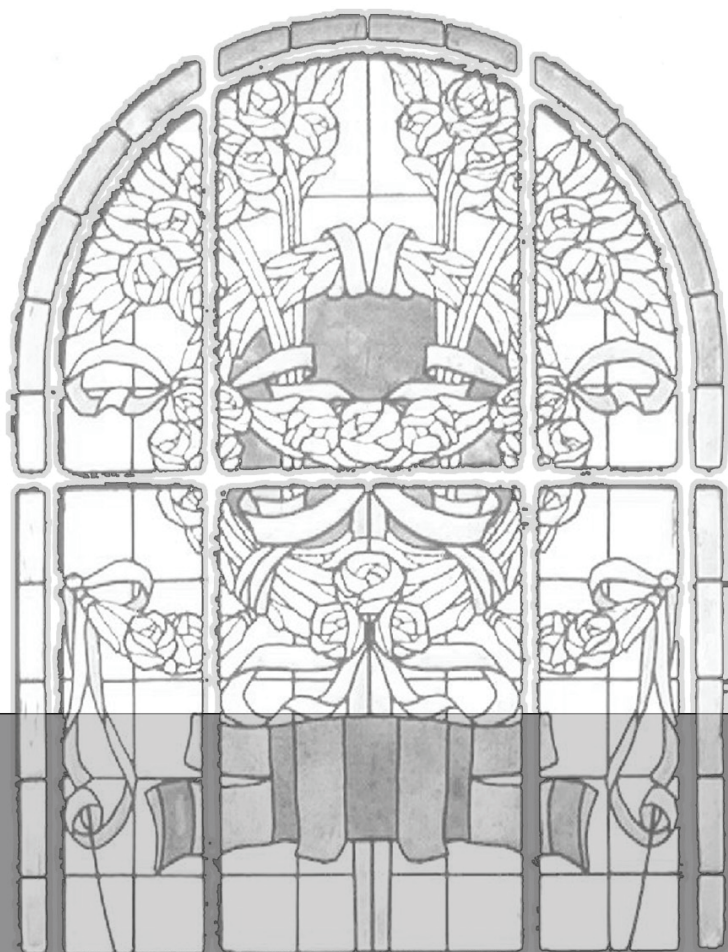


MATERIALI

Analisi e studi

Documenti

Metodi



UNVAL

Numero 22 – Anno 2011

APPROCCI ALLA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI SVILUPPO REGIONALE

G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani



**Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici**

DPS

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Paolo Praticò

Segreteria di redazione: materialiuvl.redazione@tesoro.it

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)

Finito di stampare nel febbraio 2011

Materiali UVAL è pubblicato anche in format elettronico all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuvl>

Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale

Sommario

La valutazione degli impatti degli interventi pubblici è, in misura crescente, posta al centro del confronto europeo sulla politica di coesione e italiano sulla politica regionale di sviluppo. Mentre in passato gli sforzi di valutazione si sono prevalentemente concentrati su aspetti di processo, più di recente è emersa la necessità, per migliorare l'efficacia anche di nuovi interventi, di valutare *ex post* quali effetti, positivi e negativi, previsti o inattesi, gli sforzi di *policy* abbiano prodotto. Si tratta di un cambiamento di rilievo nelle pratiche valutative, che richiede lo sviluppo e l'acquisizione, da parte innanzitutto delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche, di nuove competenze e capacità valutative. L'Italia si è da tempo dotata di un assetto istituzionale e tecnico in grado di sostenere tale cambiamento: i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici; la loro Rete; il Sistema Nazionale di Valutazione (cui partecipano, con il coordinamento dell'UVAL, ISFOL, INEA, Dipartimento per le Pari Opportunità e i Nuclei di Valutazione); il Progetto NUVAL attuato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica con il Dipartimento Funzione Pubblica. Tale sistema è oggi in grado di accompagnare le Amministrazioni nell'introduzione di innovazioni nelle loro pratiche valutative. Proprio all'interno di questo complesso sistema, e precisamente nell'ambito del Progetto NUVAL, in collegamento con il SNV, è stato realizzato il percorso dedicato ad alcuni dei principali approcci alla valutazione degli impatti che è alla base di questa pubblicazione. Se ne riportano qui gli esiti con l'obiettivo di assicurare una maggiore conoscenza e di contribuire al dibattito tecnico e operativo. Gli approcci presentati sono diversi, ma non incompatibili nella loro applicazione: possono, anzi, essere combinati in vario modo per rispondere con più puntualità a specifiche domande valutative. L'impegno delle Amministrazioni, coadiuvate dai Nuclei di Valutazione, e con il sostegno del SNV, è proprio quello di individuare e applicare l'approccio (o la combinazione di approcci) più adatta allo specifico bisogno di valutazione.

Approaches to Evaluation of Regional Policy Outcomes

Abstract

Increasingly, Europe is bringing its cohesion policy governance to revolve around impact evaluation. Naturally, this process is affecting Italy, too. In evaluations, the emphasis is shifting from supporting processes towards detecting, measuring, and explaining outcomes—favorable or unfavorable, expected and unexpected. This is a momentous change, and one which demands that public bodies acquire new competencies and develop new capacities. Italy has long created an institutional framework which enables it to sustain this change. By now, Evaluation Units exist in all Regions and in many Ministries, operate in a Network, and obtain support on evaluation from the National Evaluation System (SNV) and professional development via the NUVAL project, implemented jointly by the Department for Development and Cohesion and by the Department for Public Administration. Italy is, therefore, well positioned to actually implement innovations in evaluation. It is precisely within this framework that the NUVAL project, with scientific guidance from SNV, implemented the professional development course at the basis of this publication. This publication of the course main results aims at making the fundamentals of the main impact evaluation approaches accessible to the wider regional policy community in Italy. It also has the ambition of contributing to the methodological and institutional debate. The course, as well as this publication, focuses on only some of the existing approaches. Even though the approaches greatly differ from each other, the authors contend that they are not incompatible: rather, they can be combined to better address evaluation demands and provide credible answers to evaluation questions. It is the responsibility of Regions and Ministries, aided by their Evaluation Units and supported by SNV, to identify and use the approach—or the combination of approaches—which best fits their evaluation needs.

Il presente lavoro sugli approcci alla valutazione degli impatti delle politiche pubbliche presenta l'esito dell'attività formativa promossa dall'UVAL e realizzata nel corso del 2008 e del 2009 nell'ambito del Progetto NUVAL, in collaborazione con il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria (SNV) e con la consulenza scientifica di Nicoletta Stame.

Il lavoro è stato complessivamente curato da Giampiero Marchesi, Laura Tagle e Barbara Befani.

I contenuti delle singole parti del volume sono da attribuire a:

Giampiero Marchesi (Introduzione e Conclusioni)

Laura Tagle (Paragrafi II.4, VII.2 e Conclusioni)

Nicoletta Stame (Paragrafi II.1, II.2, II.3 e II.5)

Alberto Martini e Gianluca Strada (Capitolo III)

Barbara Befani (schede sintetiche, Capitolo IV, Paragrafi VI.1.3, VI.1.4, VII.1, VII.3, VII.4)

Ferruccio Biolcati Rinaldi e Liliana Leone (Capitolo V)

Claudio Torrigiani (Paragrafi VI.1.1, VI.1.2 e VI.2)

Laura Tagle ha curato l'omogeneità del volume e la revisione finale dei testi.

Un ringraziamento particolare i curatori lo devono a Paola Casavola, Martina Bolli, Simona De Luca, Marina Forestieri, Marco Sisti e Chiara Sumiraschi per la pazienza oltre la competenza con cui hanno letto i materiali della versione preliminare del lavoro e per gli utili suggerimenti forniti.

L'insieme delle attività formative di cui questo lavoro riporta i materiali non sarebbe stato possibile senza l'intelligente e costantemente operoso apporto del gruppo di lavoro del FORMEZ impegnato nell'attuazione del progetto NUVAL: Simonetta De Luca e i suoi collaboratori, in particolare Emilia Mela, Francesca Urbani e Stefania Rotondo.

Si ringraziano Rita Andrenacci e Gaetano Giunta per aver efficacemente testimoniato le loro esperienze di valutazione nelle giornate dedicate rispettivamente alla valutazione basata sulla teoria e alla valutazione realista. Si ringrazia anche Marco Accorinti, che ha collaborato, come docente, alla giornata dedicata alla valutazione basata sulla teoria.

Un ringraziamento è dovuto anche a Ludovico Conzimu, Sara Gaudino e Rosella Vitale per avere fornito il materiale utilizzato durante le esercitazioni; all'intero Gruppo di Lavoro del SNV per il feedback, i suggerimenti e le discussioni che hanno accompagnato il percorso formativo; a Francesco Giordano, Daniela Ferrazza e Veronica Lo Presti per la fattiva, dedicata e apprezzata collaborazione.

Infine, si ringraziano Franca Acquaviva, Deborah Montalbano e Fabio Cardinali per la cura nella composizione dei testi e nella revisione editoriale.

INDICE

I.	Introduzione	9
I.1	La valutazione <i>ex post</i> degli effetti degli interventi delle politiche pubbliche: un primo inquadramento	9
I.2	Guida alla lettura	17
II.	La valutazione degli effetti delle politiche regionali: gli approcci	19
II.1	La “valutazione su misura” degli interventi e la logica della valutazione	19
II.2	L’organizzazione della valutazione: domande e risposte	21
II.3	La scelta dell’approccio e del metodo	24
II.4	A che punto siamo?	25
II.5	Per saperne di più	27
III.	La valutazione controfattuale	28
III.1	L’approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche	30
III.1.1	Introduzione	30
III.1.2	Disegni sperimentali e disegni non sperimentali	32
	<i>Riquadro A - Un esempio di utilizzo del metodo sperimentale</i>	35
III.1.3	Una panoramica dei metodi non sperimentali	37
III.1.4	Conclusioni	44
III.2	Per saperne di più	45
IV.	La valutazione basata sulla teoria	46
IV.1	Comprendere gli effetti delle politiche tramite l’analisi dei meccanismi	49
IV.1.1	Introduzione	49
	<i>Riquadro B - Iniziative a favore dell’internazionalizzazione delle imprese</i>	63
	<i>Riquadro C - Strategie municipali di assistenza dei bambini a rischio di esclusione sociale</i>	66
	<i>Riquadro D - Strategie provinciali di sostegno all’integrazione degli immigrati di seconda generazione</i>	69
IV.2	Per saperne di più	71
V.	L’approccio realista alla valutazione degli effetti	73
V.1	L’approccio realista: teoria e applicazioni pratiche	76
	<i>Riquadro E - Due esempi di applicazione della relazione contesto-meccanismo-esito (CMO)</i>	77
	<i>Riquadro F - Meccanismi di base dello sviluppo socio-economico</i>	80
	<i>Riquadro G - La relazione CMO nei sussidi sociali</i>	82
	<i>Riquadro H - Contesti di base dello sviluppo socio-economico</i>	84
	<i>Riquadro I - Le conseguenze della confisca dei beni</i>	86
	<i>Riquadro L - Il programma “communities that care”</i>	89
	<i>Riquadro M - La prevenzione delle violenze domestiche ripetute</i>	91
V.2	Per saperne di più:	93
VI.	La valutazione partecipata	94
VI.1	La valutazione partecipata : cosa è e perché si fa	96
VI.1.2	Che cos’è l’approccio partecipato	99
VI.1.3	I benefici dell’approccio partecipativo	102
VI.1.4	Valorizzare la partecipazione	105
VI.2	Per saperne di più	108
VII.	L’utilizzo appropriato di approcci e metodi: applicazioni nei gruppi di lavoro del progetto NUVAL	109
VII.1	Applicazioni a specifiche questioni di valutazione	109
VII.2	L’utilizzo appropriato di approcci e metodi	109

VII.3	Le applicazioni	114
VII.4	Cosa emerge dalle applicazioni: il punto di vista del valutatore	121
VIII.	Conclusioni	127
	Bibliografia	133
	Siti web di interesse	137
	Gli autori	141
	Glossario	145
	Appendice - Il percorso formativo sulla valutazione degli effetti della politica regionale svolto nell'ambito del progetto NUVAL	155

Prefazione

On. Raffaele Fitto

(Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale)

In una fase così difficile della situazione economica internazionale sono più forti i rischi che prevalgano le opinioni di chi vede nella politica regionale e di coesione uno dei tanti capitoli di spesa di un bilancio in difficoltà e non, come invece è, uno dei pilastri su cui si regge il cammino verso un'Unione Europea più forte sul piano economico, più giusta e più equilibrata dal punto di vista sociale, più aperta al confronto e a una competizione virtuosa tanto al suo interno quanto sullo scenario mondiale.

L'Italia continua a dare un contributo rilevante nel confronto in Europa sul futuro della politica di coesione affinché il suo rinnovato disegno – e la difficile fase negoziale che seguirà – possano creare le condizioni per rendere più forte e rigorosa tale politica e promuovere le discontinuità necessarie – sul piano dei contenuti e delle regole di programmazione e attuazione – affinché gli interventi conseguano risultati più visibili e incisivi.

Il Piano nazionale per il Sud e i provvedimenti a esso collegati vanno in tale direzione e indicano, in coerenza con gli orientamenti che si vanno formando in sede europea, che bisogna agire – da subito e quindi già nell'attuale ciclo di programmazione – con maggiore attenzione a come si utilizzano le risorse, selezionando di più e con più rigore le iniziative, individuando le soluzioni migliori per metterle in pratica, adottando metodi rigorosi di valutazione della loro efficacia.

Perché questo non risulti solo un buon proposito occorre però che, guardando avanti su quanto occorre fare, si traggano elementi convincenti e si impari di più dall'esperienza del passato, sia dalle cose che non sono andate bene, sia da quelle che invece ci danno speranza che il cambiamento è possibile. Per capire cosa ha (o non ha) funzionato è necessaria quindi ancor più valutazione: più valutazione rigorosa su aspetti specifici e quindi in grado di dare risposte chiare, documentate, utili a orientare o comunque a rendere più consapevole la decisione pubblica.

Le Amministrazioni centrali e regionali hanno sviluppato proprio nell'ambito della politica regionale la loro capacità di valutazione e sono impegnate già da ora a innovarne e renderne più rigorosa e utile la pratica. La responsabilità di sostenerle, alimentando e sviluppando la cultura della valutazione nel nostro Paese è attribuita all'UVAl. È importante che questa sua funzione così difficile e che richiede competenze tecniche così rilevanti diventi di nuovo il centro motore della sua azione istituzionale.

Questo lavoro sugli approcci alla valutazione degli effetti che l'UVAl rende disponibile è quindi importante sotto diversi aspetti: perché così tempestivamente dà impulso e basi di confronto metodologico e tecnico per una nuova stagione di valutazioni ex post degli effetti degli interventi della politica di sviluppo; perché pone con forza la questione istituzionale del rafforzamento del sistema e delle strutture tecniche di valutazione delle amministrazioni come condizione necessaria per aumentare la capacità esplicativa e di orientamento della valutazione; perché conferma la presenza attiva di una funzione di

riferimento istituzionale e tecnico in grado di guidare, in collaborazione con le altre strutture istituzionali e tecniche del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), questo processo.

È, insomma, intanto, una buona base da cui partire. Ma sono sicuro — e nell'esercizio della mia responsabilità istituzionale ci sarà tutto il sostegno necessario in tal senso — che l'UVAl saprà far diventare tutto questo pratica operativa in grado di dare un contributo decisivo al cambiamento e di rendere migliore il futuro delle politiche di sviluppo, nel nostro Paese e in Europa.

I. Introduzione

I.1 La valutazione *ex post* degli effetti degli interventi delle politiche pubbliche: un primo inquadramento

Con varie denominazioni (e con riferimento a metodi diversi) la valutazione degli effetti degli interventi pubblici realizzati è oggi sempre più frequentemente richiamata nella discussione sulla qualità delle politiche pubbliche, ed in particolare di quelle di sviluppo regionale¹. L'impiego di tempo e risorse per analizzare gli esiti di interventi conclusi trova pertanto crescente legittimazione quale attività necessaria per migliorare la programmazione delle politiche di sviluppo e la loro capacità di conseguire risultati nel futuro. Se nell'ambito del confronto scientifico e professionale ciò può apparire perfino scontato, non è così per le Amministrazioni impegnate nell'attuazione di queste politiche. Per tali Amministrazioni vi sono infatti spazi di progresso e di apprendimento notevoli, determinabili da una pratica più sistematica di valutazione *ex-post*.

Il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN)² ha impresso un impulso rilevante al cambiamento in tal senso, orientando le Amministrazioni: (a) a predisporre *Piani di valutazione* in cui indicare principalmente (b) *valutazioni sugli effetti prodotti dalle politiche pubbliche* relative a (c) *domande valutative* riguardanti principalmente (d) argomenti *controversi e rilevanti* per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi.

Il QSN, con il contributo decisivo dell'Unità di valutazione (nel seguito UVAL), già propone quindi un vero e proprio cambiamento culturale che, pur fra prevedibili resistenze e con molta gradualità, sta già producendo cambiamenti di un certo rilievo.

La spinta verso il cambiamento e l'innovazione nelle pratiche ha tuttavia trovato più di recente legittimazione in molteplici indirizzi e prese di posizione, anche di natura formale oltre che tecnica, che caratterizzano l'attuale dibattito sul futuro della politica di coesione.

Nel cosiddetto "Rapporto Barca"³ su una possibile riforma della politica di coesione europea, è rilevante il ruolo assegnato alla valutazione e in particolare alla valutazione

¹ I termini "politiche di sviluppo regionale" e "politica regionale" indicano in questa pubblicazione quella parte della politica per lo sviluppo tesa alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori attraverso. In linea con il Trattato dell'UE e con la Costituzione, l'enfasi è sull'intenzionalità e aggiuntività finanziaria. Tali politiche possono essere finanziate con fondi aggiuntivi interamente nazionali, come ad esempio il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), oppure godere di un finanziamento proveniente dall'Unione Europea a titolo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) o del Fondo Sociale Europeo (FSE). L'OCSE definisce queste politiche come "territoriali", mentre l'Unione Europea utilizza il termine "politica di coesione".

² www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf.

³ "An Agenda for a reformed cohesion policy", aprile 2009, rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca su incarico della Commissione Europea, disponibile in inglese sul sito della Commissione Europea http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm.

degli effetti degli interventi (di cui si privilegia l'approccio "controfattuale"), non solo come strumento di analisi *ex post* ma anche come attività in grado di disciplinare la costruzione del programma – nel momento *ex ante* in cui si disegna il progetto di attività valutativa – come modalità atta a migliorare e rendere più rigorosi la definizione degli obiettivi e i criteri di selezione dei beneficiari degli interventi.

"Il compito di apprendere che cosa funzioni (valutazione dell'impatto) è il compito più complesso e deve rivestire un ruolo centrale in queste politiche. Se la valutazione di impatto viene svolta secondo una visione prospettica, cioè disegnandola ex-ante, nello stesso momento in cui si programma e disegna l'intervento, essa può non solo facilitare la verifica dei risultati prodotti ma può anche avere un importante ruolo di disciplina: orientando l'attenzione sugli obiettivi e rendendo trasparenti i criteri di scelta dei beneficiari

.....

Nel campo della valutazione di impatto, i risultati più promettenti provengono tuttavia da una famiglia di metodi sviluppati negli ultimi anni e definiti complessivamente "controfattuali", che mirano a valutare l'impatto degli interventi stimando quali sarebbero stati i risultati nel caso in cui gli interventi non avessero avuto luogo.

.....

Qualunque metodo si adotti (sempre che esistano le condizioni per la sua attuazione) la valutazione di impatto può rispondere alla domanda "cosa funziona?" e alla domanda "per chi?": se cioè un intervento produca effetti (in media e per specifici gruppi) per le persone alle quali è indirizzato e quanto questi effetti siano vicini all'obiettivo ("validità interna")⁴. La valutazione di impatto non dà invece una risposta alla domanda sul "come" l'intervento funzioni, ossia quale sia la catena causale che produce l'effetto. E quindi il metodo non offre una guida per capire se l'intervento avrebbe lo stesso effetto qualora fosse applicato a un altro gruppo o con una scala più ampia ("validità esterna")⁵.

La Commissione Europea, nella "Quinta relazione sulla coesione economica"⁶, dedicata al futuro della politica di coesione in vista della consultazione degli Stati per il relativo

⁴ Importante, a tal proposito, anche la distinzione che il Rapporto fa sul ruolo che rivestono invece gli indicatori. "Gli indicatori di risultato non possono dare in sé una risposta perché mostrano come sono cambiate le variabili di interesse *mentre* l'azione politica è in svolgimento ma non dicono nulla sulle cause di cambiamento".

⁵ Lo stesso Rapporto indica che per capire "come" un intervento funzioni possono essere utilizzati altri metodi. "Tra questi un ruolo può certo essere svolto dalla "valutazione realista": essa punta a capire quali meccanismi e quali contesti determinino il successo di un intervento, in altri termini che cosa muova i singoli individui ad agire nel modo postulato dalla teoria del cambiamento su cui l'intervento si basa".

⁶ Commissione Europea "Investing in Europe's future", versione preliminare, novembre 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_final_web_en.pdf). Nel Rapporto (pag. 206), nel sottolineare la rilevanza della valutazione di impatto, la Commissione

negoziato, ha preso una posizione sostanzialmente in linea con le indicazioni sulla valutazione contenute nel Rapporto Barca:

“...la valutazione dovrebbe fare un maggiore uso di metodologie rigorose in linea con gli standard internazionali, non da ultimo per la valutazione dell'impatto. Ogniqualevolta sia possibile le valutazioni dell'impatto sarebbero concepite in uno stadio iniziale in modo da assicurare la rilevazione e la diffusione di dati appropriati. I piani per una valutazione costante di ogni programma verrebbero inoltre resi obbligatori poiché promuovono la trasparenza a livello di Unione europea e le strategie di valutazione, oltre a migliorare la qualità generale delle valutazioni”⁷.

E, infine, anche in Italia, i segnali di rafforzamento degli indirizzi per la valutazione degli effetti degli interventi già previsti nel QSN sembrano aver trovato una affermazione più esplicita e operativa anche nei provvedimenti collegati al Piano Nazionale per il Sud⁸, in particolare quando sottolineano il criterio, ai fini della selezione di investimenti strategici, di “identificazione dei fabbisogni a cui intendono rispondere e *previsione di una metodologia rigorosa di valutazione degli impatti*”⁹ o, comunque, della “previsione *ex ante* del *metodo per la successiva valutazione di impatto degli interventi*”¹⁰.

Siamo quindi in una fase abbastanza cruciale del percorso europeo e nazionale che, nel riaffermare la centralità della valutazione quale metodo insostituibile per sostenere una maggiore efficacia delle politiche e indurre attenzione alla capacità di selezionare e costruire interventi adeguati, pone apertamente le questioni di cosa significhi, a quali requisiti risponda, a quali risposte sia in grado di pervenire, di quali competenze abbia bisogno un'attività di valutazione degli effetti degli interventi impostata e condotta secondo criteri di correttezza metodologica e rigore tecnico-scientifico.

sembra indicare anche una ulteriore proposta di avanzamento metodologico: “All methods have their uses. Monitoring, for example, is an essential management tool to track programmes but monitoring indicators (e.g. km of road) say nothing about the social or economic impact of policy. Since no single method can indicate the impact of policy, ‘triangulation’, comparing the results of different methods, is an important part of the evaluation process. The European Commission alone cannot deliver all the evidence on the performance of Cohesion Policy. It, therefore, encourages Member States to carry out evaluations and, where possible, to use rigorous methods to do so.”

⁷ Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione” – COM, 2010, 642/3, pag. 6, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_it.pdf

⁸ Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010 (http://www.affariregionali.it/smartFiles_Data/53e11f50-bfc8-4694-b067-7c41378e54e8_PNS_finale.pdf)

⁹ Schema di decreto legislativo recante attuazione dell'art.16 della L. 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale) in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Il provvedimento è in corso di approvazione.

¹⁰ Delibera CIPE concernente “Obiettivi, criteri e modalità per la programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate, selezione e attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013”. La delibera è stata approvata dal CIPE nella seduta dell'11 gennaio 2011 e (al momento in cui si scrive) è in corso l'iter di perfezionamento dell'approvazione e di pubblicazione.

È una svolta cruciale in quanto è qui, in questa fase in cui si ragiona e ci si confronta sul futuro delle politiche di coesione in Europa e della politica di sviluppo regionale in Italia, che tale percorso deve trovare risposte appropriate: a livello istituzionale (la valutazione non è mera tecnica, è una pratica che coinvolge, sotto vari profili, le istituzioni e i soggetti del partenariato economico e sociale); a livello tecnico, ovvero di effettive capacità (di progettare, realizzare e rendere utili le valutazioni) da mettere in campo; e, infine, a livello della pratica operativa (la valutazione è un'attività concreta, che ha bisogno di tempi dedicati, di risorse e di attenzione).

Il percorso formativo di cui questa pubblicazione dà conto è stato attuato nell'ambito del progetto NUVAL¹¹ con lo specifico intento di sottolineare la portata innovativa delle indicazioni del QSN e, soprattutto, per alimentarle e renderle operative rafforzando e costruendo, nelle Pubbliche Amministrazioni e nei loro Nuclei, capacità istituzionale e tecnica sulla valutazione degli effetti.

Con il presente lavoro l'UVAL ripercorre questa esperienza recente con l'intento di allargarne la fruizione diffondendone i materiali tecnici, ma anche di sollecitare attenzione sul da farsi. Si tratta di comprendere le ragioni di quanto a livello nazionale è stato già fatto (ancora non abbastanza, ma nemmeno poco¹²; e in ogni caso muovendosi finora un po' sotto traccia, cercando in primo luogo di creare quel minimo di capacità e di consenso tecnico nelle strutture istituzionali necessari per arginare le prevedibili resistenze che sempre si manifestano di fronte al cambiamento) e di quanto invece occorre fare.

C'è, infatti, un compito impegnativo da svolgere, a partire già dall'immediato, per tradurre la recente maggiore attenzione posta sulla valutazione degli effetti, in una pratica effettiva e utilizzata. È un lavoro da fare sia sul piano tecnico sia sul piano istituzionale. Di quest'ultimo aspetto - come procedere nella costruzione di capacità istituzionali adeguate per la valutazione degli effetti delle politiche - si dirà nelle conclusioni.

Sul piano tecnico risulta intanto importante promuovere una diffusa e più approfondita conoscenza degli approcci e dei metodi di valutazione degli effetti degli interventi e,

¹¹ "Progetto la formazione specialistica dei Nuclei di Valutazione di cui all'art. 1 della L. 144/99" promosso e coordinato, per il DPS, dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, e attuato, anche in collaborazione con il Dipartimento per la Funzione Pubblica, attraverso il FORMEZ. Il percorso formativo, interamente ideato, progettato e poi guidato dall'UVAL (in particolare dai curatori di questo lavoro), è stato realizzato a partire da maggio 2008 e completato nel gennaio del 2009. È stato articolato in seminari specialistici destinati ai Nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali ma aperti alla partecipazione più ampia di amministrazioni e anche di valutatori professionisti impegnati nella valutazione della politica regionale (per un maggiore dettaglio si rimanda all'Appendice e al sito www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_percorso_formativo.asp).

¹² L'UVAL ha operato per l'affermazione e il consolidamento degli indirizzi sulla valutazione contenuti nel QSN oltre che con il progetto NUVAL soprattutto attraverso l'azione del Sistema Nazionale di Valutazione di cui coordina l'attività (www.dps.tesoro.it/valutazione).

quindi, una maggiore consapevolezza di come e quando utilizzarli, perché, con quali esiti possibili. A tale obiettivo, l'UVAL, come in altre occasioni e anche su altri temi, deve e può dare un contributo rilevante.

Il presupposto da cui occorre muovere è dato dal riconoscere che per valutare gli effetti degli interventi esistono approcci e metodi diversi, per molti aspetti fra loro complementari, e che per pervenire a valutazioni corrette ed esplicative occorre utilizzare, nel modo più rigoroso possibile, l'approccio più appropriato per rispondere alla domanda valutativa che viene posta. Si tratta di un postulato apparentemente banale, ma che è importante richiamare non solo per affrontare nel modo giusto l'approfondimento e l'analisi dei diversi approcci illustrati nel prosieguo, ma anche perché aiuta a chiarire che una buona comprensione dei diversi approcci e della loro portata applicativa ed esplicativa è essa stessa strumento che rende la valutazione utile.

Risulta infatti sterile confrontare diversi approcci e i relativi metodi di indagine dal punto di vista della dimostrazione di supposte maggiori capacità esplicative dell'uno o dell'altro, se non si inquadra tale confronto nell'ambito di una serena ma rigorosa analisi di "ciò che si vuole sapere" e dei limiti (che comunque ci sono) nella considerazione e utilizzazione di "ciò che si viene a sapere" a seguito di una valutazione eseguita secondo un determinato approccio.

