa*, Fondazione Zancan, Padova.
- HOUSE E.R. - HOWE K.R.
(1999) *Values in Evaluation and Social Research*, Sage, Thousand Oaks (Calif.).
- HYATT J. - SIMONS H.
(1999) *Cultural Codes. Who Holds the Key? The Concept and Conduct of Evaluation in Central and Eastern Europe*, in «Evaluation», V, 1, pp. 23-41.
- LINDBLOM C.E.
(1968) *The Policy-making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- LINDBLOM C.E. - BRAYBROOKE D.
(1963) *A Strategy of Decision*, The Free Press, New York.
- LIPARI D.
(1995) *Progettazione e valutazione nei processi formativi*, Ed. Lavoro, Roma.
- LÖWI T.J.
(1972) *Four Systems of Politics, Policy and Choice*, in «Public Administration Review», XXXII, 4, pp. 298-310.
(1999) *Politiche pubbliche, «case studies» e teoria politica*, in *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna.
- MAJONE G. - WILDAVSKY A.
(1978) *Implementation as Evolution*, in *Policy Studies Review Annual*, Sage, Beverly Hills (Calif.), pp. 103-117.
- MARTINI A. - CAIS G.
(2000) *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*, in PALUMBO M. (a cura di), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Primo Annuario dell'Associazione Italiana di Valutazione, F. Angeli, Milano, pp. 404-420.
- MASONI V.
(1997) *M&V. Monitoraggio e valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, F. Angeli, Milano.
- NIGRIS D.
(2003) *Standard e non standard nella ricerca sociale. Riflessioni metodologiche*, F. Angeli, Milano.
- PALUMBO D.J.
(1987) *Politics and Evaluation*, in PALUMBO D.J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park (Calif.).
- PALUMBO M.
(1998) *Elementi di una teoria generale della valutazione*, in BEZZI C. - PALUMBO M. (a cura di), *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Gramma, Perugia, pp. 26-84.
(2001) *Il processo di valutazione. Programmare, decidere, valutare*, F. Angeli, Milano.
(2003a) *Gli indicatori valutativi*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», VII, 27, pp. 107-129.
(2003b) *Qualità e quantità, valutazione, ricerca sociale e democrazia*, in MELCHIOR C. (a cura di), *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, Forum, Udine, pp. 337-362.

- PAWSON R.
 (2002) *Evidence-based Policy: in Search of a Method*, in «Evaluation», VIII, 2, pp. 157-181.
 (2003) *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in «Sociologia e Ricerca Sociale», numero monografico su *Realismo e valutazione*, a cura di FASANELLA A. - STAME N., XXIII, 68-69, pp. 11-57.
- PAWSON R. - TILLEY N.
 (1997) *Realistic Evaluation*, Sage, London.
- PENNISI G.
 (1991) *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- PRESSMAN J.L. - WILDAVSKY A.B.
 (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, University of California Press, Oakland (Calif.).
- PUPPO V.
 (2003) *La valutazione delle politiche strutturali*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- ROSSI P.H. - FREEMAN H.E. - LIPSEY M.W.
 (1999⁶) *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, Newbury Park (Calif.).
- SCRIVEN M.
 (1991⁴) *Evaluation Thesaurus*, Sage, Newbury Park (Calif.).
 (1993) *Hard-Won Lessons in Program Evaluation*, in «New Directions in Program Evaluation», 58, Jossey-Bass, San Francisco (Calif.).
 (2003) *Evaluation in the New Millennium: the Transdisciplinary Vision*, in DONALDSON S.I. - SCRIVEN M. (eds.), *Evaluating Social Programs and Problems*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah (N.J.) - London, pp. 19-41.
- SEGRE S.
 (2000) *Le politiche sociali in tema di stupefacenti. Un confronto fra Svezia, Stati Uniti e Italia*, Carocci, Roma.
- SIMON H.A.
 (1958) *Il comportamento amministrativo* (1947), Il Mulino, Bologna.
- SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE
 (2004) *Indicazioni per l'aggiornamento della Valutazione Intermedia e la ricerca sul campo*, Roma <http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_metodologici.asp>
- SIZA R.
 (1994) *La programmazione e le relazioni sociali*, F. Angeli, Milano.
- STAME N.
 (1998) *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Formello (Roma).
 (2001) *Gli usi della valutazione*, in PALUMBO M. (2001), pp. 94-96.
- TAVISTOCK INSTITUTE - GHK - IRS
 (2003) *The Evaluation of Socio-Economic Development. The GUIDE*, December <www.evaled.info>.
- VERGANI A.
 (2004) *Casi di valutazione. Processi valutativi e azioni formative*, Il Mulino, Bologna.
- WEISS C.
 (1997) *Theory-based Evaluation: Past, Present and Future*, in ROG D.J. - FOURNIER D. (eds.), *Progress and Future Directions in Evaluation: Perspectives on Theory, Practice and Methods*, in «New Directions for Program Evaluation», 76, Jossey Bass, San Francisco (Calif.).