Uno dei nodi sui quali molto si dibatte a tal proposito è, ad esempio, la questione dell'isolamento degli effetti netti di un singolo intervento, la cui attuazione si può concettualmente ipotizzare omogenea, ovvero della identificazione del "nesso causale" univoco che dalla realizzazione di un intervento determina effetti specifici e rilevabili su beneficiari identificabili. Se è questo "ciò che si vuole sapere" appare appropriato adottare l'approccio controfattuale. Comprenderne gli elementi - i diversi metodi, sperimentale e non sperimentali utilizzabili, e le relative tecniche - è essenziale, per praticarlo correttamente e per comprenderne potenzialità esplicative e limiti, sia intrinseci (complessità di realizzazione) sia legati alle possibilità di sua effettiva applicazione (adatta a determinate tipologie di intervento, problematica quando non del tutto impossibile in altre).

Se invece ciò che "si vuole sapere" è più legato a una conoscenza della "catena causale" rilevante, ovvero dei meccanismi che hanno generato gli effetti osservati, allora altri approcci possono risultare più utili: quello "basato sulla teoria" e quello "realista", anche questi capaci di generare dati esplicativi e analisi appropriate, pur nell'ambito di limiti che all'analista sono (e in ogni caso devono essere) chiari.

È possibile, poi, che si riveli necessario indagare più a fondo su alcune delle questioni che sono alla base della valutazione (e che per l'esistenza di conflitti o per carenza di conoscenze siano restate o diventate oscure), come il tipo di effetti prodotti dall'intervento;

o quali siano le persone, le imprese, i gruppi, i territori effettivamente coinvolti; o, ancora, come sia da definire il concetto stesso di “successo” per quello specifico intervento. In questo caso, sarà necessario utilizzare un approccio partecipativo.

Tutti quelli che si presentano in questa pubblicazione sono comunque approcci di valutazione *ex post* degli effetti degli interventi pubblici e tutti possiedono capacità esplicative e limiti. Per questo, assoluta trasparenza e consapevolezza metodologica sono ingredienti indispensabili sia per praticare la valutazione che per utilizzarne i risultati in un’ottica pluralista.

La lettura dei contributi riportati di seguito può far emergere una certa “partigianeria” da parte dei rispettivi autori rispetto all’approccio che sono stati chiamati a illustrare¹³. Questo non solo è comprensibile ma risulta perfino utile perché consente di instaurare una dialettica fra punti di vista che aiuta, chi legge, a capire meglio e, soprattutto, ad acquisire strumenti conoscitivi per decidere adeguatamente cosa è più opportuno fare nei diversi casi, considerando la specificità del problema da affrontare e la domanda di valutazione che ne discende.

Chi legge con attenzione tali contributi potrà inoltre agevolmente rilevare come tali approcci siano in molti casi fra loro tutt’altro che alternativi. Se è vero, infatti, che rispondono a domande di valutazione (in parte) diverse, è altrettanto vero che su una politica o su un intervento si possono porre più e diverse domande di valutazione. Ciò può implicare l’opportunità dell’utilizzazione di diversi approcci per la valutazione della stessa politica o dello stesso intervento confrontandone (o integrandone) poi i risultati (ad esempio attraverso la tecnica cosiddetta della “triangolazione”).

La conoscenza degli approcci e dei metodi è tuttavia solo la premessa necessaria alla concreta pratica della valutazione degli effetti delle politiche. Qui se ne dà un primo disegno di riferimento che non ha nessuna pretesa di essere esaustivo¹⁴. Il dibattito scientifico internazionale è del resto ricco di riflessioni su vantaggi e svantaggi di diversi strumenti e tecniche adottabili nelle loro diverse varianti. Il passo avanti da fare – qui e subito ovvero nell’ambito della politica regionale di sviluppo che si sta attuando e che si attuerà in futuro – è quello in direzione della loro applicazione più estesa e diffusa.

Cosa è necessario fare perché la valutazione degli effetti delle politiche diventi, nella politica di sviluppo e coesione attuata nel nostro Paese, pratica operativa a sostegno di

¹³ Sono stati coinvolti, infatti, autori che utilizzano l’approccio nella propria pratica scientifica e professionale e che ne contribuiscono alla costruzione teorica e/o alla diffusione.

¹⁴ La pubblicazione (come pure il percorso formativo) non ambisce a dare conto di tutti gli approcci possibili: sono stati scelti gli approcci di cui, sulla base delle esigenze di passare dalla definizione dei Piani alle valutazioni, è apparsa più urgente la diffusione. La ripresa delle attività seminariali e formative potrà sia approfondire il merito, sia estendere il campo degli approcci trattati.

decisioni e di scelte più mirate ed efficaci? Occorre fare progressi significativi in diverse direzioni.

Sul piano metodologico l'ovvia (ma non banale: è un aspetto anzi molto rilevante) considerazione che impone l'utilizzo dell'approccio più appropriato in relazione al problema specifico (domanda valutativa) deve trovare un punto di equilibrio accettabile con l'esigenza di arrivare a una condivisione di "cosa fare e come" nelle concrete situazioni che si presentano nel quadro della politica regionale di sviluppo attuate nel nostro Paese¹⁵. Questo può implicare che si debba considerare l'opportunità di semplificazioni e anche di riduzioni (adattando, scegliendo, adeguando, combinando) della estrema ricchezza di approcci, metodi e tecniche rilevabili nella letteratura internazionale in favore dell'adozione di un linguaggio e di pratiche comuni da parte delle strutture tecniche – in primo luogo di quelle istituzionali – che si occupano di valutazione della politica di sviluppo.

La condivisione di una effettiva pratica operativa è infatti il passo successivo da fare e da fare in tempi rapidi. Non è un obiettivo facile da conseguire ma non è nemmeno impossibile, finalizzando di più in tal senso gli strumenti esistenti: innanzitutto il lavoro del Sistema Nazionale di Valutazione¹⁶ e poi quello del progetto NUVAL, reso di nuovo prontamente operativo a sostegno della pratica della valutazione nelle amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche di sviluppo. Va attuato, a questo fine, un programma realistico e mirato con il pieno coinvolgimento, ovviamente, dei Nuclei di valutazione. Un programma che ponga da subito fra i suoi obiettivi prioritari quello di un effettivo adattamento e adeguamento di approcci e metodi di valutazione degli effetti alla concreta realtà e anche alle specificità delle politiche e degli interventi della politica di sviluppo che si attuano nel nostro Paese. Non si tratta quindi solo di trasferire conoscenze ma anche e soprattutto di renderle adeguate (e quindi adottabili) alla valutazione di politiche e interventi specifici, rilevanti e caratterizzanti la politica di sviluppo che si sta attuando.

¹⁵ Si parla, a questo riguardo, di *situational responsiveness*: adeguatezza rispetto alla situazione della singola valutazione, definita dalla domanda valutativa, dalla natura dell'intervento pubblico, dalla conoscenza esistente sul fenomeno e sull'intervento, dalla minore o maggiore conflittualità sul significato dell'intervento e, di conseguenza, sui criteri di giudizio da utilizzare. Patton, M., 2010, *Developmental Evaluation*, New York, Guilford Press.

¹⁶ Cui il QSN attribuisce, appunto, la responsabilità di fornire sostegno alle pratiche valutative, dal punto di vista dell'organizzazione della valutazione e della sua utilizzazione, ma soprattutto del rigore nell'applicazione dei vari approcci e metodi. Del SNV fanno parte, oltre all'UVAL, cui è affidato il coordinamento delle attività, ISFOL, INEA, Dipartimento per le Pari Opportunità e i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni regionali e centrali. Le attività sono realizzate da un Gruppo di Lavoro, di cui fanno parte Nuclei che stipulano specifici protocolli di adesione con l'UVAL. Nel 2010 hanno partecipato al Gruppo di Lavoro i Nuclei delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Della condivisione di una effettiva pratica operativa fa parte anche, necessariamente, l'adozione, per quanto possibile, di un vocabolario comune.

In questo lavoro si parla di *valutazione ex post* e di *valutazione ex post degli effetti* degli interventi. Quindi di valutazione di interventi già realizzati di cui si può studiare una varietà di aspetti: dalla rispondenza della loro realizzazione al progetto che ne era alla base, alla congruità delle “teorie” incorporate nell'intervento stesso, alla coerenza della loro attuazione rispetto agli obiettivi del programma in cui si attuano, all'efficienza nell'utilizzazione delle risorse loro assegnate, agli effetti che concretamente hanno prodotto nell'economia e nella società e alla desiderabilità di tali effetti e alla loro capacità di conseguire gli obiettivi prefissati. Quest'ultimo aspetto caratterizza la *valutazione di efficacia* nella quale si vuole sapere, appunto, se e quanto l'intervento è riuscito a pervenire ai risultati attesi o comunque a generare altri risultati utili.

Nella pratica della valutazione della politica regionale comunitaria (dei programmi cofinanziati con i Fondi Strutturali) dei passati periodi di programmazione, la valutazione di efficacia della *policy* è stata largamente (anche se non esclusivamente) associata al “sistema degli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto”. Senza qui entrare nel merito dei diversi indicatori assunti nella pratica della politica regionale comunitaria e di quella di sviluppo rurale (che comunque hanno il pregio non trascurabile della semplicità di comprensione) appare opportuno distinguere la valenza esplicativa rispetto alla valutazione degli effetti. Si tratta infatti di una sorta di *valutazione di performance* ovvero di un approccio che consiste nella verifica degli andamenti di variabili obiettivo pre-definite *ex ante* (indipendentemente dal fatto che si tratti di indicatori di realizzazione e/o di risultato). Se definiti in modo accurato e congruente, la misurazione successiva di tali variabili è in grado di indicare la direzione in cui muovono grandezze desiderabili senza però dire molto di più sulle cause del cambiamento e sul contributo (favorevole o avverso) delle diverse componenti della politica al cambiamento stesso: non ne possono conseguentemente derivare, se non assai parzialmente, giudizi sugli effetti degli interventi né spiegazioni. Piuttosto, definire *ex-ante* obiettivi e indicatori serve soprattutto a dare un senso di direzione alle politiche e a chiarirne le ambizioni¹⁷.

Si possono invece indicare indifferentemente (come sinonimi) la *valutazione degli effetti* e la *valutazione di impatto*¹⁸ di politiche e interventi. I capitoli di questo lavoro sono appunto dedicati a illustrare alcuni metodi utili per la *valutazione degli effetti* dell'intervento.

¹⁷ Come ha del resto ricordato la Commissione nella già citata (cfr precedente Nota 6) “Quinta relazione sulla coesione economica”: “In primo luogo, il punto di partenza per un approccio basato sui risultati consiste nello stabilire ex-ante obiettivi e indicatori di risultato chiari e misurabili”.

¹⁸ Nella pratica (e anche, in qualche punto, nei capitoli che seguono), spesso si utilizza l'espressione *valutazione di impatto* per indicare le valutazioni che adottano un approccio controfattuale: più corretta è la definizione di tali valutazioni come *valutazioni di impatto con approccio controfattuale*, in modo da distinguerle dagli altri approcci pure miranti a definire, cogliere e spiegare gli impatti delle valutazioni.

Non si può, infine, eludere una serena ma doverosa riflessione sulle competenze necessarie (nella Pubblica Amministrazione e al di fuori di essa) per rendere la pratica della valutazione degli effetti più diffusa e concretamente adottabile per progettare, realizzare, utilizzare valutazioni. Nel Sistema Nazionale di Valutazione e nell'ambito dei Nuclei di valutazione tali competenze non solo sono presenti ma spesso sono anche di alto livello. È bene tuttavia dire anche che esse sono abbastanza disperse (vanno quindi collegate con azioni consapevoli e intenzionali) e in ogni caso insufficienti sul piano quantitativo. Non è quindi un caso se di valutazioni *ex post* degli effetti delle politiche se ne sono realizzate finora relativamente poche. È certamente risultato piuttosto flebile l'impulso esterno (la domanda in tal senso delle Amministrazioni) ma è parsa finora debole anche l'intensità della proposta (da parte dei Nuclei, per rimanere nell'ambito tecnico-istituzionale). Sul piano delle competenze bisogna quindi lavorare intensamente; il che significa non solo formazione specialistica (come il percorso NUAL alla base di questa pubblicazione) ma anche una più meditata politica di reclutamento da parte dei Nuclei e un rapporto più forte e finalizzato da costruire, su questo fronte, con il sistema universitario¹⁹.

I.2 Guida alla lettura

Il lavoro che segue è strutturato in capitoli, ognuno dei quali (a parte il Capitolo II che fornisce un orientamento di carattere generale alla selezione dell'approccio di valutazione) è dedicato alla illustrazione di un approccio per la valutazione degli effetti²⁰. Ciascun approccio è trattato in un breve saggio a cura degli esperti che hanno anche partecipato, come docenti, al percorso formativo (il percorso NUAL realizzato è sintetizzato nell'Appendice).

¹⁹ L'apporto che il sistema universitario può dare alla costruzione di competenze per la valutazione delle politiche pubbliche può essere decisivo. Sotto questo profilo, oltre all'offerta già esistente (anche questa tuttavia assai differenziata e piuttosto dispersa, per quanto con punti di assoluta eccellenza) può aumentare e essere resa più efficace proprio attraverso un rapporto più stretto con il sistema delle strutture tecniche che hanno come missione principale fare valutazione delle politiche. Esperienze positive in tal senso sono state già fatte anche nell'ambito del più volte citato progetto NUAL. A tal proposito si veda MATERIALI UVAL N.16/2008, *I Master nelle politiche di sviluppo*, a cura di G. Marchesi, E. Caprio, G.L. Scialoja, disponibile sul sito internet del DPS all'indirizzo www.dps.mef.gov.it/documentazione/uval/materiali_uval/Muval_16_040708.pdf

²⁰ Manca, in questa pubblicazione, il capitolo relativo all'utilizzazione delle Matrici di Contabilità Sociale (SAM) e all'uso dei dati quantitativi, che hanno formato oggetto di una delle sessioni del percorso formativo. Si è preferito, infatti, limitare la pubblicazione alla trattazione di approcci alla soluzione di uno stesso problema (appunto la rilevazione, concettualizzazione e spiegazione degli effetti di un intervento) che sono complementari, confrontabili e combinabili. La trattazione delle SAM richiede, inoltre, uno spazio maggiore rispetto a quello consentito da questa pubblicazione: nel trattare l'uso delle SAM nella politica regionale è, infatti, necessario sia includere una illustrazione degli strumenti necessari per l'adozione della tecnica, sia dare conto dell'esperienza, fatta dai Nuclei con la guida dell'UVAL, di utilizzazione di tale tecnica alla valutazione *ex ante* dei Programmi Operativi 2007-2013.

Ogni saggio è preceduto da una breve scheda di sintesi che delinea gli aspetti principali dell'approccio successivamente trattato con maggiore approfondimento. Lo scopo di queste schede è anche quello di mostrare le differenze e i punti di contatto tra gli approcci: essi, infatti, si distinguono gli uni dagli altri non tanto per l'impiego di determinati metodi e tecniche, ma, piuttosto, per il tipo di domande cui sono più adatti a rispondere, per il modo che ciascuno ha di attribuire il valore, per il ruolo del valutatore, per la concezione dell'intervento pubblico alla base di ciascun approccio. Egualmente, ciascun approccio esige risorse, tempi, accorgimenti specifici.

Alla fine di ciascun capitolo si trovano indicazioni bibliografiche finalizzate a consentire approfondimenti dei temi trattati nel testo²¹. Il riferimento principale è costituito dal libro *I Classici della Valutazione* (a cura di Nicoletta Stame, 2007, Milano, Franco Angeli), che è stato anche largamente il principale riferimento del percorso formativo.

Il Capitolo VII affronta il problema della scelta dell'approccio e lo fa riprendendo quanto esposto nei capitoli precedenti e basandosi sul più recente dibattito, teso a superare, sul piano sia delle pratiche che della teoria, le contrapposizioni nette tra sostenitori di ciascun approccio.

La natura e la ragione di questo lavoro (che è poi quella di fornire "materiali" utili a consolidare e a far crescere la pratica istituzionale della valutazione) giustifica almeno in parte la non completa omogeneità dei contributi e, in alcuni casi, anche la loro diversa impostazione. Di tutto questo gli autori dei diversi saggi non hanno alcuna responsabilità che è invece tutta dei curatori i quali, anzi, nel ringraziarli per l'apporto fornito sia nel percorso formativo sia successivamente, non possono che chiedere venia anche per eventuali imprecisioni ed errori in cui possono essere incorsi nel "mettere insieme" i loro contributi.

²¹ Non si trovano, quindi, in queste schede bibliografiche i riferimenti a libri e articoli citati nel testo: questi sono nella bibliografia generale.

II. La valutazione degli effetti delle politiche regionali: gli approcci

II.1 La “valutazione su misura” degli interventi e la logica della valutazione

Il percorso formativo all’origine di questa pubblicazione intendeva fornire conoscenze su strumenti e tecniche per una nuova stagione di valutazioni dei programmi della politica regionale, caratterizzata, per quanto stabilisce il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, essenzialmente da:

- redazione di Piani di valutazione basati su domande valutative riguardanti problemi specifici individuati dalle Amministrazioni (Regioni e Ministeri) responsabili di interventi della politica regionale (oltre che da altri soggetti comunque interessati all’attuazione di tali interventi);
- realizzazione di valutazioni *ex post* degli effetti degli interventi in cui i programmi si articolano.

L’impostazione generale di questo lavoro si basa sull’ assunto (peraltro, come si vedrà, largamente avvalorato dal dibattito scientifico) che non esiste un unico metodo per valutare gli effetti di un intervento e che quindi approcci, metodi e tecniche di valutazione vanno scelti in relazione al problema posto dalle domande di valutazione e dall’oggetto della valutazione²².

La valutazione è un processo complesso e articolato, che riguarda tanti soggetti diversi: il decisore (che decide cosa valutare), le varie amministrazioni coinvolte, i soggetti attuatori, i destinatari degli interventi e gli utenti dei servizi prodotti, gli stakeholder, il valutatore. È un processo che può implicare un lavoro prolungato fra la decisione iniziale relativa all’intervento, quella di valutarlo (che può non coincidere con l’inizio dell’intervento), la fase di preparazione e quelle di esecuzione e di valorizzazione dei risultati. Tra l’iniziale proposta “politica” di un intervento e la sua realizzazione passa infatti normalmente un periodo di tempo notevole. Nonostante queste caratteristiche (complessità, articolazione, durata dell’azione pubblica e del processo di valutazione), le Amministrazioni devono essere in grado di imparare dall’esperienza e, per fare questo, devono innanzitutto imparare a porsi le domande di valutazione più appropriate.

La funzione dei Piani di valutazione è principalmente quella di assolvere a questo obiettivo, ovvero individuare questioni valutative specifiche e rilevanti, la cui soluzione, attraverso l’utilizzo di metodi adeguati, possa dare indicazioni utili a migliorare le capacità e l’efficacia degli interventi loro affidati. Per questo la portata innovativa del QSN 2007-2013 relativamente alla valutazione va non solo riaffermata

²² È quanto si intende con l’espressione *situational responsiveness*, Patton, 2010.

ma anche resa operativa, con ciò superando un atteggiamento generalista (caratterizzato dall'ambizione di valutare tutto un intero programma, come richiesto dai regolamenti che disciplinavano i Fondi Strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006). Tale atteggiamento, infatti, tende inevitabilmente a offuscare l'oggetto e la domanda di valutazione, e di conseguenza a ridurre la possibilità di seguire un approccio definito e a compiere in modo adeguato scelte metodologiche, conducendo a fornire indicazioni troppo generiche per poter risultare significative e utili. Il rischio collegato a questa deriva è che, nel tempo, possono sorgere (in parte già sono sorti) dubbi non solo sull'utilità *di quel tipo* di valutazioni ("generaliste", "di programma") ma anche sulla stessa funzione di valutazione.

Per questo occorre lavorare per affermare gli indirizzi del QSN 2007-2013, per realizzarli concretamente, per diffondere e rafforzare la conoscenza di approcci, metodi, tecniche appropriate ad affrontare domande valutative specifiche. Anche perché tale conoscenza si basa su un dibattito e su contributi scientifici che vengono da una storia lunga e da esperienze concrete di valutazioni realizzate.

In Italia, ad esempio, si parla spesso di valutazione senza conoscerne l'esperienza più significativa e di lunga durata ovvero la valutazione di politiche pubbliche svolta, a partire dalla metà degli anni sessanta, negli Stati Uniti in occasione dell'avvio dei primi programmi federali della "*War on Poverty*". Da allora sono stati valutati molti programmi di tipo diverso, nelle loro diverse fasi, e ciò ha consentito di elaborare molteplici approcci. Le esperienze più significative sono raccolte in una Antologia intitolata *Classici della valutazione*, pensata appunto per la comunità della valutazione, cioè per tutti coloro che a vario titolo fruiscono, si interessano, sono responsabili o vengono coinvolti nei processi valutativi²³.

In questo capitolo si fa principalmente riferimento – al fine di evidenziare le radici metodologiche degli indirizzi del QSN 2007-2013 - a un testo di base, *Evaluation* di Peter H. Rossi e H. Freeman, del quale è pubblicato, nell'antologia appena citata, il capitolo "Costruire le valutazioni su misura".

In tale capitolo gli autori, tra l'altro, descrivono i contenuti di un disegno di valutazione, sottolineando al rilevanza di tre aspetti principali da considerare, ovvero:

- 1) come scegliere le domande di valutazione e non darle per scontate;
- 2) come scegliere i metodi e le procedure di valutazione adatti a ogni situazione (la "valutazione fatta su misura");
- 3) i rapporti tra gli *stakeholder* e i valutatori.

²³ Stame, N., a cura di, 2007.

Prima di entrare nel merito dei primi due punti è bene soffermarsi sul terzo aspetto, e in particolare sul coinvolgimento degli *stakeholder* e sul loro rapporto con il valutatore.

Rossi e Freeman affermano in primo luogo che è fondamentale individuare tutti i gruppi che sono coinvolti all'interno della valutazione. Nella realtà della valutazione della politica regionale nel nostro Paese, questo impone di prendere in considerazione una varietà di soggetti che, nel rispetto dei rispettivi ruoli e funzioni, devono essere coinvolti nel processo di valutazione: i Nuclei di valutazione, le Autorità di Gestione, i decisori, i soggetti attuatori dello specifico intervento (o insieme di interventi) e i destinatari finali degli interventi stessi.

Di particolare rilievo, ovviamente, la figura e il ruolo del “valutatore”: la valutazione è un'attività pratica che utilizza metodi scientifici e tecniche precise per cui è necessario l'intervento di una professionalità specifica che, tuttavia, è caratterizzata da requisiti di capacità (nell'organizzare, gestire, realizzare una valutazione), mentre hanno meno importanza requisiti che nel tempo hanno assunto palese carattere di ambiguità, in particolare il fatto che il valutatore sia “esterno” all'Amministrazione, ovvero reclutato sul mercato. Elementi fondamentali come l'indipendenza e la capacità del valutatore di esprimere giudizi sui risultati ottenuti da chi programma, organizza e gestisce interventi hanno poco a che fare con il fatto che il valutatore sia interno o esterno all'amministrazione, così come hanno poco a che fare con il fatto che il valutatore sia un singolo esperto, un gruppo (organizzato *ad hoc* o appartenente a una consolidata compagine sociale), un Nucleo di valutazione dell'Amministrazione, quando del Nucleo di salvaguardi, appunto, “terzietà” e autonomia tecnica oltre che amministrativa.

II.2 L'organizzazione della valutazione: domande e risposte

Veniamo ora a illustrare gli aspetti organizzativi delle valutazioni. Rossi e Freeman indicano che occorre prendere in considerazione e analizzare gli obiettivi della valutazione, il contesto nel quale viene effettuata e le risorse disponibili per realizzarla.

Gli obiettivi per cui viene eseguita una valutazione possono essere:

- di tipo formativo, per migliorare un programma durante l'attuazione. La valutazione in itinere va fatta non per meri scopi conoscitivi, ma per utilizzare la conoscenza per migliorare quanto sta accadendo. Anche in questo tipo di valutazioni, tipicamente in itinere o intermedie, è possibile occuparsi degli effetti;
- di rendicontabilità (*accountability*): si vuole sapere cosa è esattamente successo e se il risultato è attribuibile a chi ha implementato il programma;
- di apprendimento; quando si parla degli usi della valutazione si intende che la stessa non può avere solo un utilizzo diretto e strumentale ma anche produrre

delle conoscenze che aiutano a riprogrammare e a rivedere le politiche, anche in un futuro più o meno lontano²⁴.

Il contesto in cui sono attuati gli interventi è molto rilevante. Non solo i tipi di interventi sono diversi gli uni dagli altri, ma sono tali anche i contesti in cui gli stessi si sono realizzati. A questo riguardo, gli autori parlano sia di contesto amministrativo e politico, sia delle fasi del programma²⁵ (concezione, attuazione, conclusione): in ciascuna fase vengono poste domande specifiche.

Nella Figura II.1 vengono riportate le fasi di sviluppo di un programma e le relative domande e funzioni svolte dalla valutazione. Soffermiamoci in particolare sulle le domande di valutazione proprie di ciascuna fase al fine di rispondere alla seguente questione: *Come scegliere le domande di valutazione e quali sono i metodi adatti per affrontare la valutazione?* Rossi e Freeman elencano otto tipi di domande, che possono essere raggruppate, per i fini che qui interessano, in cinque macro-domande, di cui le tipologie riconoscibili sono le seguenti:

Figura II.1 - Fasi dello sviluppo di un programma e relative funzioni svolte dalla valutazione

Fase di sviluppo del programma	Domande	Funzione della valutazione
<i>EX ANTE</i>	<i>EX ANTE</i>	<i>EX ANTE</i>
Analisi dei problemi e dei bisogni sociali	Fino a che punto sono soddisfatti i bisogni e gli <i>standard</i> della comunità?	Analisi dei bisogni; descrizione dei problemi
Determinazione delle finalità	Cosa bisogna fare per soddisfare questi bisogni e <i>standard</i> ?	Analisi dei bisogni; domanda di servizi
Disegno delle alternative previste dal programma	Quali servizi si potrebbero usare per produrre i cambiamenti sperati?	Analisi della logica o della teoria del programma
Selezione di un'alternativa	Qual è l'approccio migliore fra tutti quelli possibili previsti dal programma?	Studio di fattibilità; aiuto alla decisione
<i>IN ITINERE</i>	<i>IN ITINERE</i>	<i>IN ITINERE</i>
Implementazione del programma	Come dovrebbe essere reso operativo il programma?	Analisi dell'implementazione
Operatività del programma	Il programma sta operando nel modo previsto?	Valutazione del processo; monitoraggio del programma; valutazione formativa
<i>EX POST</i>	<i>EX POST</i>	<i>EX POST</i>
Esiti del programma	Il programma sta avendo gli effetti sperati?	Valutazione degli esiti
Efficienza del programma	Gli effetti del programma sono ottenuti a un costo ragionevole?	Analisi costi- benefici; Analisi costi-efficacia.

Fonte: adattato da Pancer, S.M., Westhues, A., 1989, cit in Rossi e Freeman, 2007.

²⁴ Va segnalato, inoltre, che i risultati delle valutazioni possono essere utilizzati anche per suffragare posizioni negoziali, frequenti nelle politiche come quella regionale di coesione, in cui operano a vario titolo numerosi attori, a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

²⁵ Il termine *programma* utilizzato da Rossi e Freeman si riferisce a un generico intervento pubblico, che, normalmente, ha un focus più definito rispetto ai Programmi operativi tipici della Politica regionale comunitaria attuata in questi anni.

- 1) La prima è una domanda che si pone all'inizio: *analisi dei problemi e dei bisogni sociali*, e corrisponde alla prima riga del riquadro. Quando si decide di attuare un intervento lo si fa per soddisfare un determinato bisogno, che emerge anche in concomitanza con l'offerta di quel servizio. Nel corso dell'attuazione del programma, però, può risultare che quel bisogno non sia più così sentito, oppure che molte più persone di quelle all'inizio individuate abbiano bisogno di quel servizio. L'analisi dei bisogni, pertanto, deve essere effettuata continuamente nel corso dell'azione, non solo all'inizio ma anche nel corso delle diverse fasi.
- 2) Una seconda macro-categoria di domande, che sintetizza la seconda, terza e quarta domanda del riquadro, è quella che viene chiamata la *concettualizzazione del programma*, legata all'idea del perché si pensava che quel determinato intervento dovesse funzionare. Occorre individuare le teorie che stanno dietro a ciascun intervento, e ciò può essere fatto in tanti modi, come ci insegna l'approccio della valutazione basata sulla teoria²⁶.
- 3) La terza macro-categoria, corrispondente alla quinta e sesta riga del riquadro, riguarda una famiglia di domande sulle *modalità di funzionamento del programma e sul modo di fornire i servizi*. Capire come si è realizzato quel determinato intervento, se ci siano stati risultati più o meno positivi in base alla diversa implementazione
- 4) Ci sono poi domande sugli *esiti del programma* (settima riga del riquadro). Quali risultati ha raggiunto e quali sono stati gli effetti di quella politica? Si sono ottenuti i risultati voluti? Si sono ottenuti altri effetti, e questi sono positivi o negativi?
- 5) Domande, infine, sull'*efficienza del programma e sul costo* (ottava riga del riquadro). Esistono vari metodi, tra cui le analisi costi-benefici o costi-efficacia, a loro volta attuate con varie tecniche e per vari scopi (per decidere tra progetti alternativi, per decidere se finanziare un progetto o no, per confrontare alternative di progetto, per fornire una guida alla progettazione). Si tratta di metodi per confrontare il costo monetario di un intervento con l'efficienza e l'efficacia ottenuta, e che generalmente si basano sulla ricerca del costo unitario per prestazione.

²⁶ Cfr. di seguito Capitolo IV.

II.3 La scelta dell'approccio e del metodo

Veniamo ora al secondo aspetto secondo Rossi e Freeman: la scelta del metodo. La scelta del metodo secondo cui effettuare la ricerca valutativa dipende dal particolare intervento che si intende valutare, dalle specifiche domande che ci si pone, dalla particolare fase di attuazione. Esistono numerosi approcci tra cui scegliere²⁷, nella consapevolezza che ciascuno è in grado di cogliere una parte della realtà, che ciascuno ha i suoi punti di forza e le sue limitazioni, che fanno sì che nessun metodo è adatto a tutti i possibili oggetti delle valutazioni, che, cioè, non esiste un *gold standard* nella valutazione. I prossimi capitoli di questa pubblicazione sono appunto dedicati ad alcuni tra i diversi approcci, cui qui accenniamo brevemente:

- l'approccio *controfattuale*²⁸, risponde alla domanda “si sono ottenuti i risultati voluti? gli effetti ottenuti sono stati causati dall'intervento?”. Questo tipo di analisi si concentra sulla differenza tra quanto è stato conseguito con l'intervento e quanto sarebbe accaduto senza l'intervento, nella situazione ipotetica (appunto “controfattuale”) in cui l'intervento non fosse avvenuto. Tende, cioè, a isolare i cambiamenti causati dallo specifico intervento tra tutti quelli che, in un determinato lasso di tempo, si sono verificati nel gruppo o nel territorio oggetto dell'intervento. Il metodo controfattuale è adatto a valutare interventi semplici²⁹, con obiettivi chiari e linee guida per l'attuazione molto precise.
- l'approccio della valutazione *goal-free* (libera dagli obiettivi)³⁰, che si basa invece sui *criteri di qualità* e sui bisogni delle persone a cui è rivolto l'intervento, indipendentemente dagli obiettivi ufficialmente formulati: questi, infatti, possono essere poco chiari, essere il risultato di negoziazioni, essere più rilevanti per le Amministrazioni che per gli utenti dei servizi, ecc.
- l'approccio *basato sulla teoria*, che risponde alla domanda: “cosa è successo? Cosa ha funzionato meglio, dove, per chi e perché?”. Si tratta di analizzare varie

²⁷ Per una classificazione dei principali approcci alla valutazione, in cui rientrano quelli qui individuati, Stame, N., 2001.

²⁸ Cfr. Capitolo II.

²⁹ La distinzione degli interventi in *semplici*, *complicati* e *complessi* è trattata più ampiamente nel Capitolo VI e si basa su Rogers, P.J., 2008, “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Intervention”, in *Evaluation*, Vol. 14, n. 1, pp. 29 - 48.

³⁰ Questo approccio, nonostante la sua rilevanza, non è stato trattato nel percorso formativo del Progetto NUVAl per motivi essenzialmente di carattere organizzativo e comunque con l'idea di trattarlo specificamente nella prosecuzione del Progetto. In questa pubblicazione non compare quindi uno specifico capitolo a esso dedicato. Se ne tiene tuttavia conto nella trattazione dei risultati delle applicazioni pratiche realizzate nel percorso formativo contenuta nel Capitolo VI.

situazioni complicate o complesse, diverse a causa dei differenti contesti e meccanismi che vengono innescati³¹.

- l'approccio *costruttivista/del processo sociale*³², che risponde alle domande: “cosa è accaduto?”, “quello che è accaduto è buono secondo i valori dei partecipanti all'intervento?” “come definire il successo dell'intervento in modo condiviso?”. Il presupposto è che la realtà sociale sia complessa e più ricca di quanto descritto anche nei programmi più accurati e il fine è esplicitare eventuali conflitti tra gruppi di partecipanti per arrivare a una conoscenza più accurata e condivisa.

Ognuno di questi approcci utilizza uno o più metodi di raccolta e trattamento dei dati: metodi quantitativi (sondaggi, disegni sperimentali, indicatori statistici) e qualitativi (interviste, *focus groups*, studi di caso), o specifici della valutazione (*peer reviews*, delphi, ecc.). La scelta dei metodi va fatta tenendo conto delle esigenze dei diversi approcci e non esiste un metodo migliore dell'altro: ciascun metodo ha pregi e difetti. Non si possono, quindi, ordinare i metodi secondo il loro rigore, distinguerli cioè tra più e meno rigorosi, ma è responsabilità delle Amministrazioni organizzare la valutazione in modo da garantire che il metodo o i metodi scelti siano applicati con rigore e creatività. Nei casi in cui è possibile – e se ne ricorrono le condizioni – l'adozione di *un approccio a metodi misti* consente di pervenire a valutazioni più esplicative perché in tal modo è possibile compensare i difetti dell'uno con i pregi dell'altro e perché i dati ottenuti con un metodo possono essere non confermati con un altro o invece rafforzati attraverso l'utilizzazione della cosiddetta tecnica di triangolazione. In sintesi, un approccio a metodi misti consentirà di rispondere a più domande di valutazione e fornirà conoscenza più articolata e affidabile.

II.4 A che punto siamo?

Gli indirizzi contenuti nel QSN 2007-2013 hanno prodotto progressi significativi e innovazioni nell'organizzazione delle valutazioni della politica regionale nel nostro Paese. Sono stati redatti e sono formalmente operativi i Piani delle valutazioni: di tutte le Regioni e Province Autonome e di molte delle Amministrazioni centrali responsabili di programmi della Politica regionale³³, sono state completate numerose valutazioni e un

³¹ Tratta questo approccio il Capitolo IV. Il Capitolo V è, poi, dedicato alla valutazione realista, che rientra nell'ambito dell'approccio basato sulla teoria.

³² Nell'ambito dell'approccio costruttivista/del processo sociale rientra quello della partecipazione, trattato nel Capitolo VI.

³³ Il QSN richiede che i Piani siano resi pubblici, in particolare attraverso la pubblicazione sui siti internet delle singole Amministrazioni. I link ai Piani sono disponibili sul sito del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria http://www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_piani.asp.

numero ancora maggiore è in corso o in preparazione. Circa la metà di queste valutazioni sono analisi *ex post* di interventi e strumenti, individuate, cioè, secondo le sollecitazioni del QSN.

Si tratta di una modalità di organizzare le valutazioni ancora molto innovativa per le Amministrazioni, che nei periodi di programmazione precedenti si vedevano assegnati compiti di valutazione già predefiniti per quanto riguarda l'oggetto, le modalità di esecuzione, la tempistica. L'adozione generalizzata delle innovazioni è, pertanto, un lavoro ancora in corso, con punti di avanzamento e anche diversi nodi ancora da dirimere. Dai Piani attualmente redatti si evince ad esempio una certa difficoltà a mettere a fuoco domande valutative in grado di orientare al meglio le analisi e la scelta degli approcci e dei metodi più efficaci.

Si può quindi affermare che c'è, complessivamente, un buon livello di adozione delle innovazioni promosse dal QSN soprattutto nella scelta di cosa valutare con un *focus* tematico o territoriale accettabile. Faticano ad affermarsi esplicitamente le valutazioni *ex post* ma la necessaria maggiore definizione delle domande di valutazione è prevedibile orienti sempre più in tale direzione. Questo comporterà, sempre prevedibilmente, il ricorso più esteso ad alcuni degli approcci e dei metodi di cui si parla nei capitoli seguenti di questo lavoro.

Volendo sintetizzare le attività che stanno caratterizzando e caratterizzeranno ancor più in futuro il lavoro delle Amministrazioni e dei Nuclei di valutazione, si possono indicare: il passaggio più intenso dall'individuazione di attività di valutazione all'espressione della domanda di valutazione; l'attribuzione dei mandati valutativi ai soggetti che dovranno effettuare la valutazione e la relativa redazione di specifici progetti di valutazione; l'elaborazione con i valutatori (interni o esterni all'amministrazione) di domande valutative più specifiche; la definizione da parte dei valutatori dei disegni delle valutazioni e della scelta dell'approccio con cui la valutazione sarà effettuata a partire dal lavoro di interlocuzione metodologica.

Il contenuto dei prossimi capitoli vuole essere un contributo al lavoro in corso, a una maggiore conoscenza dell'insieme di approcci e metodi utilizzabili per programmare, gestire ed eseguire valutazioni, a quel rafforzamento del bagaglio e delle capacità tecniche necessari, soprattutto all'interno delle Amministrazioni ma anche in collegamento con il partenariato istituzionale e con i *partner* socio-economici, a dare maggiore solidità, rigore, qualità e utilità alle valutazioni e ai risultati cui esse pervengono.

II.5 Per saperne di più

- Patton, M., 2010, *Developmental Evaluation*, New York, Guilford Press;
- Rogers, P.J., 2008, "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Intervention", in *Evaluation*, Vol. 14, n. 1, pp. 29 – 48;
- Stame, N., 2001, "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare" in M. Palumbo, *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli;
- Stame, N., 2004, "Theory-based evaluation and types of complexity", in *Evaluation*, vol. 10, n. 1;
- Stame, N., a cura di, 2007, *Classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli;
- QSN 2007-2013 http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf;
- Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf;
- Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione – COM, (2010) 642/3, pag. 6,
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_it.pdf

III. La valutazione controfattuale

L'approccio controfattuale in sintesi

Aspetti principali e domande di valutazione

L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche si propone di verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una determinata popolazione di destinatari

Come stabilire se esiste un nesso causale tra la politica attuata e i cambiamenti nella condizione/comportamento su cui la politica voleva incidere? Teoricamente, l'effetto viene definito come differenza tra ciò che è accaduto dopo l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica non fosse stata realizzata (situazione controfattuale).

Per stimare l'effetto è quindi necessario ricostruire il dato controfattuale. Poiché il fine ultimo è l'attribuzione causale, non esiste un principio generale in base al quale la ricostruzione del dato controfattuale debba necessariamente essere effettuata utilizzando metodi principalmente o esclusivamente quantitativi. Ciononostante, la maggior parte delle applicazioni che utilizzano questa terminologia impiegano metodi quantitativi.

Nella sua versione quantitativa, l'approccio controfattuale utilizza metodi che appartengono a due categorie principali: i disegni sperimentali e i disegni non sperimentali. Nonostante la somiglianza dei termini, le due metodologie sono molto diverse nei rispettivi punti di forza e di debolezza, e si distinguono per condizioni di applicabilità e di affidabilità degli esiti ottenuti.

L'approccio controfattuale risponde, dunque, a domande mirate a provare l'entità e il segno degli effetti netti di un intervento: l'intervento produce effetti positivi o negativi? Di quale entità? I cambiamenti osservati sono davvero attribuibili all'intervento? È meno utile, viceversa, a dare risposte riguardo i meccanismi che possono generare gli effetti o le circostanze in cui è possibile produrre effetti maggiori.

Condizioni per l'adozione e ruolo del valutatore

Quando si intende utilizzare l'approccio controfattuale è consigliabile prendere in considerazione sia le risorse (umane, temporali, organizzative, finanziarie) necessarie per costruire e/o reperire gli elementi conoscitivi, sia la natura dell'intervento oggetto della valutazione. Bisogna, inoltre, assicurarsi che sia possibile individuare:

- *le variabili-risultato*, rispetto alle quali la presenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione;
- *un intervento chiaramente identificabile e circoscritto*: il c.d. "trattamento", concentrandosi su interventi *semplici* (caratterizzati, cioè, da relazioni causa effetto lineari, relativamente alle quali sia disponibile conoscenza e da un'elevata replicabilità, per cui sia presumibile che l'intervento sia applicato in modo analogo nei confronti di tutti i destinatari dell'intervento e gli utenti dei servizi) lasciando da parte le situazioni più *complicate* o di maggior *complessità*³⁴. Va infatti riconosciuta apertamente la difficoltà di valutare con un approccio controfattuale politiche che prevedono più componenti: per applicarli, è necessario identificare ciascuna componente come fosse un singolo trattamento.

Occorre, inoltre, essere consapevoli che l'utilizzo di questo approccio, e in particolare dei metodi sperimentali, non può prescindere dalla raccolta di informazioni su soggetti che non

³⁴ Rogers, P.J., 2008.

hanno beneficiato del trattamento. Tale raccolta può essere costosa e laboriosa, ma senza di essa la gran parte dei metodi esistenti non può essere applicata. In questo senso è consigliabile includere il disegno di valutazione quanto prima possibile *nel ciclo* di vita di un *intervento* pubblico, possibilmente coinvolgendo il valutatore nel disegno dell'intervento stesso, in modo da non limitare l'utilizzabilità di tutti i metodi che richiedono informazioni pre-intervento. Come risulterà più evidente nel seguito, il coinvolgimento preventivo del valutatore è indispensabile nel caso si intenda utilizzare il metodo sperimentale.

Le competenze necessarie nei gruppi di lavoro che si cimentano nella ricostruzione del dato controfattuale sono essenzialmente di due tipi: capacità di analisi statistica e conoscenza approfondita del fenomeno di interesse (es. esperto di economia aziendale per le politiche aziendali, immunologo per gli interventi di immunizzazione, ecc.). Competenze analoghe devono essere possedute dai soggetti responsabili della gestione tecnica della valutazione.

L'utilizzo dei metodi quantitativi richiede inoltre una riflessione sulla validità delle assunzioni teoriche alla base dei modelli da utilizzare, con la consapevolezza che il rigore delle stime ha un "costo" in termini di riduzione della complessità dell'oggetto d'analisi. In generale, l'utilizzo di tali metodi è raccomandato una volta elaborata una ragionevole conoscenza di base riguardo il "problema" su cui la politica pubblica interviene tale, per cui la sua traducibilità in dimensioni misurabili sia quanto più solida possibile.

Per questo approccio, il coinvolgimento del valutatore in una fase molto precoce nella definizione dell'intervento è consigliato non solo per il valore aggiunto che può fornire alla costruzione dell'intervento stesso, ma anche per determinare la solidità e l'applicabilità stessa di alcuni metodi.

L'allocazione del valore

Il valutatore attribuisce all'intervento un valore che sarà positivo se ciò che si osserva dopo l'intervento si discosta sensibilmente rispetto a quanto si sarebbe verificato senza l'intervento stesso nel senso desiderato: ad esempio, se l'occupazione tra gli individui che hanno usufruito di un servizio di orientamento risulta significativamente più elevata rispetto a quella di individui dalle caratteristiche analoghe che non ne hanno usufruito. In generale, il valore viene attribuito rispetto agli obiettivi identificati nella fase progettuale, anche se è possibile, almeno in astratto, che nella ricerca delle variabili osservabili si debba selezionare una dimensione dell'intervento come più rilevante di altre (magari presenti nel disegno dell'intervento) o si individui una variabile diversa rispetto a quella originariamente identificata dai programmatori.

In generale, le dimensioni su cui operano gli interventi pubblici possono essere più di una. Quando si utilizza l'approccio controfattuale, si effettua più o meno esplicitamente un'operazione di concentrazione del valore dell'intervento sulle variabili-risultato che andranno a costituire l'oggetto di analisi. È importante tenere a mente che non si terrà conto di altre eventuali dimensioni, o criteri di valutazione diversi, da quelli rappresentati dalle variabili-risultato. Il valore dell'intervento è tanto maggiore quanto più grande è l'effetto stimato sulle variabili scelte.

III.1 L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche³⁵

III.1.1 Introduzione

La valutazione degli effetti basata sul controfattuale si propone di verificare la capacità di una politica pubblica di modificare nella direzione desiderata i comportamenti o le condizioni di una determinata popolazione di destinatari. Come stabilire se esiste un nesso causale tra la politica attuata e i cambiamenti nella condizione/comportamento su cui la politica voleva incidere? Teoricamente, l'effetto viene definito come differenza tra ciò che è accaduto *dopo* l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica *non fosse stata realizzata* (situazione controfattuale): su tale definizione è imperniata tutta la valutazione degli effetti con l'approccio controfattuale.

Tuttavia, se l'effetto di una politica è la differenza tra ciò che è successo e ciò che sarebbe successo in sua assenza, la valutazione dell'effetto sarà a rigore impossibile in quanto il secondo termine è inosservabile per definizione. Da ciò deriva la necessità di produrre una ragionevole e credibile stima dell'effetto "ricostruendo" la situazione controfattuale con dati osservabili e in grado di approssimare ciò che sarebbe successo ai soggetti esposti alla politica nel caso in cui non lo fossero stati.

Va notato che il ricorso all'approssimazione di una condizione non osservabile rende qualunque tipo di approccio alla valutazione degli effetti, un apparato di argomentazioni più o meno convincenti, ma mai assolutamente certe. Argomentazioni basate quindi su evidenza empirica, e non su opinioni o preconcetti, che vanno interpretate con la consapevolezza che l'utilizzo, anche estremamente rigoroso, di dati numerici e statistiche non genera di per sé verità assolute, ma soltanto approssimazioni più o meno plausibili.

Ciò impone tutte le cautele che accompagnano in generale l'impiego dei metodi quantitativi: soprattutto occorre riflettere sulla validità delle assunzioni teoriche alla base dei modelli da utilizzare, con la consapevolezza che il rigore delle stime ha un "costo" in termini di riduzione della complessità dell'oggetto d'analisi. In generale, l'utilizzo dei metodi quantitativi è raccomandato quando esiste una ragionevole conoscenza di base riguardo il "problema" su cui la politica pubblica interviene, conoscenza tale da consentire di non mettere in discussione la sua traducibilità in dimensioni osservabili e misurabili. Tuttavia, la *misurabilità della dimensione* su cui la politica vuole incidere è cosa ben diversa dalla possibilità di *misurarne l'effetto*. La prima è una condizione necessaria ma assolutamente non sufficiente per la seconda. Nel

³⁵ Questo capitolo fa ampio uso di parti tratte da Martini, A. e Sisti, M., 2009, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

linguaggio tecnico si parla innanzitutto di individuare le “variabili-risultato” (dall’inglese *outcome variables*). È usato il plurale non a caso, in quanto le dimensioni su cui si ricerca l’effetto possono essere più di una. Se si utilizza l’approccio controfattuale, si effettua più o meno esplicitamente un’operazione di concentrazione del valore dell’intervento sulla variabile risultato che andrà a costituire l’oggetto di analisi e l’effetto stimato non terrà ovviamente conto di altre eventuali dimensioni. Il valore dell’intervento diventa così proporzionale all’effetto stimato sulla variabile scelta: sarà positivo se l’effetto è positivo, negativo se l’effetto è negativo. In questi termini, un determinato intervento diventa migliore di un altro simile/comparabile se produce un effetto stimato maggiore. Tuttavia, l’eventuale disponibilità di dati, e di risorse supplementari, può rendere possibile la misurazione dell’effetto della politica su più di una singola variabile risultato.

L’Amministrazione che prenda in considerazione questo approccio deve essere consapevole dei presupposti necessari al corretto esito della valutazione e del tipo di risposte che esso produrrà. Nel caso in cui l’intervento non sia individuato con sufficiente precisione, o non sia applicato in modo uniforme in tutti i casi e nei confronti di tutti i destinatari/utenti, o non vi sia una sufficiente disponibilità di dati, o sia presumibile che le catene causali che legano l’intervento agli effetti siano non lineari o iterative o, ancora, gli interrogativi dell’amministrazione siano rivolti alle eventuali criticità attuative e ai meccanismi in grado di migliorare l’attuazione della politica, è sconsigliabile affrontare l’impresa di utilizzare l’approccio controfattuale: a seconda dei casi, potrà essere più opportuno orientarsi verso altri tipi di attività, ad esempio monitoraggio, o verso altri approcci alla valutazione.

Quando, invece, si ritenga opportuno utilizzare un approccio controfattuale bisogna innanzitutto assicurarsi che sia possibile individuare:

- *le variabili-risultato*, rispetto alle quali la presenza di un effetto possa essere verificata con gli strumenti analitici a disposizione, astenendosi dal cercare la prova scientifica di nessi causali poco credibili o indimostrabili e tenendo conto che le risorse, sempre scarse, per la valutazione vanno concentrate sulle dimensioni più incisive di un intervento;
- *un intervento chiaramente identificabile e circoscritto* (definito come “*trattamento*”³⁶), lasciando da parte le situazioni di maggior complessità; va infatti riconosciuta apertamente la difficoltà di valutare interventi che prevedono più componenti: se ciascuna componente non può essere chiaramente identificata come fosse

³⁶ Il termine *trattamento* riconduce l’evoluzione di questo approccio alla sua origine nella sperimentazione medica. Per quanto riguarda le politiche sociali e di sviluppo, l’approccio è più tipicamente utilizzato per interventi come la formazione professionale, gli interventi innovativi in istruzione, l’inserimento lavorativo di fasce deboli, la creazione di micro imprese, le riforme dei sistemi di *welfare*.

un singolo intervento, la portata complessiva della valutazione risulta ridotta e di scarso interesse per i decisori. Il trattamento deve essere chiaramente identificabile, non solo nelle sue caratteristiche, ma anche nelle conseguenze che ci si aspetta produca, e essere applicabile in modo uniforme a tutti i soggetti che vi accedono.

Occorre, inoltre, essere consapevoli che valutare gli effetti di una politica, con rare eccezioni, impone come condizione necessaria la raccolta di informazioni su soggetti che non ne hanno beneficiato. Tale raccolta può essere costosa e laboriosa, ma senza di essa la gran parte dei metodi esistenti non può essere applicata. In questo senso, può essere di cruciale importanza includere il disegno di valutazione quanto prima possibile nel ciclo di vita di una politica pubblica, in modo da non perdere informazioni determinanti per l'utilizzabilità di tutti i metodi che richiedono informazioni pre-intervento.

III.1.2 Disegni sperimentali e disegni non sperimentali

Nella sua versione quantitativa, l'approccio controfattuale utilizza metodi che appartengono a due categorie principali: i *disegni sperimentali* e i *disegni non sperimentali*. Nonostante la somiglianza dei termini, le due metodologie sono molto diverse nei rispettivi punti di forza e di debolezza, e si distinguono per condizioni di applicabilità e di affidabilità dei risultati ottenuti.

Il metodo sperimentale

Negli Stati Uniti il metodo sperimentale è ampiamente utilizzato sin dagli anni settanta, soprattutto nei settori della formazione professionale, dell'istruzione, delle politiche del lavoro, delle politiche abitative e soprattutto per i programmi di sostegno economico a soggetti svantaggiati o meritevoli (*welfare programs*).

L'idea fondamentale del metodo sperimentale scaturisce dalla *sperimentazione clinica* utilizzata per testare l'efficacia dei farmaci. Un certo numero di pazienti affetti da una patologia viene suddiviso in due gruppi mediante *sorteggio*: a un primo gruppo ("sperimentale") viene somministrato il farmaco, all'altro ("di controllo") una sostanza inerte, il cosiddetto *placebo*. Il gruppo di controllo serve a riprodurre la situazione controfattuale: il decorso della patologia che si osserva tra i membri del gruppo di controllo sarà molto simile al decorso che la patologia avrebbe avuto tra i membri del gruppo dei trattati *qualora essi non avessero ricevuto il farmaco*. Una differenza in senso

favorevole tra il decorso osservato per il gruppo sperimentale e quello osservato per il gruppo di controllo indica che il farmaco è, in media, efficace.

L'*analogia* con la pratica in ambito clinico sta nel modo con cui vengono formati il gruppo sperimentale e il gruppo di controllo: l'assegnazione deve essere rigorosamente casuale, cioè essere fatta mediante un meccanismo simile a un sorteggio, da cui il termine *randomizzazione* (dall'inglese *random*, casuale) e studio *randomizzato*.

Nella pratica medica si parla di *randomized controlled trials* (RCT). La parola "*controlled*" sottolinea come il valutatore abbia il controllo del processo di selezione, cioè possa intervenire "manipolando" il processo che determina chi sottoporre al trattamento e chi no. In sostanza, se applicata a un campione sufficientemente grande, la randomizzazione produce due gruppi che sono statisticamente equivalenti sia nelle caratteristiche *osservabili* che nelle caratteristiche *non osservabili*. Ciò rende il gruppo di controllo la ricostruzione più affidabile della situazione controfattuale.

Dal punto di vista metodologico il problema principale del metodo sperimentale è il mantenimento dell'integrità dell'esperimento, cioè la separazione netta tra gruppo di controllo e gruppo sperimentale. Per ottenere stime corrette, è indispensabile che gruppo sperimentale e gruppo di controllo restino tali per l'intera durata dell'esperimento. Quindi, da un lato il problema della non partecipazione, o partecipazione incompleta, da parte di coloro che sono stati assegnati al gruppo di controllo (il cosiddetto problema dei *no-show*, quelli che non si presentano, e dei *drop-out*, cioè quelli che abbandonano). Dall'altro il problema dei *cross-over*, cioè quegli individui assegnati al gruppo di controllo che riescono a usufruire egualmente del servizio. Questi fenomeni sono definiti con il termine di *non-compliance with the assignment*, non-ottemperanza all'assegnazione, e sono la principale fonte di distorsione delle stime.

Il problema principale è che la *non-compliance* non è casuale, bensì frutto di scelte consapevoli da parte degli individui sottoposti a randomizzazione. I *cross-over* sono individui determinati a partecipare all'intervento, o presumibilmente più determinati di coloro che, esclusi dal sorteggio, non si sono "dati da fare" per usufruire comunque della prestazione da cui erano stati esclusi. Più banalmente, coloro che non si presentano, i *no-show*, rivelano invece un minore interesse a usufruire del servizio rispetto a quelli che invece si presentano. Quindi il semplice confronto tra coloro che partecipano e coloro che non partecipano sarà distorto da un nuovo tipo di *selection bias*. Esistono procedure statistiche di tipo non-sperimentale per aggiustare le stime prodotte dall'esperimento in modo da correggere questa distorsione³⁷.

³⁷ Cfr. Martini, A. e Sisti, M., 2009, Capitolo 13.

Sulla base di quanto detto finora, il metodo sperimentale, se correttamente applicato, traduce immediatamente la nozione di effetto come differenza tra osservato e controfattuale. In questa immediatezza concettuale sta la forza e il fascino di questo metodo. Tuttavia, le difficoltà di applicazione sono tali da limitarne notevolmente la rilevanza pratica, persino negli Stati Uniti dove esso ha raggiunto il massimo utilizzo. In particolare, la randomizzazione riduce il campo di applicabilità di questo approccio a quelle situazioni, relativamente rare, in cui tale manipolazione non è ostacolata o compromessa da ragioni etiche, politiche, o da difficoltà nell'ottenere la collaborazione degli operatori dei servizi.

L'applicabilità del metodo sperimentale è anche limitata alle politiche non universali, cioè quelle a copertura parziale. Tutti gli interventi universali (quali l'istruzione elementare, gli interventi di tutela ambientale, le regole sulla circolazione stradale), non si prestano per definizione all'individuazione di un gruppo di controllo e quindi alla randomizzazione.

Anche quando il metodo sperimentale è tecnicamente applicabile, esso finisce spesso per non esserlo a causa di ostacoli etico-legali o "politici". Molti infatti ritengono eticamente inaccettabile escludere qualcuno da un potenziale beneficio, mentre altri ritengono questo sacrificio accettabile, posto che l'efficacia del beneficio è incerta: se non esistesse questo dubbio non ci sarebbe ragione di valutarne gli effetti.

Sull'utilizzabilità del metodo sperimentale in ambito sociale gravano anche ragioni più concrete, come la tipica avversione alla randomizzazione da parte degli operatori delle strutture che applicano gli interventi. La difficoltà diventa l'ottenere la collaborazione di coloro su cui ricadono gli oneri della randomizzazione, cioè i malumori e le lamentele (o le pressioni) degli esclusi: un costo immediato notevole (almeno in termini di stress psicologico) in nome di una motivazione dai confini abbastanza sfocati. D'altronde, il dubbio circa l'efficacia del servizio non appartiene tipicamente agli operatori, che tendono a identificare la propria professionalità con il successo stesso del servizio.

Sul fronte teorico la scarsa generalizzabilità delle stime è forse il limite più importante del metodo sperimentale. Abbiamo visto come la randomizzazione serva a favorire la *validità interna* delle stime, cioè il fatto che esse riflettano realmente il contributo netto dell'intervento. Dove la sperimentazione mostra limiti maggiori è sul lato della *validità esterna*, cioè quello della loro generalizzabilità. In particolare, gli effetti stimati su scala ridotta (tipica della sperimentazione) non tengono conto dei vincoli di tipo macroeconomico che non possono essere trascurati quando l'intervento viene applicato su larga scala.

RIQUADRO A - UN ESEMPIO DI UTILIZZO DEL METODO SPERIMENTALE

Uno dei primo casi di valutazione su ampia scala mediante il metodo sperimentale è la National Supported Work Demonstration, condotta a metà degli anni settanta negli Stati Uniti per testare l'efficacia di un modello di reinserimento lavorativo per persone emarginate dal mercato del lavoro. Lo scopo della NSWD è valutare l'efficacia del supported work, un progetto di inserimento lavorativo di portatori di handicap in una cooperativa sociale (che nel contesto italiano sarebbe definita "di tipo B"). Utilizzato inizialmente per i disabili, all'inizio degli settanta, questo tipo di intervento viene successivamente proposto come inserimento lavorativo di "soggetti deboli", non portatori di handicap, ma emarginati dal mercato del lavoro regolare. Quattro gruppi distinti vengono scelti come target per la sperimentazione di questa politica: madri non sposate che ricevono il sussidio di povertà; giovani drop-out della scuola superiore, ex-tossicodipendenti ed ex-carcerati.

Il periodo di supported work dura un anno con l'obiettivo dell'inserimento nel mercato del lavoro regolare. I benefici attesi sono definiti in termini di aumento di reddito e partecipazione al lavoro, di riduzione della dipendenza dai sussidi pubblici e di diminuzione di comportamenti anti-sociali, quali l'uso di droga e l'attività criminale. Per il disegno e la realizzazione della NSWD viene costituita una nuova organizzazione non-profit, la Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) finanziata da un pool di Ministeri e da alcune organizzazioni private (principalmente fondazioni). Il costo totale della demonstration è di oltre 80 milioni di dollari, di cui 11 per la valutazione e i restanti 70 per la realizzazione dell'intervento. La NSWD viene realizzata in 14 centri urbani, localizzati in altrettanti Stati. Le attività lavorative in cui i partecipanti sono coinvolti sono nei servizi, dalla manutenzione di edifici all'assistenza negli asili-nido, nel settore edilizio e in minima parte nel settore manifatturiero. L'intervento dura in complesso quasi quattro anni, dal 1975 al 1979, e coinvolge circa 10.000 persone, che partecipano al supported work per una durata media di circa sette mesi e mezzo, rispetto ai 12 previsti come standard.

Lo scopo principale dell'intera demonstration è di fornire una risposta alle seguenti domande: qual è l'efficacia del supported work nell'aumentare la partecipazione al lavoro e nel ridurre la dipendenza dai sussidi pubblici? Quale tipologia di svantaggio trae maggior beneficio? Per rispondere è stato implementato il disegno sperimentale con gruppo di controllo: in 10 dei 14 siti in cui è attuata la demonstration, una percentuale dei destinatari viene esclusa dalla partecipazione, mediante sorteggio. Circa 6.600 individui vengono utilizzati per la valutazione e di essi circa 3.200 sono assegnati al gruppo sperimentale e 3.400 al gruppo di controllo. Agli appartenenti al gruppo sperimentale o al gruppo di controllo vengono somministrate 4-5 interviste, cominciando con una immediatamente prima della randomizzazione, seguita da un'intervista ogni nove mesi. Queste interviste vengono utilizzate per rilevare come variano nel tempo le grandezze che l'intervento vuole modificare, cioè la partecipazione al lavoro, il reddito da lavoro, lo stato di povertà, la percezione di sussidi, l'uso di stupefacenti e i problemi con la giustizia penale.

A scopo esemplificativo, esaminiamo soltanto l'effetto del trattamento sul reddito da lavoro, per due delle quattro sotto-popolazioni coinvolte nell'esperimento, le madri non sposate con sussidio di povertà e i giovani drop-out della scuola superiore.

L'effetto sul reddito delle madri non sposate

La Figura A.1 mostra come la retribuzione media mensile (considerando come zero la retribuzione di chi non lavora) di entrambi i gruppi (sperimentale e controllo) sia di circa 50 dollari al mese nel periodo immediatamente precedente all'inizio dell'esperimento. La partecipazione al lavoro protetto si manifesta immediatamente con un salto verso l'alto del reddito, che arriva rapidamente a superare i 400\$ mensili. Questa cifra corrisponde all'incirca al salario minimo fissato per legge per un impegno a tempo pieno. Il reddito da lavoro decresce con il passare dei mesi, con il decrescere della partecipazione ai laboratori, frutto di decisioni individuali di abbandono e soprattutto della scelta di fare di questa un'esperienza temporanea. La durata media della permanenza nel laboratorio delle madri non sposate è di 9 mesi e mezzo: dopo 18 mesi dall'inizio della sperimentazione praticamente nessuna di queste donne è più coinvolta in attività di lavoro protetto. Il reddito da lavoro tocca il minimo dei 200 dollari al 18° mese, per poi salire lentamente. Al 27° mese, dopo cioè due anni e mezzo, il reddito da lavoro delle madri sembra assestarsi attorno ai 250 dollari mensili. La fonte di tale reddito è però a questo punto solamente l'occupazione regolare, al di fuori della struttura protetta. Ciò rappresenta l'obiettivo della politica pubblica: inserire le persone emarginate in una situazione lavorativa "normale".

Tuttavia, pur in assenza di lavoro protetto, i membri del gruppo di controllo hanno triplicato il proprio reddito, facendo registrare alla fine del periodo di osservazione una retribuzione di circa 170 dollari mensili. L'effetto sulla retribuzione media mensile derivante dall'esperienza di supported work è quindi un aumento di circa \$80, che vanno rapportati al valore controfattuale, cioè 170 dollari. In percentuale, l'effetto è di quasi il 50 per cento: risultato considerevole, ma nettamente inferiore all'aumento del 500 per cento ottenuto considerando la variazione pre-post per il solo gruppo sperimentale.

L'effetto sul reddito tra i drop-out

Il gruppo dei circa 1200 giovani drop-out è stato osservato per 36 mesi invece di 27 e quindi intervistato una volta di più rispetto al gruppo delle madri non sposate. L'andamento del reddito del gruppo sperimentale mostra una netta impennata (Figura A.2), in concomitanza con i primi mesi di trattamento (la permanenza media di questo gruppo nei laboratori è di soli 6,8 mesi). Dal 18° mese in poi si osserva un progressivo aumento che porta il reddito mensile a stabilizzarsi sui \$300. Tuttavia, dal 18° mese in poi l'andamento del gruppo di controllo è fondamentalmente identico a quello del gruppo sperimentale. Ciò implica che l'effetto dell'intervento sia sostanzialmente nullo.

Dunque, l'evidenza mostra come questa politica, in grado di ottenere un discreto risultato sulle madri non sposate, non riesca a migliorare sostanzialmente la condizione lavorativa dei giovani drop out.

Figura A.1 *Effetto del supported work sulle madri non sposate con sussidio di povertà da più di tre anni*

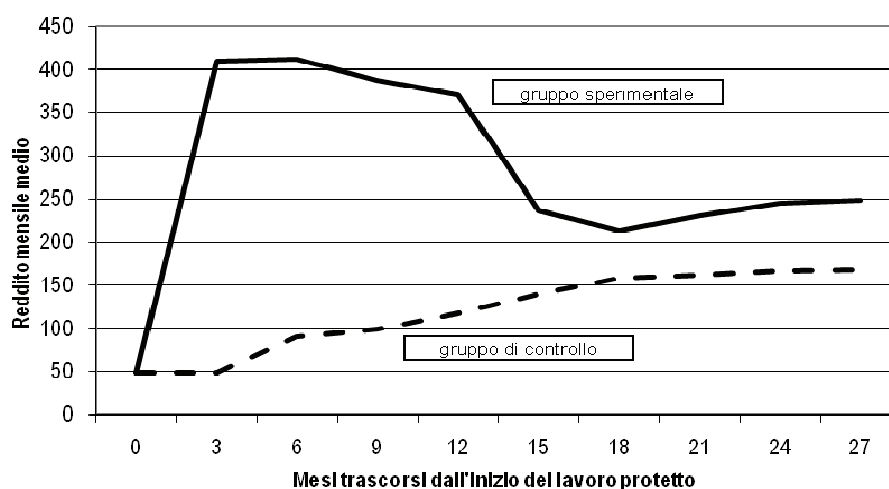
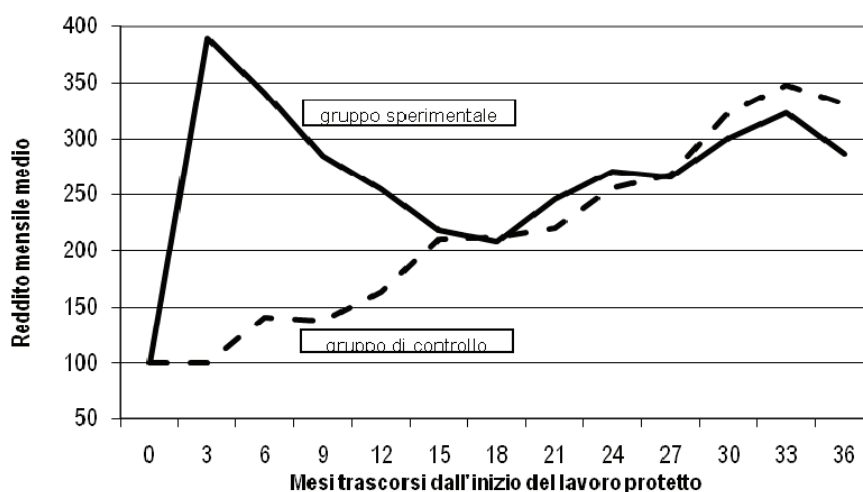


Figura A.2 *Effetto del supported work sul reddito dei giovani drop-out della scuola superiore*



III.1.3 Una panoramica dei metodi non sperimentali³⁸

I metodi non-sperimentali, detti anche disegni quasi-sperimentali, sono più diffusi dei metodi sperimentali, soprattutto in Europa. Si usano in tutte le situazioni in cui, per diverse ragioni, non è possibile assegnare i destinatari di un intervento in modo casuale. In questi casi, il controfattuale può essere ricostruito soltanto postulando degli *assunti non testabili*, la cui stringenza diminuisce, entro certi limiti, all'aumentare dei dati a disposizione.

³⁸ Per una trattazione più esaustiva e numerosi esempi pratici si vedano i Capitoli 6-16 del manuale di A., Martini e M., Sisti, 2009.

Innanzitutto, i metodi non-sperimentali utilizzano quelli che nel linguaggio tecnico sono definiti dati *osservazionali* (dall'inglese *observational data*), derivati dalla osservazione del corso naturale degli eventi e contrapposti ai dati *sperimentali*, che invece presuppongono la possibilità di “manipolare” gli eventi. Il secondo elemento comune ai metodi non-sperimentali è il ricorso forzato a qualche assunto arbitrario. Tale arbitrarietà *decrese al crescere* dei dati disponibili, ma di fatto l'identificazione degli effetti con dati osservazionali richiede sempre qualche assunto non testabile, che cioè non può essere sottoposto a verifica empirica.

Se ad esempio consideriamo le due strategie più banali di ricostruzione del controfattuale, notiamo che: (i) nel caso del *confronto pre-post*, l'assunto necessario a identificare l'effetto è che *non ci sia dinamica spontanea*, cioè che ai destinatari non succeda “niente di diverso” a parte il trattamento; (ii) nel caso del *confronto trattati/non-trattati* l'assunto è che *non ci siano differenze di partenza* tra i due gruppi, cioè che essi non abbiano caratteristiche sistematicamente differenti, a parte il trattamento. In entrambi i casi si assume che le differenze nella variabile risultato calcolate in caso di assenza dell'intervento sarebbero risultate nulle. Se questi assunti sono plausibili, altrettanto plausibili saranno le stime ottenute. È importante notare che in nessuna delle due situazioni l'assunto può essere sottoposto a test. O lo si accetta o lo si rifiuta: solo la disponibilità di *più dati* rende eventualmente testabile l'assunto fatto.

La conoscenza che il valutatore possiede del processo di selezione è cruciale per scegliere il metodo più adatto: la principale distinzione è tra le situazioni in cui il processo di selezione è determinato da *variabili osservabili* (*selection on observables*), e quelle in cui la selezione è determinata da *variabili non osservabili* (*selection on unobservables*). Nel primo caso, si hanno regole amministrative conosciute o dati su tutte le caratteristiche individuali che influenzano il processo di selezione, nel secondo caso la selezione è determinata da variabili che il valutatore non può osservare e per identificare l'effetto del trattamento occorre fare ricorso ad altre informazioni.

Tutti i metodi non sperimentali che verranno illustrati sfruttano i dati a disposizione per eliminare le due principali minacce alla validità delle stime appena citate: la distorsione da selezione (*selection bias*) e la distorsione da dinamica spontanea (*maturation*). Le tecniche principali utilizzate nei metodi non sperimentali sono: la differenza nelle differenze, l'analisi di regressione, l'abbinamento statistico, il confronto attorno al punto di discontinuità, l'impiego di variabili strumentali e le serie storiche interrotte.

Differenza nelle differenze (Difference in Differences, DID)

L'effetto di una politica può essere calcolato mediante una “doppia differenza”, una differenza nel tempo (*pre-post*) e una differenza fra soggetti (destinatari e non destinatari).

Nella sua forma più semplice questo metodo richiede soltanto dati aggregati sulla variabile risultato: non sono necessarie variabili di controllo o dati individuali. Se il valore medio della variabile risultato è disponibile per i destinatari e per i non destinatari dell'intervento, in almeno due periodi, questo metodo produce stime dell'effetto più plausibili di quelle basate su una singola differenza (nel tempo o tra soggetti). Sono però necessari alcuni assunti non testabili.

Il modo più intuitivo per comprendere la logica del metodo è pensare alla differenza nel valore assunto dalla variabile risultato tra destinatari e non destinatari dopo l'applicazione della politica (ad esempio la differenza nel numero medio di occupati tra le PMI che ricevono incentivi pubblici e quelle che non li ricevono, un anno dopo lo stanziamento degli incentivi). Questa differenza non rivela l'effetto degli incentivi perché è molto probabile che il gruppo dei destinatari si sarebbe comportato in modo sensibilmente differente dal gruppo dei non destinatari anche in assenza di incentivi. Tale comportamento differente è ciò che abbiamo chiamato "distorsione da selezione".

Questa distorsione può essere parzialmente corretta se è possibile ottenere dati sulla variabile risultato per entrambi i gruppi in almeno due periodi. Sottraendo la differenza tra i due gruppi misurata in un periodo precedente si elimina la parte di distorsione legata alle differenti caratteristiche tra i due gruppi che non si modificano nel tempo. Se ciò che differenzia destinatari e non destinatari non cambia nel tempo, il metodo della differenza nelle differenze elimina la distorsione da selezione e produce stime corrette dell'effetto della politica.

L'applicabilità del metodo richiede che la variabile risultato possa essere ripetutamente misurata in diversi periodi, sia tra i destinatari, sia tra i non destinatari. Altra condizione necessaria è che la politica da valutare sia identificabile con una variabile trattamento binaria, cioè che ci siano unità trattate e unità non trattate: se sono previsti trattamenti parziali o non uniformi il metodo è difficilmente applicabile.

Sul lato pratico, la necessità di disporre di dati sui non destinatari è spesso un ostacolo insormontabile, perché, soprattutto nella Pubblica Amministrazione italiana, i dati vengono raccolti in concomitanza con l'inizio di un intervento. D'altra parte la semplicità concettuale del metodo si sconta nei termini degli assunti non testabili che stanno alla base della sua applicazione: principalmente l'assunto che il comportamento dei non destinatari rappresenti un controfattuale plausibile. Tale assunto può essere testato soltanto con una maggiore quantità di dati a disposizione, cioè quelli relativi al periodo precedente l'entrata in vigore dell'intervento, in cui nessuno dei due gruppi riceve il trattamento. Questi "altri dati" possono essere utilizzati per testare l'assunto e poi venire incorporati direttamente nella stima, rendendola più plausibile. Tale operazione implica il seguente ragionamento: se applichiamo il metodo differenza-nelle-

differenze in un periodo pre-trattamento dovremmo trovare un effetto uguale a zero, perché non c'è stato alcun trattamento. Se trovassimo un "effetto", questo rappresenterebbe una differenza tra le dinamiche spontanee dei due gruppi, e quindi una differenza nei trend.

In questo senso, evidenziando il *trade off* tra disponibilità di dati e pesantezza degli assunti, il metodo della differenza nelle differenze è una buona rappresentazione della logica dei metodi non sperimentali.

L'analisi di regressione

La regressione è il principale strumento analitico dell'econometria, cioè della disciplina che analizza le relazioni tra le grandezze economiche per testare una certa teoria. L'intuizione fondamentale della regressione sta nella retta che interpola la nuvola di punti con cui si rappresenta la relazione tra due variabili su un piano cartesiano. Tale retta è detta dei "minimi quadrati" (*Ordinary Least Squares, OLS*), perché ottenuta minimizzando la somma dei quadrati dei residui (cioè delle distanze tra i punti e la retta).

Nell'ambito della valutazione degli effetti, la regressione viene utilizzata per ridurre le differenze di partenza quando si confrontano trattati e non-trattati e mantiene un uso rilevante nell'analisi dei dati prodotti con il metodo sperimentale, dove viene utilizzata per eliminare le differenze residue tra gruppo di controllo e gruppo sperimentale e per aumentare la precisione delle stime. Va notato che la regressione semplice su dati pre-post trattamento con variabile binaria (trattati – non trattati) produce le stesse stime del modello "differenza-nelle-differenze" appena illustrato.

In assenza di dati pre-intervento è possibile utilizzare un modello di *regressione multipla*, in cui si includono come variabili di controllo quelle che nel linguaggio tecnico sono detti *fattori di confondimento*: queste sono le variabili che influiscono sia sulla selezione al trattamento sia sulla variabile-risultato e che, se ignorate, distorcono le stime dell'effetto. Intuitivamente il modello permette di confrontare trattati e non trattati "a parità di condizioni", dove la parità è garantita dalle variabili di controllo incluse. In generale, vale il criterio secondo cui quante più variabili, tra quelle che influenzano il processo di selezione, è possibile includere nella regressione, tanto più le stime saranno plausibili. Tuttavia l'assunto non testabile che sta alla base di questo modello è che non esistano altre variabili, escluse quelle a disposizione, che influenzano sia l'assegnazione al trattamento sia la variabile su cui si misura l'effetto della politica.

L'abbinamento statistico (Statistical Matching)

Ridotta alla sua essenza, l'idea di abbinamento statistico è molto intuitiva: creare un gruppo di controllo *ex-post*, composto dai soggetti non-trattati più simili, nelle caratteristiche osservabili, ai trattati. Una volta selezionato il gruppo di controllo, l'effetto del trattamento è semplicemente la differenza tra le medie della variabile-risultato nel gruppo dei trattati e nel gruppo dei non-trattati abbinati. Va notato che la media della variabile-risultato delle unità non-trattate utilizzate per l'abbinamento rappresenta la stima del controfattuale.

L'abbinamento statistico è concettualmente affine al metodo sperimentale in quanto stima l'effetto come differenza tra le medie di due gruppi (quindi senza fare ricorso a un modello parametrico, come invece accade per la regressione). Nell'esperimento il gruppo di controllo è formato *prima* del trattamento ed è basato su un sorteggio che garantisce che i due gruppi siano simili nelle caratteristiche osservabili e *inosservabili*. Nell'abbinamento il gruppo di controllo è formato *dopo* il trattamento ed è basato su tecniche statistiche che garantiscono il "bilanciamento" tra i due gruppi rispetto alle loro caratteristiche *osservabili*.

I limiti fondamentali del *matching* sono i seguenti:

- la somiglianza tra i due gruppi (che la randomizzazione rende altamente probabile per un numero indefinito di caratteristiche, sia osservabili che non) è nel *matching* legata a un numero limitato di caratteristiche osservabili;
- potrebbero esistere altre variabili che influenzano l'esito, oltre quelle prese in considerazione, il cui effetto non è stato isolato e va a distorcere le stime;
- la generalizzabilità dei risultati è limitata alla popolazione con caratteristiche simili a quelle dei soggetti abbinati; ciò dipende dal fatto che le stime sono costruite sull'abbinamento di unità simili, mentre le unità non abbinate, perché troppo diverse, non contribuiscono alla costruzione delle stime;
- non è sempre possibile trovare unità non trattate sufficientemente simili a quelle trattate, perché il numero dei non trattati può essere marcatamente inferiore alla numerosità del gruppo sottoposto all'intervento.

Il confronto sul punto di discontinuità (Regression Discontinuity Design, RDD)

Un caso particolare di "selezione sulle osservabili" si ha nella situazione in cui l'esposizione al trattamento è determinata dalla posizione del singolo individuo rispetto a una soglia, stabilita con riferimento a una caratteristica osservabile. È una situazione che spesso si incontra quando il processo di selezione è determinato da regole

amministrative, che impongono criteri di ammissione al trattamento rigidi e noti. L'esempio classico è quello della graduatoria per l'ammissione a un sussidio o un'agevolazione. Il punteggio è attribuito a tutti coloro che fanno domanda ed è pubblico, quindi perfettamente osservabile. La soglia di ammissione crea una discontinuità netta nel trattamento per cui chi è sopra la soglia è ammesso (e quindi è trattato) e chi è sotto la soglia è escluso (non-trattato), pur avendo entrambi valori molto simili della variabile usata per la selezione.

La strategia di identificazione dell'effetto consiste nel confronto tra trattati e non-trattati condotto attorno alla soglia di ammissibilità al trattamento, che rappresenta il "punto di discontinuità". Quando si confrontano gli individui *marginali*, cioè quelli situati *subito sotto* e *subito sopra* la soglia, si ha una situazione simile alla randomizzazione, per cui l'effetto del trattamento è identificato confrontando i risultati ottenuti dagli "ultimi ammessi" e dai "primi esclusi", senza incorrere nella distorsione da selezione (distorsione che nella *regressione multipla* e nel *matching* si cerca di eliminare includendo una o più variabili di controllo). La probabilità di equivalenza tra i due gruppi è tuttavia direttamente proporzionale alla numerosità dei gruppi di riferimento: se per costituire due gruppi sufficientemente numerosi ci si allontana troppo dalla soglia, le ipotesi sulla loro equivalenza risultano compromesse.

L'utilizzo di variabili strumentali (Instrumental Variables, IV)

Come appena illustrato, il *matching* e la regressione sono basati sull'assunto di "selezione sulle osservabili": si ipotizza cioè che le variabili che influenzano il processo di selezione siano osservabili e quindi possano essere utilizzate per eliminare le differenze di partenza, come variabili di controllo nella regressione e come variabili di abbinamento nel *matching*.

Esistono situazioni in cui l'assunto di "selezione sulle osservabili" non è difendibile e si deve affrontare il problema in un altro modo. Il requisito è che esista un fattore esterno che influenza fortemente il processo di selezione, condizionando le scelte degli individui coinvolti, e che questo fattore esterno non abbia alcun effetto sulla variabile risultato. Intuitivamente, la strategia consiste nello "scomporre" la variabile-trattamento in due parti: una parte determinata dal fattore esterno al di fuori della sfera di controllo dell'individuo; e una parte determinata dalle decisioni dell'individuo legate a variabili inosservabili. Quindi si utilizza come trattamento solo quella parte che non dipende dalle inosservabili. In econometria tale fattore esterno viene definito "variabile strumentale".

Un caso estremo di variabile strumentale è la randomizzazione che in linea di principio determina interamente il processo di selezione. Questo però solo se gruppo di controllo

e gruppo sperimentale restano “integri” fino alla fine dell’esperimento (caso definito come *perfect compliance*). Abbiamo però visto come una delle debolezze del disegno sperimentale sia proprio la difficoltà a mantenere questa integrità. Se prendiamo il caso, frequente, in cui una parte dei soggetti trattati si sottrae al trattamento e/o una parte dei soggetti facenti parte del gruppo di controllo riceve comunque il trattamento (*partial compliance*), la differenza tra trattati e non-trattati non rivela l’effetto del trattamento. Rileva invece l’effetto sommato a qualcos’altro, imputabile alla *partial compliance*. La variabile “trattamento assegnato” può essere sfruttata come variabile strumentale per stimare l’effetto del trattamento.

Quello delle variabili strumentali è il metodo meno intuitivo tra quelli affrontati, perciò può essere utile prendere un esempio concreto. Supponiamo di voler stimare l’effetto della laurea sul reddito da lavoro. Esiste un insieme di fattori riassumibili in “Motivazione, Abilità e Intelligenza” (per brevità MAI), presumibilmente correlati positivamente con il conseguimento di una laurea. I fattori MAI influenzano ovviamente anche il reddito: le persone più motivate, abili e intelligenti tendono, a prescindere dalla laurea, a guadagnare mediamente di più. La differenza nel reddito medio tra laureati e non laureati sovrastima, quindi, l’effetto della laurea sul reddito perché contiene l’effetto della laurea più l’effetto del differenziale positivo di MAI.

Aggiungiamo l’assunto (cruciale) che la presenza di un’Università nella provincia non abbia di per sé alcun effetto sul reddito degli individui, nel senso che non influenza né è influenzata dalla distribuzione della MAI tra gli abitanti. Se questo assunto è valido, la variabile Università/non Università può essere utilizzata come variabile strumentale per ottenere una stima corretta. L’idea fondamentale è che la decisione di andare all’università e di laurearsi sia influenzata positivamente sia dalla propria MAI sia dalla presenza di un’Università nelle vicinanze. Per assunzione il differenziale di reddito tra i residenti nelle province sede di Università e province non sede di Università non è dovuto ad alcun differenziale di MAI tra i due tipi di provincia.

La stima cercata è quindi ricavabile dal rapporto tra due differenze: la differenza tra redditi medi dei due tipi di provincia e il differenziale di probabilità di laurearsi tra i due tipi di provincia. Intuitivamente, il differenziale di reddito tra tutti i lavoratori è dovuto solo alla differenza nella proporzione di laureati. Quindi, per ottenere l’effetto della laurea sul reddito a partire dal differenziale tra province, occorre “riproporzionare” dividendolo per il differenziale di laureati tra le due province (differenziale che è dovuto alla presenza dell’Università, non a differenze di MAI assunte come nulle).

Il maggior pregio di questo metodo è quello di sfruttare situazioni simili alla randomizzazione, chiamate esperimenti naturali e determinate appunto dalle variabili strumentali. D’altro canto, la principale difficoltà di applicazione sorge dalla difficoltà di

trovare o costruire tali variabili, che, per definizione, devono incidere sulla variabile risultato e devono essere indipendenti dal trattamento.

Serie storiche interrotte (Interrupted Time Series Analysis)

Questo metodo è applicabile nelle situazioni in cui una politica presenti delle discontinuità nette nel tempo, perché sfrutta tali discontinuità per l'identificazione dell'effetto. Il metodo delle serie storiche interrotte è concettualmente simile al confronto attorno al punto di discontinuità: nel primo caso la discontinuità si crea nel tempo per la stessa popolazione di destinatari, mentre nel secondo la discontinuità si crea tra individui, attorno a una soglia. Le situazioni in cui si verifica una discontinuità temporale abbondano: ma non tutte sono sfruttabili allo scopo. L'entrata in vigore di una politica non ne implica, infatti, l'immediata operatività e la reale esposizione al trattamento dei destinatari: in caso di implementazione graduale non si ha discontinuità nel trattamento. Il contesto d'applicazione ideale è, dunque, una politica universale che entra in vigore da una certa data in poi (l'introduzione di un nuovo obbligo, o l'inasprimento di una sanzione). Rilevante per la valutazione è che si crei una discontinuità al momento dell'applicazione della politica e che tale discontinuità non dipenda da una scelta di coloro a cui si applica.

L'idea basilare è sfruttare l'andamento pre-intervento (la "storia") della variabile risultato per predire l'andamento post-intervento, nel caso in cui l'intervento non fosse stato attuato, così che la situazione controfattuale viene ricostruita usando la proiezione di una serie storica. L'effetto risulta stimato come differenza tra ciò che si osserva (fattuale) e ciò che si predice (controfattuale). Cruciale è la disponibilità di dati per la variabile-risultato in un periodo precedente la politica e sufficientemente lungo da poter modellare l'andamento temporale. Va notato che la complessità del metodo statistico con cui viene effettuata la proiezione dipende poi dalla complessità e dalla lunghezza della serie storica.

III.1.4 Conclusioni

L'approccio controfattuale risponde a domande mirate a provare l'entità e il segno degli effetti netti di un intervento: l'intervento produce effetti positivi o negativi? Di quale entità? Gli esiti osservati sono davvero attribuibili all'intervento? Non serve a dare risposte riguardo i meccanismi che possono generare gli effetti stimati, o le circostanze in cui è possibile produrre effetti maggiori.

Nell'ambito dell'approccio controfattuale, il metodo sperimentale è un punto di riferimento perché si basa su assunti credibili, mentre i metodi non sperimentali, come si

è visto, si basano su assunti da argomentare. Tuttavia, appare fuori luogo evidenziare la differenza tra disegni sperimentali e disegni non sperimentali in termini di rigore metodologico. Il rigore entra in gioco ogniqualvolta si vogliano stabilire nessi causali: non “metodi rigorosi *versus* metodi non rigorosi”, bensì utilizzo rigoroso del metodo adeguato a rispondere alle domande poste.

III.2 Per saperne di più

La letteratura sull'approccio controfattuale (e che fa uso dell'approccio) è molto vasta. I testi “classici” tradotti in italiano sono:

Campbell, Donald, T., 2007, “Riforme come esperimenti”, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione italiana di Donald T. Campbell, 1969, “Reforms as experiments” in *American Psychologist*, vol. 24 n. 4);

Campbell, D. T., Stanley, J. C., 2004, *Disegni sperimentali e quasi-sperimentali per la ricerca*, Edizioni Eucos, Roma (traduzione di *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, 1966, Houghton Mifflin Company, Boston).

Una trattazione a livello introduttivo dell'approccio controfattuale si può trovare nel già citato:

Martini, A., Sisti, M., 2009, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, collana “Economia e management”, Il Mulino, Bologna.

Una trattazione più formalizzata si trova in:

Martini, A., Rettore, E. e Trivellato, U., 2009, “Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale” in *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione: esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, a cura di M. Cantalupi e M. Demurtas, il Mulino, Bologna.

Nonostante la loro diffusione nel mondo, soprattutto negli ultimi anni, e la loro applicabilità a interventi di politica regionale e di cooperazione, oltre che nelle politiche sociali, l'approccio controfattuale risulta poco utilizzato in Italia, soprattutto nella valutazione della politica regionale. Un tentativo di individuarne i motivi, e una proposta all'attenzione dei decisori e dei valutatori è in

Martini, A., 2009, “How Counterfactuals got lost in the way to Brussels”, in *Evaluation des politiques publiques en Europe: cultures et futurs*, a cura di Annie Fouquet.

Infine, per approfondire la relazione e le differenze tra metodi sperimentali e non sperimentali può risultare utile consultare i seguenti testi:

Agodini, R., Dynarski, M., 2004, “Are Experiments the Only Option? A Look at Dropout Prevention Programs”, in *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, n. 1, February.

Berk, R., 2005, *Randomized Experiments as the bronze standard*, Department of Statistics, UCLA, available at:

<http://repositories.cdlib.org/uclastat/papers/2005080201/>

IV. La valutazione basata sulla teoria

L'approccio basato sulla teoria in sintesi

Aspetti principali e domande di valutazione

Come l'approccio controfattuale, la valutazione basata sulla teoria viene utilizzata per l'attribuzione causale degli effetti di un intervento. Per conseguire questo risultato, concettualizza l'intervento in termini di una teoria che ne spiega il funzionamento, e in particolare illustra perché si è arrivati (o si conta di arrivare) a un certo esito, concentrandosi sull'individuazione di meccanismi. Un meccanismo sociale è una spiegazione causale, caratterizzata da un certo grado di astrazione, di una regolarità empiricamente osservabile che dà conto delle decisioni, delle scelte, dei comportamenti e dei ragionamenti individuali di soggetti (individui, imprese) che determinano la regolarità che siamo interessati a spiegare. I meccanismi spesso non sono univoci, bensì sono coppie che hanno effetti di segno opposto; e spesso non è possibile determinare a priori quale dei due meccanismi della coppia sarà attivato. In alcuni casi possono essere attivati entrambi e l'esito finale dipenderà da quale dei due sarà prevalente. Nell'ambito di questo approccio, si ipotizza che gli interventi inneschino sempre un qualche tipo di meccanismo e abbiano sempre un qualche effetto, atteso o inatteso, positivo o negativo: si tratta solo di scoprire quale. I meccanismi possono attivarsi a livello di diverse categorie di attori coinvolti nelle politiche. Se questi attori sono i destinatari degli interventi, oppure coloro che comunque ne usufruiscono, si parla di "teoria del programma". Se invece fanno parte della catena che va dalla decisione alla realizzazione dell'intervento (decisori, funzionari, manager, operatori, ecc.), si parla di "teoria dell'implementazione". Le due teorie sono legate perché le risorse prodotte nel corso dell'implementazione (economiche, sociali, cognitive, culturali, informative, relazionali, ecc.) vanno a integrare il paniere pre-esistente di risorse del destinatario influenzando il suo comportamento.

La valutazione basata sulla teoria non ha come obiettivo primario la quantificazione dell'entità dell'effetto di un intervento (quantificazione che, pure, rientra tra le attività che vengono realizzate). Piuttosto, è uno strumento utile alla comprensione di quale tipo di effetto si sia verificato sulla base di una o più catene causali. In questo senso, esso assume un carattere qualitativo (pur essendo compatibile con metodi quantitativi o qualitativi) poiché approfondisce la questione del "come" e del "perché" un intervento funzioni (o non funzioni). È adatto quando si vuole indagare ciò che lega le diverse forme di evidenza empirica ("aprire la scatola nera", come nella valutazione realista) e ricostruire la "catena causale" che opera in profondità e che spiega, ad esempio, perché esiste, qual è la teoria dietro una correlazione o la variazione di un indicatore. Tale spiegazione può essere generalizzabile a molti fenomeni anche trasversali rispetto a diversi ambiti disciplinari. Molta attenzione è posta agli aspetti relativi all'implementazione.

In sintesi, le domande tipiche della valutazione basata sulla teoria sono le seguenti: cos'è esattamente che fa funzionare un dato intervento? L'azione di quali attori è determinante? Quali sono le conseguenze di determinate interazioni e/o assetti organizzativi? Di cosa necessitano, in quali condizioni devono essere messi gli attori coinvolti nell'implementazione di un determinato intervento, affinché assumano uno specifico comportamento ed effettuino scelte ritenute desiderabili (ad esempio, riescano a erogare correttamente un servizio, ottenendo condizioni organizzative favorevoli)? E in quali condizioni devono essere messe, invece, le imprese del gruppo target, affinché (ad esempio) investano in tecnologia, o aumentino le dimensioni dell'impresa? Come è legato il comportamento dei destinatari alle azioni intraprese dai programmatori?

Condizioni per l'adozione e ruolo del valutatore

Per utilizzare correttamente la valutazione basata sulla teoria è indispensabile cercare evidenze empiriche sui meccanismi. Poiché questi ultimi sono latenti, ossia non direttamente osservabili, tale ricerca risulta particolarmente delicata: richiede infatti un sottile equilibrio tra conoscenze teoriche (letteratura scientifica), capacità di individuare gli attori in possesso delle informazioni maggiormente attendibili (che a volte potranno essere i destinatari/utenti, ma non sempre), esperienza di ricerca specifica sui meccanismi.

L'approccio si presta ad approfondire le cause delle differenze tra gli effetti conseguiti presso gruppi diversi di utilizzatori dell'intervento e dà i risultati migliori laddove è possibile identificare all'interno dello stesso intervento gruppi differenziati di destinatari/utilizzatori. A questo fine è importante predisporre fin dall'inizio dell'intervento strumenti che consentano la raccolta precoce di informazioni sui vari gruppi che possono far registrare effetti differenziati. A differenza di quanto avviene con il metodo sperimentale, tuttavia, non è necessario coinvolgere il valutatore nel disegno dell'intervento, e in particolare nella decisione su chi far partecipare all'intervento e chi escludere. Tuttavia, è auspicabile che il valutatore riceva informazioni sui partecipanti in uno stadio abbastanza precoce, in modo tale da avere più tempo per fare approfondimenti teorici. Per la natura delle domande cui risponde, per l'attenzione al legame tra il processo di attuazione (interno all'amministrazione), quanto accade nella società, nell'economia, nei territori, alle persone coinvolte nell'intervento e gli esiti, l'approccio è particolarmente adatto a fornire conoscenza che può essere utile in diverse fasi della programmazione.

È invece indispensabile che, come nell'approccio partecipato (vedi più avanti, Capitolo VI), il valutatore possa farsi presto un'idea chiara della mappa degli attori che gravitano attorno all'intervento, in modo tale da potere ottenere informazioni da utilizzare:

- nella formulazione delle teorie che riguardano l'intervento;
- nella scelta di quali teorie verificare e quali no;
- nella selezione degli interlocutori da utilizzare per l'approfondimento dei meccanismi e nella valutazione della loro attendibilità.

Gli attori principali, quindi, vengono coinvolti nella valutazione: tuttavia il significato di questo coinvolgimento è diverso da quello che avviene con l'approccio partecipato: mentre lì il valutatore si limita a un ruolo da facilitatore (è un valutatore/facilitatore), e ha la responsabilità di condurre i soggetti coinvolti nell'intervento a produrre dati, valori, interpretazioni, senso e giudizi, qui il valutatore ha la responsabilità diretta di effettuare la ricerca scientifica (è un valutatore/ricercatore); e quindi coinvolge i soggetti solo nella misura in cui essi sono utili alla verifica di forme di conoscenza (dati, teorie, interpretazioni) che rimangono, per così dire, sotto il suo controllo a patto che egli segua le regole della ricerca scientifica

L'allocazione del valore

Le teorie scientifiche (o anche soltanto quelle riguardanti meccanismi sociali) hanno moltissimi campi di applicazione che vanno oltre la valutazione e non sono necessariamente utilizzate nell'ambito di una logica specificatamente valutativa. Tuttavia, nel momento in cui si utilizzano conoscenze teoriche in valutazione, si collegano (in maniera più o meno esplicita) i meccanismi (ovvero elementi esplicativi e descrittivi) a griglie di valore (ovvero a elementi squisitamente valutativi). In alcuni casi controversi, la connessione tra elementi teorici (descrittivi o esplicativi) e griglie di valore può presentare criticità, soprattutto nel momento in cui viene esplicitata o resa pubblica: potrebbe, infatti, dar luogo a uno scontro di punti di vista discordanti. Tuttavia, se non si effettua questa operazione di connessione tra fatti e cause da una parte e valori dall'altra, gli approfondimenti teorici rischiano di restare puramente descrittivi o solo debolmente valutativi.

Spesso il valutatore adotta come criterio di discernimento del “successo” o “insuccesso” dell’intervento l’aderenza o meno agli obiettivi dell’intervento stesso, in modo analogo rispetto a quanto avviene nell’approccio controfattuale. Tale scelta comporta dei rischi: gli obiettivi possono essere lontani dai bisogni, o da ciò che è possibile realmente ottenere con l’intervento in questione. Gli obiettivi, infatti, non sempre sono realistici (possono essere esageratamente elevati, o non corrispondere agli strumenti a disposizione oppure, ancora, possono essere raggiunti solo al prezzo di costi imprevisti) oppure non sempre rappresentano un traguardo di benessere e/o qualità effettivamente desiderato. D’altro canto il valutatore può anche considerare altri criteri di successo, ad esempio quando una valutazione partecipata ne abbia sottolineato l’importanza. Per superare tale rischio, è possibile combinare questo approccio con uno partecipato³⁹ e utilizzare come pietra di paragone non gli obiettivi ma valori e bisogni identificati dalla valutazione stessa, se si ritiene che gli obiettivi iniziali dell’intervento non siano adeguati per una più ampia trattazione (cfr. Capitolo VI).

Il vantaggio dell’approccio basato sulla teoria è di concentrare il valore nel meccanismo: il criterio di successo intorno al quale viene concepita la valutazione non è soltanto l’esito finale (rapportato agli obiettivi iniziali o ai bisogni sociali), ma assume rilevanza anche un elemento intermedio, che è causale e responsabile dell’esito. Il giudizio di valore si esercita anche sul meccanismo che produce l’esito: l’intervento non viene considerato di successo solo sulla base di un esito desiderabile, considerato in se e per se. Per considerare un intervento un successo, è necessario che anche il meccanismo che ha prodotto l’esito sia desiderabile sotto vari punti di vista: della sua persistenza, della democraticità, della capacità di migliorare la situazione dei soggetti coinvolti, ecc.

Nella valutazione basata sulla teoria, il destinatario degli interventi pubblici viene concepito come un individuo relativamente autonomo che compie scelte sulla base di vincoli, opportunità, risorse, convinzioni, principi, valori, esperienze passate, gusti, preferenze e obiettivi futuri e che, quindi, elabora e persegue proprie strategie individuali. L’intervento pubblico interferisce con tali strategie nella misura in cui riesce a modificare una o più di tali “determinanti”. Si concepisce, quindi, il “destinatario” (o l’utente) dell’intervento come titolare di un ruolo attivo: l’individuo (l’impresa, la comunità locale) interagisce attivamente con gli attori preposti all’implementazione dell’intervento e insieme a essi dà vita a nuovi progetti e a nuovi percorsi.

Coerentemente con tale impostazione, le differenze tra individui sono considerate elementi “attivi” che possono combinarsi in molti modi e, a seconda di come si combinano tra loro, producono esiti diversi. La valutazione basata sulla teoria è quindi orientata a fare emergere la complessità, piuttosto che a ridurla.

Si tratta di un’ulteriore differenza rispetto all’approccio controfattuale, che, invece, tende a concettualizzare gli interventi come “trattamenti” relativamente uniformi somministrati a gruppi altrettanto uniformi.

³⁹ Come si vedrà nel Capitolo VI, oltre a fare riferimento a uno specifico approccio, metodi e tecniche della valutazione partecipata possono essere utilizzati anche in combinazione con altri approcci, per acquisire informazioni più affidabili, soprattutto su temi “sensibili”, per formulare e testare teorie, per apprezzare meglio i diversi sistemi di valori dei vari attori, per facilitare una più diffusa condivisione dei risultati e una migliore utilizzazione da parte degli attori dell’intervento.

IV.1 Comprendere gli effetti delle politiche tramite l'analisi dei meccanismi

IV.1.1 Introduzione

Le teorie scientifiche possono essere utili per la valutazione indipendentemente dall'approccio utilizzato. Le teorie sociali, economiche, politologiche, delle organizzazioni, ecc. costituiscono infatti un quadro di conoscenze di base su cui si possono costruire le dimensioni interpretative degli eventi e dei fenomeni riguardanti una politica pubblica.

In letteratura esistono diversi approcci simili focalizzati sull'approfondimento delle teorie che riguardano l'intervento nelle sue varie fasi (*Theory-driven evaluation*, *Theory-based evaluation*, *Program Theory-driven evaluation science*), tra i quali la valutazione realista (che forma oggetto del prossimo Capitolo). Ciò che hanno in comune tutti gli approcci "orientati alla teoria" è che si propongono di spiegare ciò che accade nel corso e per mezzo dell'intervento o della politica attraverso l'identificazione dei meccanismi sociali che si attivano presso gli attori coinvolti.

Se l'obiettivo delle politiche è indurre un cambiamento che si ritiene desiderabile, i meccanismi sociali sono una lente di ingrandimento che scava alle radici e rende visibile "la meccanica" di questo cambiamento, analizzando le variazioni nel comportamento degli attori e formulando ipotesi sulle loro cause. I ragionamenti che essi effettuano sono, entro una certa misura, prevedibili e simili ad altri, osservabili in altre sfere di vita; in altre parole, è possibile raggrupparli in categorie di comportamenti simili, renderli più astratti e, entro certi limiti, generalizzarli. In questo modo si può costruire una "scatola degli attrezzi" di meccanismi che è possibile utilizzare per identificare e testare ipotesi teoriche che spieghino quello che accade a diversi attori in diverse fasi delle politiche.

L'esplicitazione della teoria risulta utile, e le teorie possono quindi essere utilizzate, anche quando l'approccio valutativo è diverso, integrando le conoscenze circa i risultati cui si perviene con quelle sui meccanismi che li hanno generati. In alcuni casi, la base teorica esistente viene considerata sufficiente per la comprensione e la valutazione degli effetti, ad esempio perché funge da base per una ricostruzione della situazione controfattuale che è ritenuta sufficientemente plausibile; oppure perché il motivo per cui una politica funziona risulta ovvio (e si tratta di scoprire solo *se* funziona o meno). In altri casi, può invece risultare più difficile effettuare un'attribuzione causale plausibile dell'esito raggiunto, perché non si riesce a metterlo in relazione con altri fattori, esterni oppure interni all'intervento.

Questa situazione di "povertà teorica" rischia di minare alla base l'attività valutativa da due diverse direzioni. Innanzitutto rischia di inficiare l'utilità della raccolta dei dati (come so che quei dati sono utili/rilevanti?); in secondo luogo, distorce la selezione e

l'articolazione dei criteri di valutazione (come seleziono caratteristiche rilevanti dell'intervento o dei destinatari se non so che queste caratteristiche esistono?). In sintesi, la scarsa disponibilità di valide teorie può comportare notevoli distorsioni nella scelta delle domande valutative (che derivano dai criteri), nella selezione di indicatori delle variabili chiave (che derivano dalle domande) e in generale nelle conclusioni valutative sugli effetti di un intervento (che derivano dalle variabili chiave scelte!)⁴⁰.

IV.1.2 Esplorare la “meccanica” della politica

Quando si parla di valutazione degli effetti, spesso non è chiaro cosa esattamente dovrebbe produrre un determinato effetto. Cosa fa esattamente la politica o l'intervento? Cosa succede al suo interno che produce, o dovrebbe produrre, un qualche effetto su un fenomeno di interesse? In virtù di cosa ci aspettiamo che si raggiungano determinati esiti? Quando osserviamo un orologio, notiamo che la lancetta delle ore si sposta di 90 gradi ogni tre ore. Registriamo una posizione in un certo periodo di tempo, e un'altra a distanza di tre ore, e diciamo che lo spostamento è di 90 gradi. Ma cosa ha determinato quello spostamento? Qual è il meccanismo interno che sposta la lancetta? Supponiamo di desiderare una maggiore velocità di spostamento della lancetta, ad esempio doppia (180 gradi in 3 ore). Approfondire la teoria alla base del funzionamento dell'orologio è utile per rispondere a domande del tipo: come deve cambiare il meccanismo interno affinché cambi (ad esempio raddoppi) la velocità di spostamento della lancetta?

Nei congegni meccanici si trovano assemblati materiali che hanno determinate forme e proprietà fisiche, chimiche, elettriche, ecc. che determinano gli esiti delle loro interazioni; ad esempio se inverte l'ordine delle batterie il congegno non si attiva. Allo stesso modo, le politiche sono, nell'approccio basato sulla teoria, concepite come “congegni” socio-organizzativi costituiti da catene di azioni e interazioni tra componenti (enti, organizzazioni e singoli individui) che hanno precise caratteristiche (sociali, economiche, psicologiche, culturali, biologiche) le quali determinano i risultati delle loro azioni e interazioni. In altre parole, gli effetti di una politica possono essere spiegati “dissezionandola” rispetto agli attori coinvolti e ricostruendone azioni e interazioni.

Categorie di attori, azioni e interazioni

Gli attori che a vario titolo sono coinvolti in una politica pubblica possono essere classificati in diverse categorie, a seconda della fase del processo in cui sono coinvolti

⁴⁰ Befani, B., 2010, “Criteria and Theory in the Evaluation of Organisations”, in *Evaluation*, July vol. 16 n. 3-249-262.

(più direttamente). Le due categorie principali sono da una parte i programmatori, cioè i vari soggetti che hanno la responsabilità di promuovere, finanziare, programmare, coordinare, controllare e attuare gli interventi, e dall'altra i destinatari/utenti⁴¹. I destinatari possono essere diretti o indiretti⁴², ed essere suddivisi a loro volta in categorie socio-economiche e/o demografiche: possono essere individui, imprese, soggetti pubblici, gruppi (organizzati o meno), collettività locali. I programmatori, d'altro canto, hanno generalmente afferenze istituzionali, ossia lavorano per conto di organi esecutivi (Commissione, Governo, Giunta, ecc.) all'interno o in collaborazione con le strutture amministrative: Direttorati Generali, ministeri, dipartimenti di enti nazionali, regionali e locali o in strutture private e/o controllate a vario titolo e in varia misura da soggetti pubblici. Al processo di attuazione possono partecipare anche parti sociali ed economiche, associazioni ambientali, agenzie per la fornitura di determinati servizi, ecc.

Gli attori interagiscono, si confrontano, si coordinano, si dividono compiti, prendono decisioni singole e collegiali, agiscono come individui e come gruppi.

Tavola IV.1 - Soggetti che interagiscono in un intervento e loro interazioni

In una politica pubblica chi agisce?

- Destinatari/Utenti dell'intervento
 - Programmatori
 - Finanziatori
 - Soggetti che detengono responsabilità di coordinamento generale o settoriale o di tutela su determinati campi (ad esempio, ambiente o pari opportunità)
 - Esponenti dei gruppi di interesse
 - Persone e organismi che appartengono alle reti
-

Chi interagisce con chi?

- Destinatari con altri destinatari
 - Destinatari con programmatori
 - Destinatari con appartenenti alla loro rete
 - Destinatari con esponenti di gruppi di interesse
 - Destinatari col resto del mondo (nel lungo termine)
 - Programmatori con altri programmatori
 - Programmatori con finanziatori
 - Programmatori con soggetti con responsabilità di coordinamento, indirizzo o tutela
 - Programmatori con esponenti di gruppi di interesse
-

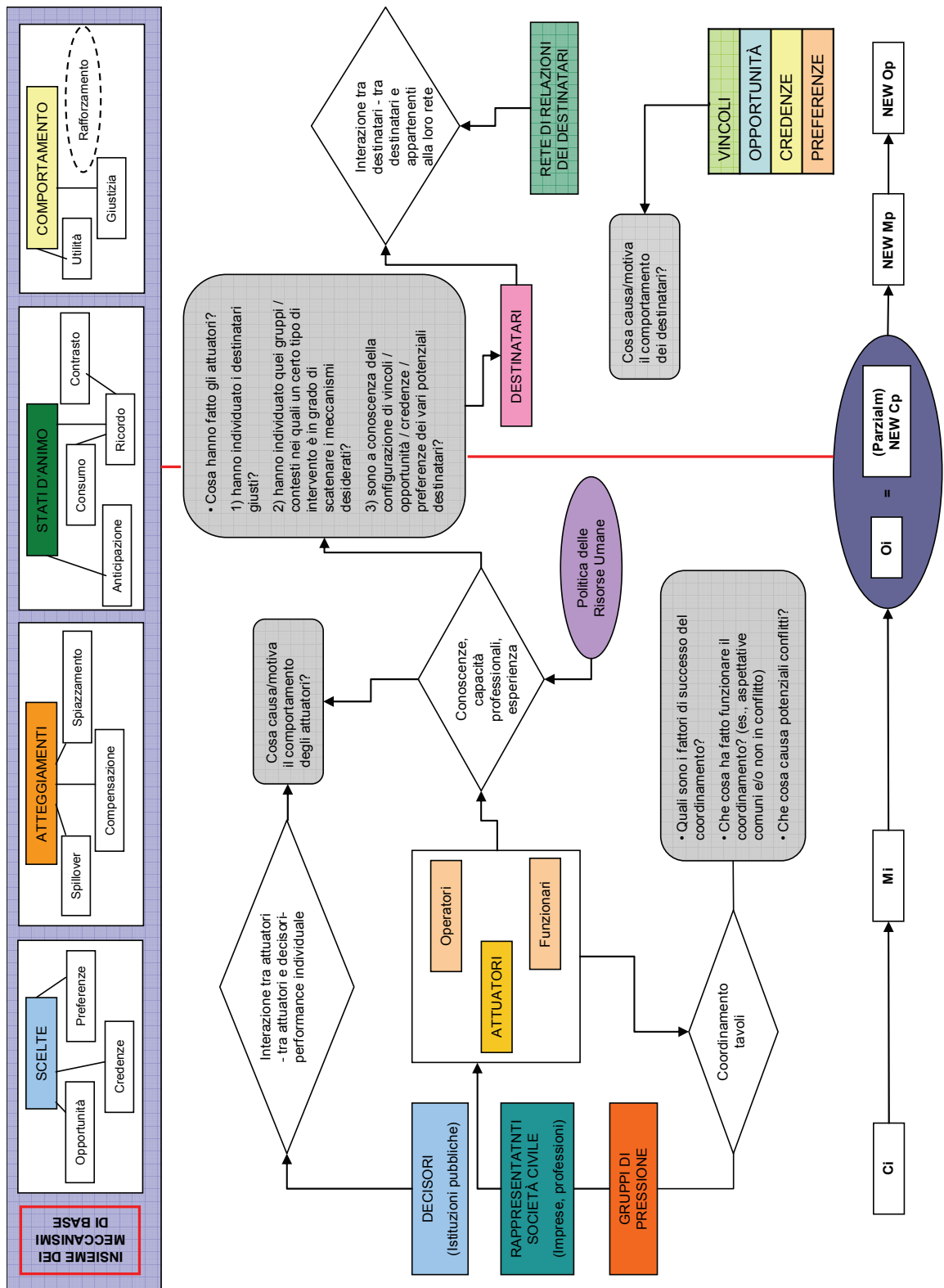
⁴¹ Si utilizzano qui congiuntamente i termini *destinatari/utenti* per indicare i soggetti che traggono vantaggi o svantaggi dai prodotti dell'intervento. Questa doppia indicazione ha la finalità di includere non solo coloro che costituiscono il gruppo *target* dell'intervento stesso, ma anche coloro che, di fatto, si avvantaggiano di quanto l'intervento produce. Non si usa qui il termine *beneficiari* innanzitutto per non ingenerare confusione con la terminologia utilizzata nell'ambito degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea, ma anche per includere nella definizione coloro che ricavano dall'intervento elementi negativi.

⁴² Più avanti, nel *box* che si riferisce all'analisi di un intervento (definito nel testo Riquadro B - Politica 1) si mostra quanto possa doversi estendere il campo di indagine per comprendere davvero i meccanismi all'opera, valutare l'intervento e fornire ai programmatori le informazioni necessarie perché questi possano disegnare e attuare interventi realmente efficaci.

La teoria che spiega il comportamento dei destinatari può mantenere un certo grado di indipendenza rispetto a quella che spiega il comportamento dei programmatori: per questo motivo nella letteratura americana le due teorie vengono designate con termini diversi. La prima prende il nome di “*teoria del programma*” mentre la seconda quello di “*teoria dell’implementazione*”. Le due teorie sono legate tra loro in virtù del fatto che il comportamento dei destinatari, consegue a quello dei programmatori, mentre la retroazione dal comportamento dei destinatari rispetto a quello dei programmatori, se esiste, è incerta, imprevista, indiretta e non formalizzata (e a volte attivamente scoraggiata). Mentre tra le varie sottocategorie di programmatori possono sussistere relazioni di vari gradi di simmetria, possiamo quindi affermare che quella tra destinatari e programmatori è prevalentemente asimmetrica. Le reazioni dei destinatari influenzeranno quelle dei programmatori attraverso attività valutative che porteranno a un ripensamento o una correzione di tiro della programmazione; ma allo stato attuale delle cose l’influenza che i destinatari sono in grado di esercitare sulle azioni dei programmatori è sicuramente meno diretta di quella esercitata dai programmatori nei confronti dei destinatari.

Nella Figura IV.2 sono rappresentate le azioni e le interazioni degli attori; da un lato è evidenziato il legame asimmetrico che sussiste tra programmatori e destinatari, e dall’altro la “localizzazione” della teoria del programma (a destra) rispetto a quella dell’implementazione (a sinistra).

Figura V.1 - Program Action-Interaction Chart



Spiegare gli effetti delle politiche

Nell'approccio basato sulla teoria si parte da un effetto, che ci si propone di analizzare e spiegare. Dove c'è un'azione c'è sempre una conseguenza⁴³: ma quando si utilizza un approccio basato sulla teoria ci si propone di analizzare la radice di quella conseguenza, ovvero l'azione che l'ha prodotta, che chiamiamo meccanismo.

Attribuire causalmente un certo effetto a un intervento significa quindi individuare due elementi, la causa e l'effetto, e ricondurre il secondo alla prima così come; stabilire una relazione di "trasformazione" in cui l'effetto deriva dalla causa. In questo approccio, i due elementi non sono necessariamente variabili quantitative: la causa verrà espressa sotto forma di meccanismo, ovvero descritta come una sorta di ingranaggio che trasforma qualcosa in qualcos'altro. Facciamo l'esempio di un intervento di formazione che si propone di incidere positivamente sulla situazione occupazionale dei partecipanti.

Il modello OCP (Opportunità, Convinzioni, Preferenze)

Per capire come risolvere un problema sociale, ad esempio la disoccupazione, dobbiamo fare delle ipotesi sui motivi per cui un individuo ha o meno lavoro. Questi motivi generalmente possono essere diversi. Proviamo a costruire uno schema teorico che spieghi la condizione di avere o meno un lavoro in base alla combinazione di tre fattori: le capacità lavorative dell'individuo, alcuni elementi cognitivi e la selettività nell'accettare offerte (cfr. Tavola IV.2)⁴⁴.

Per avere un lavoro bisogna innanzitutto avere delle capacità lavorative, che sono il fattore su cui generalmente si concentrano i corsi di formazione, che hanno l'obiettivo di fornire conoscenze e competenze specifiche. Ma queste ultime non bastano: è anche necessario venire a conoscenza di offerte e opportunità create dai datori di lavoro.

Tavola IV.2 - Combinazioni di Opportunità, Convinzioni e Preferenze associate con la condizione "trovare un lavoro"

Capacità lavorative (vincoli / opportunità)	Elementi cognitivi / informazione (convinzioni)	Selettività nell'accettare le offerte (preferenze)	Outcome: lavoro trovato
SI	SI	SI	?
SI	SI	NO	SI
SI	NO	NO	NO
NO	-	SI	NO

⁴³ Quando si utilizzano altri approcci, invece, in particolare quello controfattuale (cfr. Capitolo II), uno dei possibili risultati della valutazione è che l'intervento possa non aver avuto alcun effetto (se non si riscontrano differenze significative nell'analisi del dato controfattuale e in quella della situazione post intervento).

⁴⁴ Nella costruzione degli schemi teorici, ci si può utilemente ispirare al testo di Elster, J., 1993, *Come si studia la società: una cassetta degli attrezzi per le scienze sociali*, Il Mulino; (traduzione di *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, 1989).

Spesso per venire a conoscenza di tali opportunità è necessario interessarsene, e per interessarsene bisogna avere una certa fiducia che prima o poi emergano, cosa che manca a coloro che non solo non hanno lavoro ma nemmeno lo cercano attivamente. Inoltre, per accettare un'offerta di lavoro, quest'ultima deve anche essere compatibile con le proprie preferenze e aspirazioni, riguardo alle mansioni e alle attività svolte, alle condizioni di lavoro e retributive, ecc.

In sintesi, il fatto di non avere un lavoro può avere almeno tre cause diverse. Può dipendere dal fatto che:

- 1) non si possiedono competenze spendibili sul mercato;
- 2) non si è a conoscenza di offerte di lavoro (per vari motivi: perché il mercato è chiuso e le informazioni non circolano, perché non si cercano informazioni nella convinzione che sia inutile, ecc.);
- 3) si sono rifiutate offerte di lavoro perché non ritenute compatibili con le proprie aspirazioni e preferenze (necessità di conciliare lavoro e famiglia, attesa di offerte adeguate alle proprie competenze, ecc.).

In altre parole, più che la “domanda di lavoro” esistono le “domande di lavoro” che differiscono a seconda dei vincoli e delle opportunità, delle informazioni, convinzioni e credenze, delle aspirazioni e preferenze di ogni individuo. Comprendere il meccanismo per cui si ha o, come interessa in maniera più diretta le politiche, non si ha lavoro, è importante per intervenire in modo adeguato. Ad esempio, se non si ha un lavoro perché non lo si cerca e non lo si cerca perché si crede di non trovarlo mentre in realtà si avrebbero delle competenze spendibili, sarà necessario intervenire sulle convinzioni e convinzioni. Oppure, se si possiedono capacità sufficienti ma per mancanza di alternative ci si deve dedicare alla cura della famiglia, sarà opportuno intervenire attraverso politiche di conciliazione (asili, servizi di cura, part-time) nel tentativo di evitare una scelta aut-aut tra lavoro e famiglia. Infine, se il problema sono le competenze, sarà necessario intervenire a quel livello.

Quando andiamo a valutare il successo di un corso di formazione, dobbiamo innanzitutto chiederci se i partecipanti avessero effettivamente bisogno di quel corso oppure di qualcos'altro. Cos'è esattamente che impedisce loro di avere un lavoro? Una volta acquisite determinate competenze, cosa c'è ancora da cambiare?

Si potrebbe obiettare che l'importante è concentrarsi sulla verifica degli esiti dell'intervento e non sul motivo per cui funziona. Ma in questo modo si rischia di dare per scontato che il valore di un intervento sia limitato al produrre un risultato specifico senza analizzare ulteriori caratteristiche di quel risultato. Ad esempio, se anche un intervento sembrasse efficace perché produce occupazione, non sappiamo se

L'occupazione che produce è quella massimamente desiderabile: ad esempio, se deriva da una scelta fatta sulla base di informazioni complete e corrette, oppure se è in linea con le preferenze individuali, o ancora se sia occupazione sostenibile destinata a durare nel tempo, oppure occupazione temporanea strettamente legata alle risorse dell'intervento. In altre parole, non sappiamo se l'intervento ha veramente funzionato finché non raffiniamo il risultato occupazionale in termini – ad esempio – di tipologia di opportunità fornite (competenze spendibili dove e per quanto tempo), consapevolezza della scelta (effettuata in una situazione di completezza informativa o meno), e compatibilità con le preferenze (che influenza la sostenibilità dell'occupazione).

Il meccanismo (o il ragionamento) che spiega il “risultato” di “avere o meno un lavoro” è una combinazione di opportunità, convinzioni e preferenze, che un intervento pubblico dovrebbe essere in grado di alterare in tutte le sue dimensioni, a seconda di quelle che sono maggiormente rilevanti per ogni partecipante.

Sintesi del modello OCP

Il modello spiega atteggiamenti, azioni, comportamenti e decisioni collegandoli a specifiche configurazioni/strutture di:

- Vincoli/Opportunità: di tipo legale, burocratico, demografico, economico, relazionale, o relativi alla disponibilità di capitale umano e capitale sociale;
- Credenze/Convinzioni: ovvero idee e cognizioni riguardo il valore, l'utilità, la forza dei Vincoli e delle Opportunità; nonché sulla correttezza, attendibilità, chiarezza, accessibilità di conoscenze, informazioni, previsioni⁴⁵;
- Desideri/Preferenze: gusti e inclinazioni che contribuiscono a spiegare scelte e strategie (di investimento, di acquisto, di partecipazione, di studio, di lavoro, ecc.).

In questo modo, il modello OCP analizza le condizioni in cui gli interventi arrivano a conseguire gli esiti, e consente di apprezzare come:

- le politiche incidano sulle Opportunità e in parte sulle Credenze/Convinzioni (mentre è più difficile che incidano sulle Preferenze);
- lo stesso intervento funzioni diversamente se è diverso il sistema di Preferenze;
- in condizioni diverse, potrebbe essere necessario orientare lo stesso intervento in modo tale che agisca su elementi diversi rispetto a quelli iniziali, ad esempio sulle Credenze/Convinzioni piuttosto che sulle Opportunità;

⁴⁵ In linea di principio, la correttezza, attendibilità, chiarezza e accessibilità delle informazioni rientrano nella categoria dei vincoli e opportunità. Tuttavia, poiché influenzano fortemente il sistema delle credenze, vengono inserite qui.

- tra i tre elementi esistano relazioni non univoche e si verifichino interazioni tra le Preferenze e le Opportunità:
 - le Preferenze influenzano le Opportunità (ad esempio, ho delle particolari inclinazioni quindi scelgo un determinato percorso di accumulazione di capitale umano)
 - le Opportunità influenzano le Preferenze (visto che non posso raggiungere i miei obiettivi, mi convinco che non erano poi così desiderabili. Tale meccanismo è conosciuto come “la volpe e l’uva” ed è noto per essere poco efficace, nel senso che la repressione delle “vere” preferenze non dura a lungo, e prima o poi queste ultime riemergono)

Oltre alla combinazione di opportunità, credenze e preferenze, altri meccanismi che spiegano il comportamento degli attori (in particolare dei destinatari/utenti) sono la formazione degli atteggiamenti, degli stati d’animo, delle gratificazioni e dei comportamenti. Ne illustriamo ora le versioni generali (astratte), per poi utilizzarle nella spiegazione di alcuni effetti delle politiche attraverso esempi.

La formazione degli atteggiamenti

Il primo gruppo di meccanismi riguarda la formazione degli atteggiamenti. Gli individui agiscono all’interno di diverse sfere di vita e al loro interno affrontano diverse situazioni. Lo stesso vale per i gruppi, che partecipano a diversi processi adottando strategie non sempre prevedibili. A volte si adotta lo stesso atteggiamento in occasioni diverse, mentre altre volte, anche di fronte a situazioni già note, si adotta un atteggiamento opposto rispetto a quello assunto fino a quel momento. Un gruppo di meccanismi di base che descrivono sinteticamente queste scelte sono lo *spillover*, lo spiazzamento e la compensazione.

Nello *spillover*⁴⁶ (che si può tradurre “estensione”), l’atteggiamento non cambia nelle diverse situazioni; ad esempio quando cerco di valorizzare le stesse competenze in sfere diverse, oppure quando ripeto i miei errori in situazioni nuove. Questo meccanismo da un lato spiega bene i comportamenti delle istituzioni più rigide, che tenderanno a voler adattare la variabilità esterna alle loro regole, piuttosto che adattare queste ultime alla prima; ma dall’altro spiega anche la diffusione di buone pratiche di *governance*, che una volta acquisite o sperimentate in una certa occasione tenderanno a estendersi ad altre.

⁴⁶ Il concetto qui utilizzato è più simile a quello tipico della psicologia (emozioni relative a un evento che influenzano il modo in cui un soggetto si pone rispetto a un altro evento) che a quello utilizzato in economia, in cui il concetto di *spillover* è analogo a quello di esternalità, cioè agli effetti di un’attività economica su soggetti che non vi sono coinvolti direttamente.

Nello *spiazzamento* (*crowding out*), l'assunzione di un determinato atteggiamento comporta un costo di qualche tipo, e nel momento in cui ci si trova di fronte una nuova situazione, non si hanno più le risorse per continuare ad adottare lo stesso atteggiamento. L'investimento fatto in precedenza, in un certo ambito, non mi permette di fare altrettanto in un altro. Questo meccanismo spiega le situazioni in cui un individuo non può agire in un certo modo perché "è già impegnato" altrove, e può essere di aiuto nella spiegazione degli esiti in situazioni caratterizzate da inefficienze relative a ritardi e cattive tempistiche⁴⁷.

La *compensazione* invece si ha quando si assume un atteggiamento che risulta dal tentativo di superare una frustrazione in una situazione precedente o alternativa. Spiega situazioni in cui le proprie preferenze sono frustrate e si è in attesa dell'occasione giusta per comportarsi in un modo che sia più consono. Nelle politiche può spiegare, ad esempio, la partecipazione volontaria a percorsi di apprendimento istituzionale; oppure può far luce sulle dinamiche degli attori coinvolti rispetto alle aspettative che alcuni di essi ripongono in determinati processi; o ancora, può spiegare scelte specifiche di programmazione/gestione in cui si attinge inaspettatamente a determinati fondi semplicemente perché non si può accedere a strumenti finanziari maggiormente consoni/mirati.

Si potrebbe obiettare che, una volta scoperto che un intervento funziona, ovvero produce un certo esito desiderabile, non c'è bisogno di saperne il motivo. Questa tesi è pericolosa in quei casi in cui il motivo per cui un intervento funziona è qualcosa a cui attribuiamo un valore negativo: in altre parole, ignorare il motivo potrebbe significare accettare una situazione in cui, accanto ai risultati desiderati, si scatenano meccanismi indesiderati, sui quali non si interviene semplicemente perché non si sa che si stanno scatenando. Ad esempio, supponiamo che un intervento registri un grosso successo in termini di partecipazione: ciò può significare non tanto che l'intervento è stato pensato bene, quanto che è l'unica opportunità di un certo tipo, disponibile per i partecipanti. In altre parole, è la situazione di "monopolio" che determina la domanda, non la qualità dell'intervento. Il partecipante in questo caso agisce in base a un meccanismo di compensazione; e ignorare la spiegazione del suo comportamento e dichiarare l'intervento un successo in base al numero dei partecipanti (supponendo implicitamente che la partecipazione in se stessa sia sintomo di qualità, illudendosi che il partecipante scelga liberamente tra una gamma di opzioni) può portare a dichiarare un successo ciò che non lo è.

⁴⁷ Il concetto, come si vede, è correlato a quello utilizzato in economia (*crowding out*), in cui a un incremento della domanda pubblica di un bene o servizio corrisponde, nel breve periodo e se non ci si trova in una situazione di sotto-utilizzazione delle risorse, una riduzione della domanda privata.

Gli stati d'animo

Un altro gruppo di meccanismi riguarda gli stati d'animo e le loro successioni temporali. Si distinguono stati d'animo *di base* e stati d'animo *derivati*, che derivano appunto da combinazioni di stati d'animo di base. Gli stati d'animo di base sono intrinsecamente piacevoli (quelli che derivano dall'amicizia, dalla comprensione della realtà, dall'impiego e lo sviluppo delle proprie capacità, dal riconoscimento da parte dei pari, ecc.), oppure intrinsecamente spiacevoli (quelli che derivano dal conflitto, dall'incomprensione, dallo spreco delle proprie capacità, dalla mancanza di riconoscimento da parte dei pari, ecc.). Gli stati d'animo derivati consistono in contemplazioni di occasioni passate, future o possibili di stati d'animo di base. Derivanti da anticipazioni di stati d'animo futuri sono la speranza (anticipazione di stato d'animo piacevole) e il timore (anticipazione di stato d'animo spiacevole).

Tutti i cambiamenti sono accompagnati da speranze e timori; l'atteggiamento degli attori e il loro modo di porsi rispetto agli altri attori è spesso influenzato dall'equilibrio tra timori e speranze. Un noto meccanismo che deriva dall'equilibrio tra timori e speranze è la propensione all'innovazione, che si ha quando le seconde sono superiori ai primi; viceversa, l'avversione all'innovazione si ha invece quando i timori sono superiori alle speranze. Un intervento che si propone di introdurre un certo cambiamento dovrebbe essere attuato in un contesto in cui gli attori non siano avversi all'innovazione, e i timori del cambiamento siano chiaramente inferiori alle speranze che riescono a intravedersi grazie a esso. Se ciò non si registra, l'intervento dovrebbe prevedere o considerare processi mirati ad alterare l'equilibrio tra speranze e timori, come ad esempio incontri informativi volti a chiarire dubbi e perplessità sulle caratteristiche degli interventi e le loro conseguenze.

Supponiamo che un piano di riqualificazione di un quartiere urbano venga dichiarato un successo per via dell'altissimo consenso manifestato dai cittadini. A un'analisi più attenta, di questo tipo, però, si scopre che sul piano gravitano enormi interessi della malavita organizzata, e che i cittadini hanno espresso il consenso nel timore di ritorsioni. Possiamo continuare a dichiarare il piano un successo? Forse sì, ma certamente non in base al consenso dei cittadini: quel risultato che sembrava ottimo è infatti stato raggiunto grazie a un meccanismo che invece non desideriamo.

Le successioni temporali degli stati d'animo

Altri stati d'animo derivati sono dati dal confronto tra il presente e il ricordo di stati d'animo relativi al passato. Uno stato presente piacevole dato dal ricordo di uno stato passato piacevole, oppure uno stato presente spiacevole derivante dal ricordo di uno stato passato spiacevole, è mediato dall'effetto consumo (che potrebbe essere tradotto

anche come “effetto fruizione”)⁴⁸, così chiamato perché le sensazioni relative a uno stato esperito nel passato si estendono al presente tramite il ricordo (come se ne stessimo ancora fruendo o come le stessimo ancora “consumando”). Questo effetto spiega, ad esempio, situazioni in cui gli attori non sono motivati a dare un determinato contributo perché hanno memoria di precedenti fallimenti, e prevedono risultati negativi (scoraggiamento, pessimismo); oppure situazioni in cui, memori di passati successi, hanno fiducia che questi si ripeteranno (ottimismo). L’effetto contrasto, invece, è uno stato d’animo presente spiacevole che deriva dal ricordo di uno stato passato piacevole; oppure uno stato presente piacevole che deriva dal ricordo di uno stato passato spiacevole. È così chiamato perché lo stato passato si trasforma, tramite il ricordo, in uno stato presente opposto. Può spiegare situazioni in cui provocare un certo cambiamento in negativo (ad esempio un licenziamento o il termine di un sussidio) è considerato troppo pericoloso per il disagio che può provocare il confronto tra la nuova situazione e quella precedente; oppure quei casi in cui non si dispone di sufficienti opportunità per motivare risorse umane con buone esperienze alle spalle, e si cerca di coinvolgere giovani soggetti con minori aspettative (che a differenza di personale con più esperienza, saranno motivati dal confronto positivo tra la situazione attuale e quella passata); oppure, ancora, può entrare a spiegare la forza dell’opposizione a un aspetto innovativo di un intervento da parte di gruppi che siano o si sentano danneggiati.

Gli effetti consumo e contrasto possono essere legati anche a stati d’animo vissuti durante esperienze all’estero, che gli attori possono poi non perdere una volta rimpatriati (consumo); oppure che provocano disagi nel momento in cui vengono confrontati con la realtà d’origine, che al ritorno ridiventa quella presente (contrasto). In questi ultimi casi il contrasto può essere non tanto con l’esperienza passata, quanto con l’esperienza contro fattuale che si sarebbe verificata se si fosse rimasti all’estero. Può trattarsi di un atteggiamento positivo, dato dal sollievo di essere tornati e di aver evitato un frustrante prolungamento del soggiorno, oppure negativo, derivante dal rimpianto di essere tornati e aver perso l’occasione di restare (entrambe situazioni contro fattuali).

A differenza dei meccanismi di formazione degli atteggiamenti visti sopra (*spillover*, spiazzamento e compensazione), che si attivano uno alla volta (meccanismi di tipo A), l’effetto contrasto e l’effetto consumo possono attivarsi – e generalmente lo fanno – contemporaneamente, e l’esito finale dipende da quale dei due prevale sull’altro (meccanismi di tipo B). È interessante notare che l’effetto consumo prevale quando le differenze tra passato e presente sono grandi e si percepisce come improbabile il ritorno

⁴⁸ Naturalmente, l’espressione “effetto consumo” riguarda gli effetti derivanti da una esperienza di preferenza (o più precisamente di “fruizione” degli effetti dell’esperienza) e non va confusa con quella solo terminologicamente analoga che si usa in economia, e che riguarda le implicazioni, in termini di aumento o riduzione del consumo, di variazioni nella tassazione, nei dazi, nelle determinanti del commercio estero.

della situazione passata. Quando le differenze tra passato e presente invece sono ridotte e si può facilmente tornare indietro, sembrerebbe prevalere l'effetto contrasto. In un contesto di incertezza e cambiamenti gradualmente occorre quindi tenere conto delle facili delusioni e dei facili entusiasmi che può provocare l'effetto contrasto; mentre in un contesto di cambiamenti stabili e radicali, nella percezione degli attori prevarrà il peso del passato (e quindi l'effetto consumo).

In generale, ignorare quale tipo di effetto si attiva per produrre un certo esito desiderato può essere fuorviante: ad esempio un atteggiamento particolarmente entusiasta da parte dei destinatari può essere dovuto più al loro termine di paragone (al confronto col loro passato) che al valore dell'intervento in sé. Allo stesso modo, un insuccesso può essere attribuibile più al peso di esperienze passate (che permangono nel ricordo dei destinatari alimentando sfiducia nel cambiamento) che all'intervento stesso.

Altri equilibri interessanti tra effetti consumo e contrasto sono legati alla ripetizione di esperienze gratificanti nel tempo (vedi anche il meccanismo del rafforzamento nel paragrafo successivo). Nel caso di ripetizione di gratificazioni immediate (e quindi poco costose), col passare del tempo diminuisce il beneficio dell'effetto consumo (il benessere passato diventa sempre più irrilevante per il presente), mentre aumenta l'impatto dell'effetto contrasto, e quindi di un'eventuale perdita: "non si apprezza ciò che si ha finché non lo si perde" (e si raggiunge uno stato di malessere legato alla perdita) è un detto che si adatta a situazioni in cui vengono ripetute nel tempo numerose gratificazioni immediate. In altre parole, le gratificazioni immediate e poco costose comportano rischi di dipendenza e manifestazioni di astinenza.

Per evitarlo, è bene che le politiche offrano gratificazioni meno gratuite e meno immediate possibili: ad esempio preferiscano schemi che prevedano il coinvolgimento attivo dei destinatari e la condivisione con essi dei costi, piuttosto che benefici incondizionati. Quando le gratificazioni si ottengono nel lungo periodo, infatti, come nel caso dell'apprendimento, dello sviluppo di capacità, di realizzazione di un proprio progetto, ecc., aumenta il beneficio dell'effetto consumo (ossia il ricordo del passato continua ad avere effetti sul presente) e l'effetto contrasto perde rilevanza, ovvero il peggioramento delle proprie condizioni rispetto al passato provoca un disagio relativamente contenuto. In altre parole, i destinatari che beneficiano di un intervento mirato a ottenere benefici di lungo periodo che li coinvolge attivamente e li incentiva alla condivisione dei costi risulteranno relativamente indipendenti dal sostegno ricevuto. Tale indipendenza può anche derivare dal fatto che lo sviluppo di determinate capacità rende i soggetti maggiormente adattabili ai cambiamenti e riduce la "paura" legata all'effetto contrasto.

Quando si valuta la sostenibilità di un intervento, bisogna quindi porre attenzione alla natura del beneficio da questo offerto, in termini di immediatezza della gratificazione prevista e di condivisione dei costi. Il destinatario dovrebbe essere spinto a partecipare non dal contributo pubblico in sé, ma da ciò che egli conta di ricavarne nel lungo periodo. Il suo progetto di utilizzazione delle opportunità offerte dovrebbe essere esplicitato e valutato. La sua disponibilità a condividerne i costi poi è anche un indice di motivazione a raggiungere il risultato di medio-lungo periodo⁴⁹.

Il rafforzamento

Questo meccanismo spiega il comportamento degli attori facendo riferimento all'irrogazione immediata di premi e sanzioni. Affinché una strategia basata su premi e sanzioni volta a cambiare un certo comportamento funzioni, tuttavia, è necessario che l'intenzione di assumere quel comportamento da parte dell'attore non sia legata soltanto al premio (o al timore della sanzione), ma abbia radici più profonde nella volontà, nelle strategie, e/o nei valori dell'individuo.

Con la ripetizione dell'azione (sia essa sanzione o gratificazione), infatti, il rafforzamento tende a diminuire in efficacia, e tendono a prevalere le motivazioni di base e, per così dire, stabili che inducono un individuo a fare una determinata scelta. Ciò in situazioni in cui l'individuo che riceve sanzioni o gratificazioni immediate è relativamente indipendente da colui che le emette: viceversa, quando c'è un legame di dipendenza tra l'attore che riceve e quello che premia (o sanziona), il rafforzamento è più efficace (ad esempio nell'educazione dei bambini).

Nella realtà delle politiche, il meccanismo del rafforzamento può spiegare perché i benefici immediati (come i sussidi) funzionano solo in situazioni di dipendenza dall'assistenza pubblica, mentre in situazioni di relativa indipendenza possono diventare ridondanti. Allo stesso modo, può descrivere in maniera sintetica situazioni di relativa indipendenza in cui norme sanzionatorie ripetute nel tempo non sono efficaci. Nel momento in cui si scopre che alla base del successo di un intervento c'è un meccanismo di rafforzamento, il nostro giudizio finale può essere influenzato dalla desiderabilità del meccanismo alla base di questo successo. Può succedere che il meccanismo individuato riveli una situazione di dipendenza inattesa e indesiderabile, che ridimensiona il giudizio complessivo.

⁴⁹ Come si vedrà nel prossimo capitolo, nella valutazione realista la comprensione delle strategie dei destinatari/utenti e della situazione in cui si trovano (*contesto*) assume un rilievo centrale.

IV.1.3 Applicazioni

In questo paragrafo sono riportati tre esempi di politiche per cui sono state ricostruite (seppure parzialmente e a mero titolo di esempio) la teoria del programma e la teoria dell'implementazione. L'obiettivo è far emergere come i meccanismi generali illustrati nel testo si possono manifestare nell'esperienza concreta e come informazioni di questo tipo possono essere utili. In particolare, dovrebbe risultare chiaro come il valore dell'intervento sia legato alle caratteristiche intrinseche del meccanismo attivato, e non solo all'esito prodotto

RIQUADRO B - INIZIATIVE A FAVORE DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Le imprese della provincia hanno rapporti con l'estero piuttosto diversificati. La stragrande maggioranza non ha alcun tipo di rapporto, mentre una minoranza è presente nei mercati esteri sotto varie modalità (filiali, agenti, negozi, conto terzi, delocalizzazione produttiva, ecc.).

Le grandi imprese possiedono gli strumenti finanziari per organizzare la presenza sui mercati esteri (ad esempio campagne pubblicitarie per la diffusione di marchi). Alcune di esse perseguono attivamente l'internazionalizzazione a livello commerciale e/o produttivo e hanno istituito un ufficio estero. Altre sono inserite in gruppi industriali presenti in varie nazioni e hanno accesso – anche se non direttamente al loro interno – a una rete commerciale internazionale. Altre ancora hanno aperto filiali o negozi monomarca. Una ristretta minoranza ha altresì delocalizzato parte della produzione nei paesi in via di sviluppo, soprattutto in Cina e nell'Europa dell'Est.

Una parte delle grandi imprese continua però a non voler penetrare i mercati esteri. Incerte riguardo all'attrattività dei propri prodotti all'estero, e allo stesso tempo forti della leadership di mercato a livello nazionale, queste imprese guardano con diffidenza all'internazionalizzazione e pensano di non averne bisogno o preferiscono non doverne affrontare i costi (ad esempio alcuni produttori di carni).

Le piccole-medie imprese hanno atteggiamenti variabili. Tra quelle interessate a internazionalizzarsi, alcune puntano con decisione alla diffusione dei propri prodotti all'estero, incoraggiate dal successo di aziende simili; hanno idee abbastanza precise sui mercati da aggredire e sui prodotti da portare. Tuttavia, hanno grosse carenze di liquidità e non sono in grado di investire autonomamente nel processo. Altre piccole-medie imprese, invece, pur essendo in possesso degli strumenti finanziari necessari a penetrare i mercati esteri, li conoscono pochissimo e, anche se intuiscono l'importanza della conquista di nuovi mercati, non sono in grado di stilare un business plan di internazionalizzazione.

In questo quadro, le Camere di Commercio e le associazioni di categoria si concentrano sul mettere a disposizione informazioni generali aggiornate sui mercati, e su altri servizi che spaziano dalle ricerche di mercato ad hoc alla fornitura (a pagamento) di consulenti senior in grado di assistere le aziende nella formulazione di business plan. Per quest'ultimo servizio, in particolare, le richieste superano le disponibilità. Un servizio molto richiesto – soprattutto alle Camere di Commercio italiane all'estero – è la ricerca di partner esteri. Tuttavia, le aziende lamentano la difficoltà delle Camere di fornire un servizio di qualità.

Al fine di creare contatti, partnership e sinergie tra imprese che desiderano internazionalizzarsi, gli enti locali mettono, poi, a disposizione fondi per missioni all'estero, per i quali sono invitati a concorrere gruppi di imprese che devono presentare progetti comuni di partecipazione a fiere o a eventi commerciali. In realtà, le sinergie potenziali vanno molto al di là della partecipazione agli eventi: le imprese – soprattutto quelle che non riescono ad accedere ai mercati esteri da sole e hanno piccoli volumi di esportazione – hanno la possibilità di unire le forze sia dal punto di vista commerciale, creando nuove linee o pacchetti comuni di prodotti simili o compatibili (es. cataloghi comuni), sia dal punto di vista finanziario della logistica, organizzando spedizioni comuni e risparmiando sui costi.

Dal punto di vista dell'utilità complessiva dell'intervento e anche della sua sostenibilità, questo è un esito positivo. Tuttavia, è anche quello più difficile da raggiungere: nel creare queste opportunità c'è infatti il rischio che il gruppo fosse già formato in precedenza e avrebbe comunque dato vita alle azioni comuni. In alcuni casi, addirittura, le aziende sono solo formalmente separate, e i responsabili di ognuna sono legati da parentela. In altri casi, le aziende non hanno nessun interesse reale a collaborare, e decidono di presentare il progetto solo per andare in missione all'estero a costo zero, e appena finisce la missione finisce anche la loro interazione.

Alcune associazioni di categoria si occupano attivamente di mettere insieme gruppi promettenti. Riescono a farlo – nel caso in cui ci riescano – perché sono in possesso di grandi quantità di informazioni attendibili sulle aziende del territorio: in questo modo capiscono chi potrebbe essere compatibile con chi. I fattori da considerare sono la motivazione ad andare all'estero e il tipo di prodotto, che non deve essere lo stesso per evitare che le imprese vadano in concorrenza tra loro, ma non deve essere nemmeno completamente diverso: deve essere possibile “abbinare” tra loro i prodotti delle varie imprese in base a qualche criterio (combinazioni possibili appaiono essere, ad esempio, divani, lampade e ceramiche, oppure borse, scarpe e abbigliamento).

→ *Teoria del programma: le imprese descritte si differenziano per diverse combinazioni di opportunità, convinzioni/credenze (informazioni a disposizione) e preferenze. Alcune grandi imprese non hanno carenze di mezzi economici ma possiedono informazioni erranee (assenza della necessità di penetrare i mercati esteri) e hanno sistemi di preferenze che non stimolano l'internazionalizzazione. Tra le piccole e medie imprese, quelle con le preferenze, per così dire, “giuste” (ovvero che sono interessate all'internazionalizzazione) difettano di informazioni sulle modalità di penetrazione dei mercati esteri e a volte di capacità e opportunità finanziarie. Questi casi vanno tenuti distinti (e quindi le teorie che li riguardano affinate) in modo tale che le risorse offerte dall'Amministrazione a un determinato gruppo di imprese siano quelle di cui le imprese target effettivamente necessitano (incentivi monetari, lavoro di rete, consulenze tecniche per la redazione di business plan, etc.); e affinché l'Amministrazione prenda in considerazione interventi mirati a determinare quali cambiamenti sono necessari in altri casi (ad esempio influire sulle preferenze e sulle credenze/convinzioni). Un altro meccanismo che rientra nella teoria del programma riguarda il consumatore: il tentativo di organizzare “pacchetti” di prodotti Made in Italy presuppone che, se il consumatore ha una preferenza per un certo prodotto del pacchetto, la avrà anche per un altro (spillover); e non che, ad esempio, compri borse italiane ma non scarpe (spiazzamento). Se il meccanismo in azione fosse quest'ultimo, l'idea del pacchetto non avrebbe senso, anzi sarebbe nociva piuttosto che apportare benefici alle aziende coinvolte. È quindi necessario fare attenzione a creare pacchetti in cui a livello del consumatore agisca lo spillover (se compro borse italiane vuol dire che mi piace il Made in Italy e allora comprerò anche scarpe italiane) piuttosto che lo spiazzamento (se compro borse italiane allora non comprerò scarpe italiane: in questo caso le borse soddisfano interamente la mia domanda di Made in Italy).*

→ *Teoria dell'implementazione: nella teoria dell'implementazione è possibile individuare diversi meccanismi del tipo di quelli sopramenzionati. Ad esempio, è importante capire che, dal punto di vista del carico di lavoro, le Camere di Commercio subiscono uno spiazzamento (non possono offrire un certo servizio perché ne offrono già un altro) piuttosto che di spillover (visto che offrono già un servizio, possono offrirne pure un altro). A livello di aziende, affinché possano beneficiare delle partnership con altre aziende, è necessario che si attivi un meccanismo di compensazione (non riescono a fare qualcosa da sole ma ci riescono in squadra), piuttosto che di spillover (non riescono a fare qualcosa da sole e quindi neanche in squadra). La compensazione può attivarsi nel caso della condivisione delle spese di trasporto, ma se non riescono a stilare un business plan per la loro azienda da sole, non è detto che ci riescano in squadra (e quindi è probabile che si attivi lo spillover piuttosto che la compensazione). In questo caso per attivare la compensazione sono più efficaci i servizi di consulenza (offerti dalla Camera di Commercio) oppure la collaborazione degli stagisti offerti dal corso. L'azienda non riesce a produrre il business plan da sola ma ci riesce usufruendo di questi servizi. Sui meccanismi di gestione delle organizzazioni che offrono questi servizi (fattori di successo del coordinamento, condizioni di lavoro), si veda la parte sinistra del grafico.*

[illegible]

RIQUADRO C – STRATEGIE MUNICIPALI DI ASSISTENZA DEI BAMBINI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE

I bambini a rischio di esclusione sociale qui considerati sono figli di famiglie che hanno o hanno avuto problemi con la legge, ad esempio per traffico o uso personale di stupefacenti, prostituzione e altri reati. Cresciuti in situazioni affettivamente instabili e a volte prive di privacy, tenuti isolati dai coetanei, questi bambini non hanno sviluppato capacità relazionali paragonabili a quelle dei loro coetanei e si comportano in maniera irrazionale e aggressiva, tendendo a isolarsi dal resto del gruppo. Presentano spesso ritardo scolastico e a volte carenze espressive nonché incapacità di curare l'igiene personale.

La strategia degli operatori è quella di personalizzare le modalità di intervento a seconda dei problemi presentati: tuttavia, in quasi tutti i casi è assente una struttura normativa di riferimento, ossia il bambino non ha regole di comportamento in base alle quali orienta la sua azione. Nessuno gli ha mai trasmesso idee su cosa sia giusto o sbagliato fare; di conseguenza non concepisce l'interazione pacifica basata su regole comportamentali e valori comuni.

Per questo motivo gli operatori istituiscono un sistema di regole, tendendo a premiare o punire i comportamenti dei bambini, e in particolare premiando le azioni di lealtà e correttezza nei confronti dei compagni e disincentivando quelle che creano tensioni, litigi, o che sfociano in comportamenti aggressivi.

Di recente, la cooperativa che gestisce queste attività ha avuto problemi di reperimento dei fondi ed è stata “soccorsa” dal Comune, che, però, in cambio del finanziamento ha preteso la nomina del coordinatore e in sostanza il totale controllo sulle attività. Gli operatori della cooperativa hanno così subito una pesante ingerenza nelle loro scelte professionali. Non si sono creati organismi collegiali di gestione e le decisioni sono state imposte agli operatori dal livello politico.

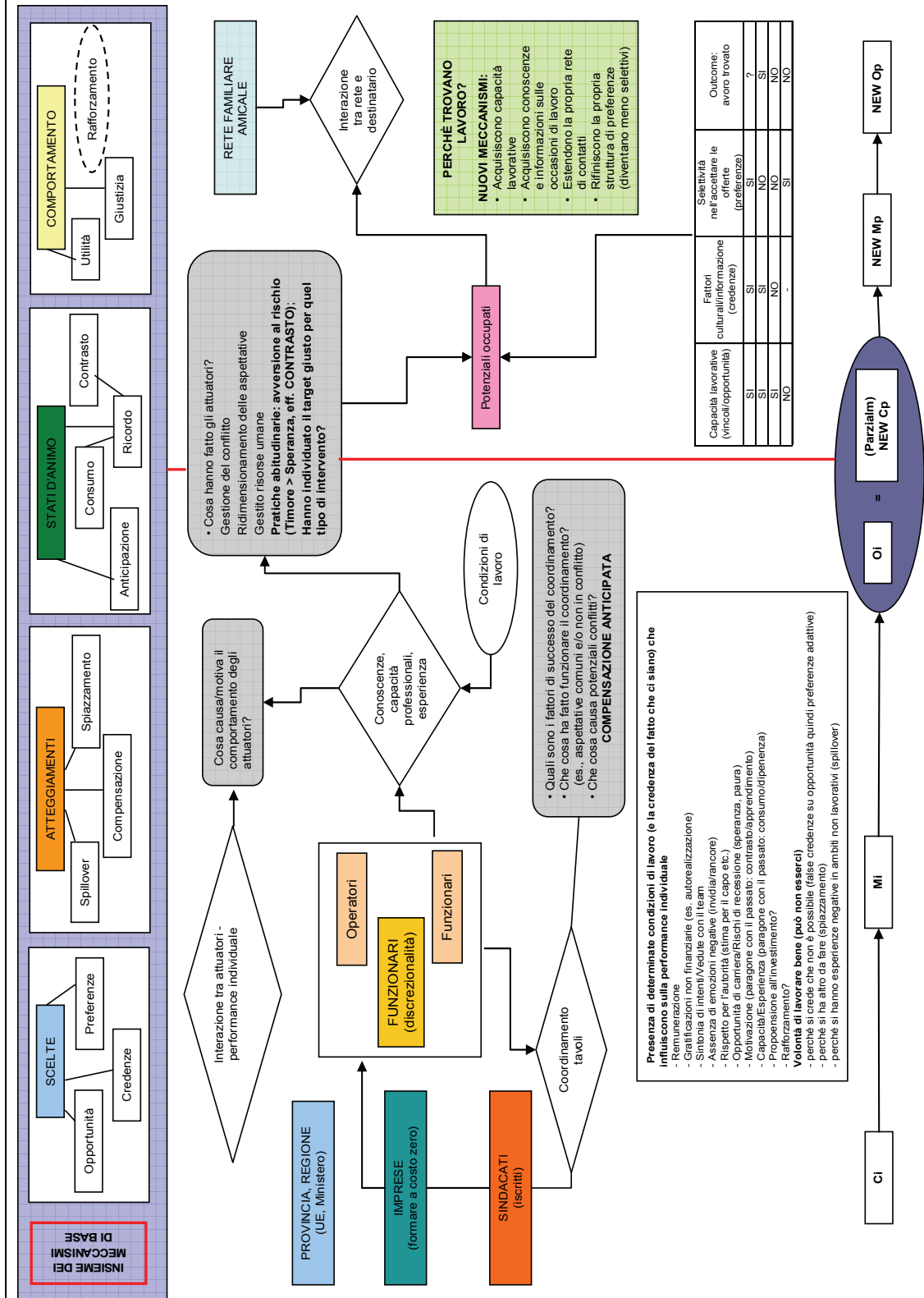
La professionalità degli operatori è stata mortificata. Ad esempio, sono stati imposti tempi di permanenza massima dei bambini presso il centro, per “fare posto a tutti”. Secondo gli operatori questo ha avuto un forte impatto negativo per quei casi che avrebbero richiesto un periodo di permanenza più lungo. La strategia che loro proponevano avrebbe permesso di massimizzare i risultati per gli iscritti, a parità di risorse impiegate: mentre l'imposizione del tetto massimo avrebbe generato sprechi, peggiorato gli esiti complessivi, e quindi avrebbe prodotto una perdita di efficienza.

Deresponsabilizzati, privati della gratificazione connessa al corretto svolgimento della propria professione, gli operatori hanno finito col passare da un atteggiamento professionale a uno “sindacale”, concentrando l'attenzione sulle procedure burocratiche. Nelle parole di uno di loro: “una volta ci riunivamo per discutere di lavoro, adesso ci riuniamo per riempire i moduli”.

Gli esiti complessivi hanno mostrato un peggioramento: non solo in termini di crescita e maturazione dei bambini ma anche in termini di lamentele dei genitori che, abituati ai tempi di permanenza precedenti, si sono visti improvvisamente mancare un'opportunità di assistenza.

→ Teoria del programma: gli operatori scelgono di attivare un meccanismo di “rafforzamento” nei confronti dei bambini. Tuttavia, questo meccanismo dà scarsi risultati in quei casi in cui i bambini sono meno dipendenti dagli operatori e hanno legami forti con la famiglia d'origine; in particolare se quest'ultima trasmette segnali opposti a quelli degli operatori. In questi casi, il rafforzamento – laddove possibile – avrebbe dovuto essere complementato o sostituito con la trasmissione di valori o insegnamenti che il bambino abbia avuto la possibilità di utilizzare in maniera autonoma e intorno ai quali abbia potuto costruire un percorso di vita. In altre parole, l'incentivo per il giovane non avrebbe dovuto essere la gratificazione immediata (o il tentativo di evitare una sanzione immediata) ma un percorso che lo vedesse in parte protagonista, in grado di apportargli benefici duraturi nel medio-lungo periodo (ad esempio il “buon esempio”, dal quale egli riesce a capire i benefici duraturi, ma anche i costi, derivanti dal comportamento corretto).

Figura C.1 - Program Action-Interaction Chart



- Teoria del programma: D'altro canto, i genitori con i figli in assistenza subiscono l'effetto contrasto che segue la perdita di un servizio che forniva loro una gratificazione immediata, liberandoli dai doveri di assistenza che ora sono tenuti a espletare per un numero maggiore di ore; e reagiscono in maniera fortemente negativa. Tale reazione era prevedibile analizzando l'effetto dell'assistenza sui genitori e sull'organizzazione della loro quotidianità
- Teoria dell'implementazione: anche se in alcuni casi è opportuno operare secondo un principio di equidistribuzione delle risorse che segua un criterio rigido, piuttosto che in base alla decisione informata e discrezionale degli operatori, in questo caso ciò ha compromesso gli esiti del lavoro. Da un lato, non c'era una domanda forte di famiglie che chiedevano al centro di assistere i propri figli; dall'altra, l'ambiente professionale degli assistenti era sano e animato da sana competizione (non c'erano grosse differenze di performance tra gli assistenti). In altre parole, l'introduzione dei vincoli burocratici non ha svolto nessuna funzione particolare di protezione da cattive pratiche professionali, né si è inserita in una situazione squilibrata in cui molte famiglie chiedevano un servizio minimo. In sintesi, è stata motivata da esigenze di semplificazione legate a nuove dinamiche amministrative slegate dalla realtà territoriale.

RIQUADRO D – STRATEGIE PROVINCIALI DI SOSTEGNO ALL'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI DI SECONDA GENERAZIONE

Le problematiche che si trovano ad affrontare i figli degli immigrati di prima generazione sono diverse da quelle dei loro genitori. Mentre per i padri l'ambito primario di integrazione era il lavoro, i figli nascono in Italia, frequentano scuole italiane e si trovano a convivere e socializzare con gli italiani durante l'infanzia e l'adolescenza. Le chance di integrazione si giocano principalmente intorno alla padronanza linguistica e alla performance scolastica, anche se a parità di preparazione e rendimento esiste sempre un futuro rischio di discriminazione nel mondo del lavoro.

Tra le etnie sono registrabili diversi atteggiamenti: i ragazzi provenienti dall'Europa dell'Est (Romania, Russia) si sentono più vicini agli italiani rispetto ai ragazzi africani (Marocco, Burkina-Faso). Alcuni (albanesi) si sentono perfettamente integrati e hanno una rete amicale in cui c'è una buona presenza di italiani, anche in ragione del fatto che sono presenti sul territorio da molti anni. Altri, seppur presenti da meno tempo, sentono di avere buone chance di mobilità sociale vista la buona (in alcuni casi ottima) padronanza linguistica. Gli africani hanno maggiori difficoltà linguistiche e percepiscono maggiormente un atteggiamento di rifiuto da parte degli italiani a causa della maggiore distanza culturale che li separa dagli europei (che si manifesta chiaramente nelle ragazze dalla pre-adolescenza in poi). I cinesi dal canto loro mantengono fortissimi legami con la comunità d'origine e investono nei percorsi scolastici solo se ci sono grosse evidenze che porteranno a risultati positivi.

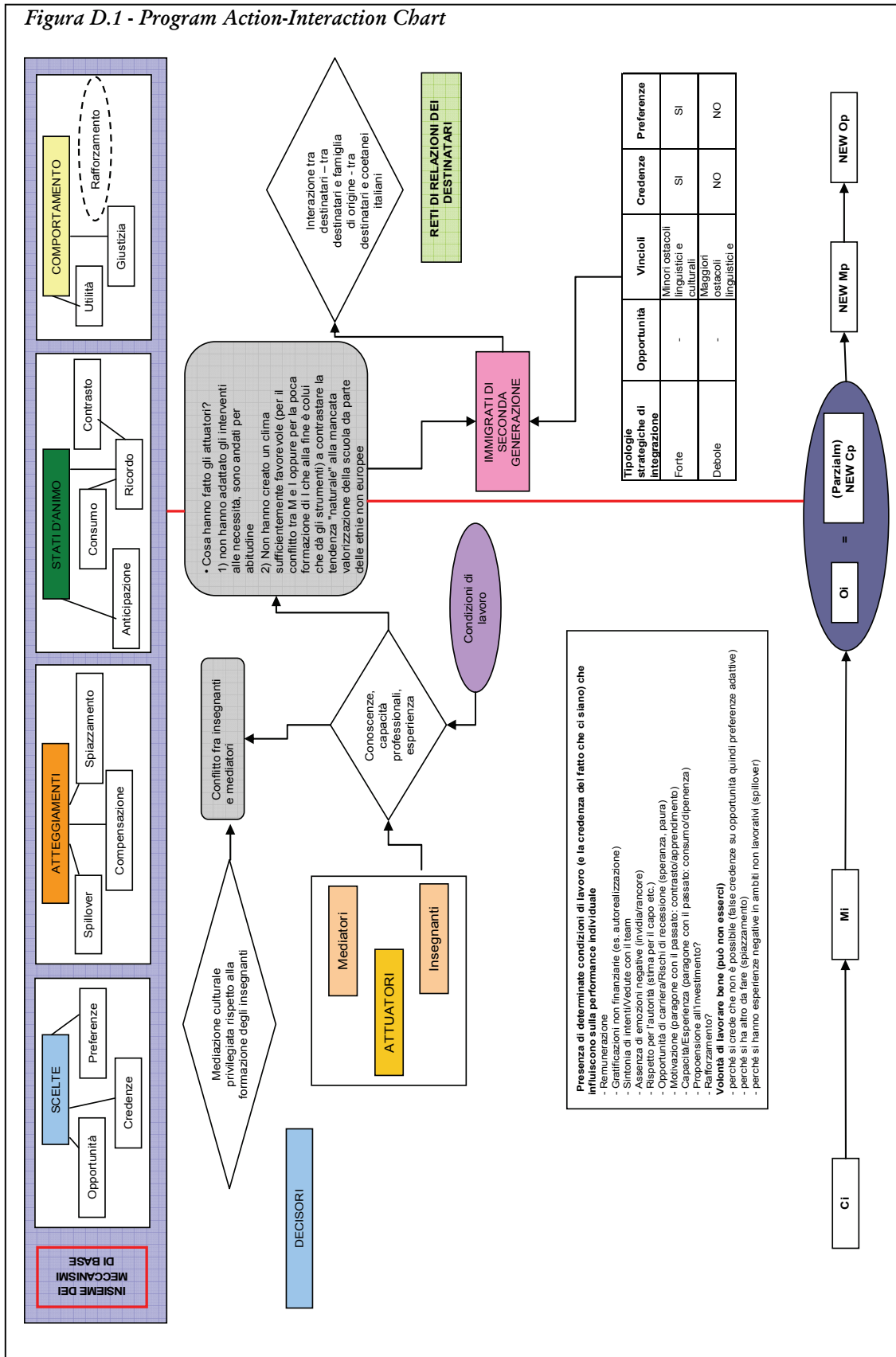
In questo quadro, la Provincia finanzia diverse attività destinate agli immigrati di seconda generazione. Tra di esse, centri ludico-culturali orientati al multiculturalismo, percorsi di formazione degli insegnanti per mettere a punto le loro capacità di accoglienza e di interazione con minori stranieri, e attività di mediazione culturale, ovvero la presenza di mediatori all'interno delle classi, appartenenti alla stessa etnia dei bambini stranieri presenti, che siano in grado di facilitare i rapporti in situazioni che vedono coinvolti gli stranieri e che l'insegnante "ordinario" per motivi linguistici o culturali non riesce a gestire.

Gli insegnanti non sono sempre convinti dell'utilità del mediatore, che in alcuni casi viene visto soltanto come una persona in più da ascoltare prima di prendere decisioni e che non porta alcun valore aggiunto. I mediatori, d'altro canto, si lamentano dell'insensibilità degli insegnanti verso le questioni etniche e multiculturali, e tendono a patteggiare per i bambini "compagni" di etnia. Per motivi storici la Provincia ha teso a privilegiare la figura del mediatore piuttosto che investire sulla formazione degli insegnanti. I dati sulle presenze scolastiche mostrano che i ragazzi delle etnie africane (in particolare quelle provenienti da Marocco e Tunisia) tendono ad abbandonare la scuola abbastanza precocemente rispetto a quelle europee mentre la partecipazione dei cinesi si mantiene costante.

→ *Teoria del programma:* gli abbandoni della scuola da parte dei ragazzi delle etnie africane sono dovuti alla scarsa fiducia che i ragazzi e/o le famiglie ripongono nella capacità della scuola di migliorare le chance di integrazione futura. Tale sfiducia è, almeno in parte, giustificata dalle maggiori difficoltà linguistiche incontrate da queste etnie. La teoria dovrebbe determinare se, ed eventualmente come, sono legate tra loro opportunità, credenze e preferenze, e capire quali sono i margini di azione e in quali ambiti. Ad esempio, la sfiducia dei ragazzi africani è totalmente giustificata dai risultati linguistici oppure influenzata da pregiudizi e credenze sbagliate? I risultati linguistici derivano da difficoltà di base oggettive oppure c'è una demotivazione a imparare l'italiano? Ci sono problemi di preferenze? Esistono dei casi in cui non ci sono problemi linguistici e si tende lo stesso ad abbandonare la scuola?

→ *Teoria dell'implementazione:* quali sono le conseguenze della scelta di privilegiare la figura del mediatore rispetto a quella dell'insegnante nei termini del modello OCP? L'insegnante agisce sulle opportunità, migliorando la competenza linguistica; quale delle due figure agisce meglio sulla motivazione (o sulle credenze)? Infine, quali sono gli attori responsabili o almeno riconducibili alla formazione delle preferenze (la famiglia, la comunità etnica, il gruppo dei pari, o altro)? Tali approfondimenti teorici dovrebbero determinare le conseguenze della scelta di privilegiare la mediazione culturale, eventualmente evidenziandone le responsabilità rispetto agli esiti ottenuti.

Figura D.1 - Program Action-Interaction Chart



IV.2 Per saperne di più

La letteratura sulla valutazione basata sulla teoria è molto ampia, anche in virtù del fatto che ci sono molti "sotto-approcci" che si concentrano sull'analisi dei meccanismi. Gli articoli principali disponibili in italiano sono i seguenti:

Weiss, C., H., 2007, "La valutazione basata sulla teoria", in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di "Theory-based evaluation: Past, Present and Future", in Rog, D.J. (ed.), 1997, *Progress and Future Directions in Evaluation*, in "New Directions for Evaluation", n. 76, Jossey-Bass, San Francisco); Connell, J.P. e Kubisch, A.C., "L'approccio della teoria del cambiamento applicato alla valutazione delle iniziative integrate di comunità: stato dell'arte, prospettive e problemi" in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di "Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects, and Problems" in Fulbright-Anderson K., Kubisch, A.C., Connell, J.P. (a cura di), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: vol II, Theory, Measurement and Analysis*, The Aspen Institute, Washington, 1998);

Biolcati, Rinaldi, F., 2008, "Meccanismi e valutazione: un confronto fra approcci", *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n. 42.

In inglese, articoli molto noti sono:

Rogers, P., 2008, "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", in *Evaluation* vol. 14, n.1;

Weiss, C., H., 1995, "Nothing as practical as a good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families", in Connell, J., A. Kubisch, L. Shorr e C., Weiss (a cura di) *New approaches to evaluating community initiatives*, New York, The Aspen Institute;

Weiss, C., H., 2000, "Theory-Based Evaluation: Theories of Change for Poverty Reduction Programs", in Feinstein, O. e R., Picciotto (a cura di) *Evaluation and Poverty Reduction*, Washington, The World Bank;

Weiss, C., H., 2000, "Which Links in Which Theories Shall We Evaluate?" *New Directions for Evaluation*, 87;

Bickman, L., 1987, The functions of program theory', *New Directions for Program Evaluation*, 33.

Presentazioni di altri approcci molto simili si trovano in:

Chen, H., 1990, *Theory-driven evaluations*. London: Sage;

Donaldson, S. I., 2007, *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum.

Approfondimenti sul concetto di meccanismo si possono trovare in:

Barbera, F., 2004, *Meccanismi Sociali. Elementi di Sociologia Analitica*, Bologna, Il Mulino;

Elster, J., 1993, *Come si studia la società: una cassetta degli attrezzi per le scienze sociali*, Il Mulino (traduzione di *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, 1989, Cambridge University Press);

Hedstrom, P., 2006, *Anatomia del sociale: sui principi della sociologia analitica*, Bruno Mondadori (traduzione di *Dissecting the Social: on the Principles of Analytical Sociology*, 2005, Cambridge University Press);

Hedstrom, P., Swedberg, R., 1998, "Social Mechanisms: an Introductory Essay" in Hedstrom, P., Swedberg, R., *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press;

Elster, J., 1998, "A plea for mechanisms", in Hedström, P. and R. Swedberg (eds.) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, pp. 45-73. Cambridge: Cambridge University Press.

Un esempio di applicazione in cui sono integrati la valutazione basata sulla teoria e l'approccio realista si trova in:

Befani, B., 2008, "I risultati della valutazione: dagli studi di caso alla teoria di medio raggio" in Accorinti, M. *Terzo settore e capitale sociale: obiettivi, politiche, interventi*", Biblink editori.

Infine, un lavoro teorico in cui si mostra che gli approcci basati sulla teoria non sono incompatibili con la logica specifica della valutazione (basata sui criteri) è il seguente:

Befani, B., 2010, "Criteria and Theory in the Evaluation of Organisations", in *Evaluation* July vol. 16 no. 3 pp. 249-262.

V. L'approccio realista alla valutazione degli effetti

L'approccio realista alla valutazione degli effetti in sintesi

Aspetti principali e domande di valutazione

Come l'approccio controfattuale e quello basato sulla teoria (cfr. capitoli precedenti), l'approccio realista viene utilizzato in valutazione per l'attribuzione causale degli effetti di un intervento. Esso si propone di concettualizzare l'intervento in termini di una teoria che ne spieghi il funzionamento, e in particolare che illustri perché si è arrivati (o si conta di arrivare) a un certo esito. A differenza dell'approccio basato sulla teoria, tuttavia, l'accento è posto sugli esiti, che vengono quantificati, oltre che spiegati, e sugli specifici contesti: l'approccio realista ha l'obiettivo di spiegare in quali condizioni, in base a quali caratteristiche e strategie dei "soggetti", un intervento (o, meglio, i meccanismi di cui esso innesca il funzionamento) consegua determinati esiti. Inoltre, l'approccio realista esprime la teoria in modo formalizzato, come configurazione contesto-meccanismo-esito (CMO)⁵⁰. Il meccanismo (M) dà conto delle decisioni, delle scelte, dei comportamenti e dei ragionamenti individuali dei soggetti (individui, imprese) che portano al raggiungimento di un certo esito (O) (ad esempio, la diminuzione dell'incidenza dei reati). L'esito non è necessariamente coerente con gli obiettivi prestabiliti e può essere inatteso, perché è possibile che, invece del meccanismo previsto da chi ha progettato o attua un determinato intervento, ne vengano scatenati altri che producono effetti inaspettati. Ciò che importa è che l'esito sia spiegato in termini di scelta individuale. Tale scelta, tuttavia, può essere influenzata dalle politiche, perché queste mettono a disposizione degli individui nuove opportunità, ovvero un insieme di risorse (economiche, sociali, cognitive, culturali, informative, relazionali, ecc.) che vanno a integrare il loro paniere pre-esistente modificando le loro strategie, cambiando l'equilibrio delle convenienze e influenzando i loro comportamenti. Tali risorse, insieme a eventuali vincoli che restringono il campo delle scelte, costituiscono il contesto (C), il terzo elemento della configurazione, e possono essere legate alle caratteristiche socio-economiche e culturali del gruppo di riferimento, all'aver frequentato un certo programma formativo, al fatto di vivere in un determinato territorio, e così via.

L'approccio realista non si limita ad affrontare la questione del "quanto" un intervento funziona ma ha l'obiettivo di approfondire, piuttosto, il "come" e il "perché" funzioni. Oltre alle variabili quantitative, utilizza anche concetti che hanno l'obiettivo di "scavare" sotto l'evidenza empirica e scoprire cosa c'è in un intervento che lo fa funzionare o dovrebbe farlo funzionare. È adatto ad "aprire la scatola nera" che lega le variabili e ci permette di capire cos'è che "opera" dietro o al di sotto una correlazione o la variazione di un indicatore. A differenza della valutazione basata sulla teoria, tuttavia, l'approccio realista concepisce sempre la spiegazione come contingente e legata a uno specifico contesto di riferimento, piuttosto che generalizzabile e applicabile a molti fenomeni anche trasversali oppure ad altri ambiti disciplinari. Poiché questo conduce a un tipo di conoscenza articolata (indica cioè, cosa può accadere in determinate condizioni a determinati gruppi), l'approccio realista appare particolarmente adatto a fornire conoscenza utilizzabile come guida, ad esempio, nella programmazione, anche se, a differenza della valutazione basata sulla teoria, non approfondisce i temi legati all'implementazione. Per quali gruppi/in quali territori "funziona" un determinato intervento? In quali condizioni? Di cosa necessitano, in quali condizioni devono essere messi i "destinatari" di un determinato intervento affinché assumano uno specifico comportamento ed effettuino le scelte desiderate (ad esempio investano in tecnologia, o aumentino le dimensioni dell'impresa)? Queste sono le domande tipiche della valutazione realista, dove i

⁵⁰ Si segue qui l'uso di conservare l'acronimo CMO (*Context-Mechanism-Outcome*) utilizzato nella letteratura di lingua inglese.

comportamenti che interessano sono quelli in grado di produrre esiti ritenuti rilevanti rispetto agli obiettivi dell'intervento, oppure quelli, ritenuti positivi, che, anche inattesi, hanno avuto luogo

Condizioni per l'adozione e ruolo del valutatore

Per utilizzare correttamente l'approccio realista è indispensabile cercare evidenza empirica sui meccanismi. Essendo questi ultimi latenti o soggiacenti, ossia non direttamente osservabili, tale ricerca è un'attività delicata che richiede un sottile equilibrio tra conoscenze teoriche (letteratura scientifica), capacità di individuare, tra gli attori, coloro che sono in possesso delle informazioni maggiormente attendibili sul meccanismo (che a volte potranno essere i destinatari/utilizzatori, ma non sempre) ed esperienza di ricerca riguardante l'individuazione di configurazioni CMO attraverso interviste realiste. Per avere una valutazione realista sarà necessario prevedere risorse (finanziarie, umane, di tempo) per la ricerca empirica, in particolare per quella sul campo.

L'approccio si presta a individuare le differenze tra gli effetti conseguiti presso gruppi diversi di utilizzatori dell'intervento: sviluppato soprattutto in riferimento agli effetti previsti e imprevisti di misure legislative e regolamentari (ad esempio norme relative alla pubblicazione di soggetti che evadono le tasse – c.d. provvedimenti *name and shame* - o degli istituti scolastici con *performance* migliori), a interventi nel campo della sicurezza (ad esempio del presidio di aree soggette a violenza endemica, danneggiamenti, furti), della giustizia (conseguenze dei programmi di formazione nelle carceri) e della sanità, se ne riconosce attualmente l'utilità per la valutazione di un campo sempre più ampio di politiche. Elemento di interesse dell'approccio è quello di identificare all'interno dello stesso intervento gruppi differenziati di destinatari/utilizzatori. È importante predisporre, fin dall'inizio dell'intervento, strumenti che consentano la raccolta di informazioni che dovranno essere fornite al valutatore.

Come nella valutazione basata sulla teoria, nella valutazione realista il valutatore ha un ruolo essenziale: formula ipotesi, effettua la ricerca, attribuisce il valore. Anche qui, e a differenza di quanto avviene quando si voglia utilizzare il metodo sperimentale (cfr. Capitolo II), non è necessario coinvolgere il valutatore nel disegno del programma, ad esempio, nella decisione su chi far partecipare all'intervento e chi escludere da esso.

Il valutatore deve, tuttavia, avere o costruirsi un'idea molto chiara della mappa degli attori che gravitano attorno all'intervento, e utilizzarne la conoscenza nella maniera più efficace possibile:

- nella formulazione delle teorie che riguardano l'intervento;
- nella scelta di quali teorie verificare e quali no;
- nella selezione degli interlocutori da utilizzare per l'approfondimento dei meccanismi e nella valutazione della loro attendibilità.

Diversamente rispetto all'approccio della partecipazione (cfr. Capitolo V), e analogamente a quanto avviene per la valutazione basata sulla teoria, il valutatore assume in pieno la responsabilità della raccolta di dati, dell'individuazione e selezione delle teorie da verificare e dell'individuazione del metro di giudizio. L'identificazione e sollecitazione degli attori è puramente funzionale alla raccolta di dati e all'individuazione di teorie complete e quanto più possibili accurate. Questo non significa, tuttavia, che non sia possibile, qualora la complessità dell'intervento da valutare lo richieda, combinare nella valutazione i due approcci.

L'allocazione del valore

L'approccio realista ha moltissimi campi di applicazione che vanno oltre la valutazione: non si sostanzia esclusivamente in una logica specificatamente valutativa in cui c'è un'esplicitazione formale del valore. Nel momento in cui esso viene utilizzato in attività valutative, è opportuno legarne gli elementi concettuali principali dell'approccio (in particolare meccanismo e esito) a griglie esplicite di valore, almeno nei casi in cui non risulti ovvio che un certo meccanismo o un dato esito abbiano un certo valore e/o una data importanza. Se non si effettua questa operazione, l'approccio realista rischia di rimanere un generico approccio di ricerca sociale, invece di avere un valore segnatamente valutativo.

In generale, si può dire, quindi, che il valutatore presumibilmente adotterà come criterio di discernimento del "successo" o "insuccesso" dell'intervento l'aderenza o meno agli obiettivi (dichiarati nei documenti relativi all'intervento o scaturiti dall'indagine stessa) dell'intervento stesso, in modo analogo rispetto a quanto avviene con altri approcci, come, ad esempio., quello controfattuale.

Rispetto all'approccio controfattuale, che concentra il valore nella variabile esito, nell'approccio realista, come e più che in quello della valutazione basata sulla teoria, assumono particolare rilevanza il meccanismo e, di riflesso, il contesto, a cui spesso si associa il giudizio di valore in maniera più esplicita e precoce rispetto all'esito.

Come nella valutazione basata sulla teoria, nell'approccio realista il destinatario degli interventi pubblici viene concepito non come un "soggetto" che viene sottoposto a un "trattamento", ma, piuttosto, come un individuo relativamente autonomo che compie le sue scelte sulla base di determinati vincoli, opportunità e preferenze: un individuo che elabora e persegue proprie strategie. L'intervento pubblico interferisce con tali strategie in base ai propri obiettivi e nella misura in cui riesce a modificare le opzioni e i vincoli entro cui gli individui le perseguono. Può, anche, arrivare a modificare preferenze e strategie (ad esempio, nei programmi di prevenzione del crimine o di formazione per i carcerati), ma solo se riesce a interagire con ciò che gli individui desiderano e con le opzioni che essi posseggono.

Coerentemente con tale impostazione, le differenze tra i destinatari (individui, imprese, ecc.) non vengono considerate "rumore" da eliminare per trovare altri "soggetti" dotati di caratteristiche simili da confrontare, ma elementi "attivi" che interagiscono tra loro e con l'intervento pubblico e, a seconda di come interagiscono, producono esiti diversi. L'approccio realista è orientato all'emersione della complessità piuttosto che alla sua riduzione.

L'approccio della valutazione realista mira a consentire l'attribuzione causale, come quello controfattuale, basandosi, tuttavia, su una concezione diversa della causalità. Sebbene, inoltre, si collochino entrambi nell'alveo del neo-positivismo, gli approcci sono stati contrapposti dagli studiosi in modo piuttosto netto. Negli anni più recenti la contrapposizione appare sfumata: non solo sono stati effettuati confronti tra la conoscenza prodotta dall'uno e dall'altro approccio, esaminando gli stessi interventi secondo le diverse logiche (alcuni di questi confronti sono presentati nel presente capitolo), ma si tenta di superarla anche a livello concettuale e delle pratiche. Il Capitolo VI, sulle applicazioni, cerca di evidenziare non solo a quali domande e situazioni ciascun approccio è più adatto, ma anche come è possibile riscontrare sinergie.

V.1 L'approccio realista: teoria e applicazioni pratiche⁵¹

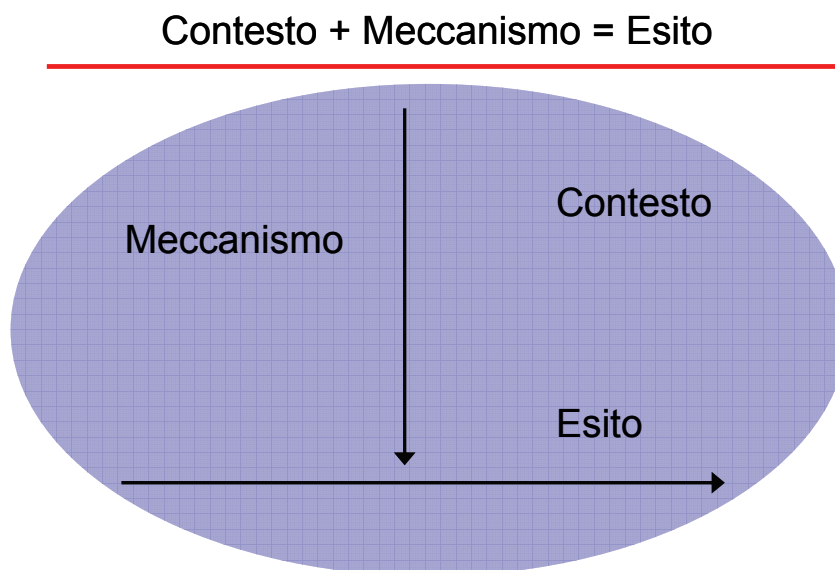
V.1.1 Introduzione

L'approccio realista si propone di spiegare un esito (O)⁵², una regolarità empirica (che può essere una situazione occupazionale, il risultato di un intervento, una correlazione) attraverso un meccanismo (M). Questa relazione non è assoluta, ma contingente al contesto (C). La Figura V.1 mostra questa relazione: l'ovale rappresenta il contesto, che può attivare o, al contrario, rendere inoperanti i meccanismi. Gli elementi di analisi principali dell'approccio realista sono dunque le configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito (CMO).

L'approccio mira a fornire una spiegazione di quanto accade in concomitanza con un intervento pubblico. Spiegare vuol dire ricondurre qualcosa di particolare (l'esito) a qualcosa di generale (quello che ha determinato l'esito in un certo contesto).

Nel Riquadro E sono riportati due esempi di queste configurazioni.

Figura V.1 - La relazione Contesto-Meccanismo-Esito (CMO)



⁵¹ Questo paragrafo si basa sulla trascrizione della lezione tenuta nell'ambito del percorso formativo su "La valutazione degli effetti della politica regionale" organizzato dall'UVAL e dal FORMEZ. Durante la lezione Gaetano Giunta ha tenuto una relazione, sulla quale si basano i Riquadri F e H.

⁵² Nel tradurre *outcome* come "esito", si mantiene l'iniziale O e l'acronimo CMO (*Context-Mechanism-Outcome*).

RIQUADRO E - DUE ESEMPI DI APPLICAZIONE DELLA RELAZIONE CONTESTO-MECCANISMO-ESITO (CMO)

*Perché si accende un fiammifero? Per esemplificare la concezione di causalità secondo l'approccio realista, e l'importanza delle condizioni di contesto nel determinare un effetto o un altro, viene utilizzata la spiegazione dell'accensione di un fiammifero (cfr. Pawson, R. e N. Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, Sage, London). Un fiammifero si accende perché se ne sfrega la testa sull'apposito lato ruvido della scatola in cui i fiammiferi sono venduti. In particolare, quando si sfrega il fiammifero sulla scatola, il fosforo rosso che è contenuto nella testa genera calore per via dell'attrito, e questo calore si trasmette al resto della testa incendiandola, e propagando poi il fuoco al corpo in legno del fiammifero stesso. Questo è il meccanismo alla base dell'evento "accensione". Ma i fiammiferi non sempre si accendono: quando è umido oppure in alta montagna è più difficile farli accendere, perché il calore non si genera se c'è troppa umidità e il fuoco non si alimenta se non c'è abbastanza ossigeno. In altre parole, non sempre il meccanismo che fa accendere il fiammifero viene attivato: affinché questo succeda devono sussistere precise condizioni, legate a elementi (contesto) come il tasso di umidità e la di percentuale di ossigeno nell'aria.*

Generare ipotesi di meccanismi: semafori e rotonde

L'approccio realista ricerca le spiegazioni degli esiti individuando meccanismi che possano spiegare gli esiti conseguiti, in particolare comparando esiti diversi conseguiti da uno stesso intervento realizzato in contesti diversi. I meccanismi individuati con il supporto della conoscenza esistente su un determinato settore, dell'osservazione e dell'ascolto dei soggetti coinvolti direttamente in un intervento vanno, successivamente, testati. Avere ipotizzato meccanismi (alternativi o complementari) consente di focalizzare la ricerca su snodi fondamentali.

A titolo di esempio, si fa qui riferimento alla sostituzione, in una ipotetica provincia, dei semafori con delle rotonde. In questo caso, bisogna verificare se, ed eventualmente per quale via, la riduzione del numero degli incidenti stradali (o del numero di morti negli incidenti stradali) dipende dalla sostituzione della rotonda al semaforo. Quali sono i meccanismi che potrebbero provocare la riduzione degli incidenti?

Figura E.1 - Semafori e rotonde: meccanismi virtuosi che, singolarmente, producono esiti positivi



Cartellonistica della Magic Roundabout di Swindon (UK)

- ❑ **Curvatura** obbliga alla riduzione della velocità
- ❑ Riduzione dei **punti di potenziale conflitto** di circolazione
- ❑ Più facile l'**inversione del senso di marcia**
- ❑ **Responsabilizzazione**
 - Altro es.: la deregolamentazione del traffico a Drachten

Innanzitutto vi sono spiegazioni "fisiche": ad esempio, la curvatura della rotonda e la riduzione dei potenziali punti di conflitto tra i veicoli. La curvatura della strada potrebbe indurre i conducenti a ridurre la velocità in modo più efficace di quanto non possa farlo un comando espresso, ad esempio, da un cartello: chi guida ha imparato con l'esperienza che mantiene meglio il controllo della vettura se decelera. Quando si entra in una rotonda c'è un solo potenziale punto di conflitto, mentre in un incrocio sono molti di più (autovetture che provengono da destra, davanti, sinistra). Sono possibili, inoltre, altri meccanismi: ad esempio, con la rotonda è più facile fare inversione di marcia, non si è obbligati a fare una manovra scorretta.

Un ulteriore meccanismo potrebbe essere costituito dalla responsabilizzazione del conducente: l'apparato tecnologico associato agli incroci, il semaforo, infatti, regola il traffico ma nello stesso tempo deresponsabilizza il guidatore e lo vincola a seguire le sue indicazioni; non responsabilizza rispetto alla necessità di dover rallentare e di controllare chi sta arrivando. In linea di principio, un guidatore responsabilizzato dovrebbe prestare maggiore attenzione. Un aumento generalizzato del livello di attenzione tra coloro che guidano lungo una strada potrebbe ridurre gli incidenti.

Non sempre le rotonde, costruite in un certo contesto, producono però gli effetti desiderati, perché possono attivare altri meccanismi che sono nocivi, e i cui effetti negativi vanno a bilanciare, o sopravanzare, quelli dei meccanismi "virtuosi". Ad esempio, nel caso in cui le rotonde siano costruite per collegare strade di diversa portata, le autovetture provenienti dalla strada di maggiore portata, che sono di più, possono "bloccare" quelle provenienti dalla strada più piccola, e far sì che il traffico scorra solo se proveniente da quella direzione. Inoltre, in contesti di scarsa visibilità, il guidatore, per quanto sia responsabilizzato dalle rotonde e presti attenzione, potrebbe avere una visibilità ridotta. Gli incidenti causati dalla scarsa visibilità potrebbero superare quelli evitati grazie agli altri meccanismi. In particolare, in zone dove transitano anche ciclisti o pedoni, le rotonde potrebbero rendere questi ultimi meno visibili: ciclisti e pedoni, di conseguenza, rischierebbero di essere investiti. Potrebbe, quindi, aumentare la letalità degli incidenti (indipendentemente dal numero assoluto di incidenti) e, di conseguenza, il numero di vittime che essi provocano. Tali effetti negativi possono controbilanciare quelli positivi generati dagli altri meccanismi, e l'esito finale potrebbe essere un peggioramento della situazione, piuttosto che un miglioramento.

Figura E.2 - Contesti sfavorevoli, in cui vengono attivati meccanismi che, presi singolarmente, producono esiti negativi



Come si vede nel secondo esempio del Riquadro E, a ogni intervento sono associati diversi meccanismi. Tali meccanismi non sempre si attivano; o, se si attivano, non sempre producono gli effetti desiderati. In dipendenza dal contesto, accanto a meccanismi "virtuosi" che producono effetti positivi, ne vengono attivati altri che producono effetti negativi (aumentano il rischio di incidenti o di morti per incidente). L'esito finale è la risultante di quanto determinato da tutti i meccanismi: non è detto che sia positivo. Sarà positivo o negativo a seconda di quali meccanismi vengono attivati "quante volte", e quindi a seconda del contesto che è in grado di attivare o di inibire questi meccanismi.

V.1.2 Le teorie: configurazioni contesto-meccanismo-esito

L'elemento concettuale centrale, il fuoco dell'analisi nella valutazione realista, sono le configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito. Questa è la forma in cui vengono espresse le teorie nella valutazione realista. Il termine "teoria" nell'ambito di questo approccio ha una duplice accezione: sia teorie scientifiche, basate su ricerche pregresse, i cui risultati si trovano nella letteratura rilevante (valutativa, settoriale), sia le idee che gli attori (coloro che disegnano, finanziano, attuano, o usufruiscono dell'intervento) si costruiscono sui motivi per cui un intervento funziona: ad esempio le ipotesi fatte dagli attori per comprendere (e giustificare) le scelte del programma e degli altri attori, i ragionamenti sui quali essi basano le proprie scelte, ecc.. Tutte le teorie, indipendentemente dalla loro provenienza, ma soprattutto quelle derivanti dal senso comune, dovranno poi passare al vaglio della ricerca empirica: dovranno essere testate con i metodi, qualitativi e/o quantitativi, più appropriati ai contenuti della teoria; nonché attraverso l'intervista realista, durante la quale si sottopone la configurazione contesto-meccanismo-esito direttamente agli attori, chiedendo loro di modificarla, revisionarla, correggerla, lasciarla inalterata oppure stravolgerla, in base alle loro conoscenze, sotto la diretta supervisione del valutatore.

Per Pawson e Tilley⁵³ le teorie, relativamente sia ai cambiamenti previsti, sia agli strumenti con cui tali cambiamenti sono realizzati, sono ipotesi teoriche formulate da coloro che programmano l'intervento e da coloro che lo attuano. "I programmi sono tanto buoni quanto le teorie costruite al loro interno. Valutare i programmi implica testare le teorie del programma. Complicazioni derivano dal fatto che le teorie spesso non sono dichiarate, e quindi vanno ricostruite; inoltre un programma è a volte incastrato in un complesso *network* di teorie, che cambiano insieme ai programmi. Prima che la valutazione sia possibile è perciò necessario fare emergere tali teorie e articolarle"⁵⁴. Nel prosieguo del capitolo analizziamo nel dettaglio ciascuna componente della terna contesto-meccanismo-esito.

I meccanismi

Non esiste una definizione teorica, unica e precisa di meccanismo. Esistono diverse definizioni che sono più o meno adeguate a seconda dei livelli di analisi all'interno dei quali ci muoviamo, e a seconda del quadro storico. Due caratteristiche generali dei meccanismi vanno però tenute presenti: il loro carattere legato ai processi e il loro legame con le risorse.

⁵³ Pawson, R., Tilley, N., 2007, "Una introduzione alla valutazione scientifica realista", in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 371-385 (traduzione di "An Introduction to Scientific Realist Evaluation", in Chelimsky, E., Shadish, W., 1997, *Evaluation for the 21st Century*, Sage, Thousand Oaks, CA).

⁵⁴ Tilley, N., 2004, "Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction Programme. The theories of the programme and of its evaluations", in *Criminal Justice*, London, Sage.

I meccanismi cercano di cogliere un *processo* che porta l'individuo (o il gruppo, o l'impresa) a sviluppare determinate idee e ad assumere certi comportamenti. Sostanzialmente ci si chiede quali siano tali idee o comportamenti, come sono stati sviluppati o come ci si è arrivati, e qual è il ragionamento individuale a cui il soggetto deve arrivare per mutarli.

L'altro livello su cui i meccanismi si muovono è quello delle *risorse*. Qui la domanda è: l'intervento fornisce ai soggetti gli strumenti per cambiare le proprie idee? Come influenza i ragionamenti dei beneficiari? Quali risorse mette a disposizione delle persone, dei gruppi o delle imprese per cambiare, mettere in atto un nuovo comportamento, adottare nuove idee o mettere in pratica quelle che già hanno? Quali strumenti l'intervento pubblico mette a disposizione degli attuatori per identificare i soggetti che sono nelle condizioni di cambiare? Riesce (e se sì, come) a identificare nella società e nell'economia, individui, gruppi, imprese, amministrazioni che hanno un progetto di cambiamento e a entrare in modo efficace nelle loro strategie? L'idea centrale è che la decisione spetti all'attore. Qui inizia a vedersi la distanza tra la valutazione realista e gli altri approcci: ci si chiede non solo se l'intervento funzioni, ma come faccia a funzionare, quali strumenti metta in campo in modo da funzionare.

La valutazione realista attribuisce agli individui, alle imprese, ai destinatari/utenti dell'intervento un ruolo attivo, più di quanto non sia postulato in altri approcci, che li considerano come soggetti passivi di un intervento. L'esempio riportato nel riquadro F mostra, utilizzando una logica realista, come la radice dei cambiamenti socio-economici risieda nei ragionamenti e nelle scelte individuali, i quali presentano una complessità superiore rispetto a quella che si può registrare nella reazione a un generico "trattamento".

RIQUADRO F - MECCANISMI DI BASE DELLO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

Questo esempio deriva da una riflessione generale sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, che si basa su modelli decisionali individuali e analizza i ragionamenti che stanno alla base delle scelte degli individui di perseguire una certa strategia piuttosto che un'altra nel raggiungimento dei loro fini.

Le persone scelgono e agiscono sulla base dei loro desideri ma anche delle loro paure. L'equilibrio tra credenze/convinzioni (sull'esistenza di minacce) e preferenze alla base delle scelte di ciascun individuo va analizzato e articolato. Ad esempio, le persone che si trovano in situazioni oggettive in cui la loro libertà è limitata tendono a rimanere intrappolate dalla loro necessità di sopravvivere: la perdita delle condizioni di sussistenza li spaventa più di quanto li alletti la speranza di un miglioramento. Di conseguenza possono non avere il coraggio di chiedere cambiamenti e/o agire per conseguirli. I loro desideri di migliorare la propria condizione vengono schiacciati dalla paura di perdere il poco che hanno (ad esempio la vita, l'incolumità personale, il rispetto sociale). In queste situazioni la propensione a rischiare di perdere quello che si ha per uscire dalla condizione di povertà, di dipendenza, di deprivazione è molto bassa.

Il peso che ciascuna persona dà alla paura di perdere quel poco che ha rispetto al desiderio di uscire dalle condizioni di povertà, di dipendenza, di deprivazione, non dipende soltanto dal livello di libertà individuali (di capacità) o dai beni posseduti, ma anche dalla lettura che ciascuna persona fa della propria rete relazionale. Le scelte si fondano sulla percezione che si ha dell'equilibrio nell'ambiente di riferimento. Se le persone percepiscono ambienti prevalentemente di "falchi" (per citare il linguaggio delle teorie dei giochi) le scelte saranno determinate più dalle paure; se al contrario vengono percepiti ambienti di "colombe", cioè di coesione, scattano più facilmente meccanismi di tranquillità, di valutazione serena delle alternative, e quindi di condivisione, di cooperazione e di proiezione di desideri.

Nello specifico, i meccanismi che operano a livello individuale nella direzione del raggiungimento del risultato, ovvero dell'ampliamento delle opportunità reali a disposizione di ciascuno, possono essere così riassunti:

a) Propensione al rischio: disponibilità a rompere un sistema pre-esistente di dipendenza al fine di realizzare un progetto autonomo. Ad esempio, percezione riguardo l'esistenza di alternative al clientelismo, e del fatto che valga la pena tentare; o perché non si ha molto da perdere oppure perché si ha molta fiducia nelle possibilità di successo.

b) Avversione al rischio: preservazione dei legami di dipendenza (dalla famiglia, dal clan o dall'amministrazione); sfiducia nell'esistenza di alternative al clientelismo; percezione del fatto che non valga la pena tentare, o perché si ha molto da perdere, oppure perché non si ha molta fiducia nelle proprie possibilità di successo.

Fonte: Relazione di Gaetano Giunta - Presidente EcosMed (Messina), al Percorso formativo sulla valutazione degli effetti della politica regionale – NUVAl sessione di novembre 2008.

I meccanismi hanno un carattere latente, ossia non sono osservabili direttamente. Per capire se si attivano o meno bisogna procedere per approssimazioni: ricorrere a *proxy*. Ad esempio, nella caduta di una mela non osserviamo direttamente la forza di gravità: la teorizziamo e ne dimostriamo l'esistenza attraverso l'osservazione di dati empirici. Nel caso di due barre che si attraggono non osserviamo l'elettromagnetismo, ma il comportamento degli oggetti; e così via.

Dal punto di vista della raccolta dei dati che servono a testare le teorie, la valutazione realista è metodologicamente neutra: utilizza *survey*, dati amministrativi, interviste qualitative, o tecniche più squisitamente quantitative. La peculiarità metodologica di questo approccio consiste nella formulazione delle teorie in termini di configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito, che il ricercatore effettua attingendo alla letteratura e al contributo di esperti; e – cosa estremamente importante – in seguito modifica, articola, rifinisce o approfondisce attraverso l'intervista realista.

L'intervista realista consiste nel sottoporre la teoria, così come formulata dal ricercatore, agli operatori, ai programmatori, ai destinatari (o loro rappresentanti) e in generale a persone che conoscono l'intervento da vicino e sono in grado di interpretare più correttamente di chiunque altro il pensiero dei destinatari o di coloro che attuano i comportamenti da spiegare. In altre parole, persone che hanno informazioni il più possibile attendibili sul meccanismo all'opera.

Il valutatore raccoglie queste informazioni e reazioni, le associa alle proprie osservazioni e ai dati in proprio possesso (derivanti da indagini *ad hoc*, da fonti secondarie o da fonti amministrative) e le integra nella configurazione Contesto-Meccanismo-Esito; oppure abbandona quelle precedentemente formulate, costruisce nuove configurazioni e così via, finché ottiene la configurazione finale, che risulta quella maggiormente rappresentativa del fenomeno che si vuole spiegare e plausibile sulla base dell'evidenza raccolta.

In sintesi, l'idea di base è che, per la complessità del fenomeno o per il fatto che su di esso si hanno scarse conoscenze, non ci si possa accontentare di esiti semplificati che daranno origine a indicatori che, presi in sé, possono risultare banali. Si pone, invece, la necessità di lavorare per approfondire, arricchire e rifinire la teoria attingendo da tutte le fonti possibili, in particolare quelle, preziose, di chi conosce il programma da vicino perché ci partecipa, ci lavora, lo subisce o vi assiste da una posizione privilegiata.

L'esempio riportato nel Riquadro G mostra come la verifica di alcuni meccanismi sia fortemente legata alla possibilità di cogliere, di "svelare", in maniera più attendibile possibile, il ragionamento individuale dei soggetti che è alla base del successo o del fallimento di un intervento.

RIQUADRO G - LA RELAZIONE CMO NEI SUSSIDI SOCIALI

Gli interventi locali di sussidio per situazioni svantaggiate o nei casi di crisi economica hanno successo se riescono a mettere i destinatari in una situazione tale che essi siano in grado di uscire dall'assistenza e si rendano indipendenti dal sostegno (esito). In alcuni casi, i servizi sociali raggiungono questo obiettivo perché offrono, oltre al contributo, misure integrative che rafforzano un atteggiamento propositivo del beneficiario e ne aumentano gli sforzi per cercare lavoro (meccanismo). La persona percepisce di essere oggetto di attenzione e capisce che i propri sforzi nella ricerca del lavoro saranno premiati da misure integrative. In altri casi, l'esito positivo può essere dovuto al fatto che il servizio offerto espande le risorse a disposizione del destinatario, che ne aumenta il controllo sulla propria situazione (meccanismo), ad esempio nel caso in cui vengano, in aggiunta al contributo assistenziale, offerti servizi di cura dell'infanzia a madri sole (contesto). Le madri, controllando meglio la propria situazione, possono perseguire strategie di medio-lungo termine (meccanismo), come ad esempio tornare in formazione, che alla lunga permettono loro di uscire dalla necessità di ricorrere a sussidi, cosa che risulterebbe difficile o impossibile se il lavoro di cura dei bambini ricadesse interamente e senza alcuna risorsa aggiuntiva su di loro (contesto). Nei casi in cui la misura di sostegno (il servizio di cura all'infanzia) è erogata in maniera non regolare (contesto), invece, le donne che beneficiano dell'intervento non la percepiscono come un diritto certo, una risorsa su cui contare stabilmente, e sono disincentivate dall'adottare strategie di medio-lungo periodo (meccanismo). Altri casi di insuccesso si hanno quando il mercato è in grado di offrire solo lavori incerti e irregolari (contesto), spingendo i destinatari a preferire il reddito basso ma certo e regolare del sussidio, che, addirittura, può diventare un'integrazione al reddito principale (quello da lavoro nero) (meccanismo).

Figura G.1 – La relazione Contesto-Meccanismo-Esito

Contesto	Meccanismo	Esito
I servizi sociali offrono oltre al contributo delle misure integrative	Questi inducono negli individui un'attitudine propositiva rafforzandone gli sforzi per la ricerca di un lavoro	Successo
Madri sole, oltre al sostegno economico vengono offerti servizi di cura dell'infanzia	Aumentando il controllo sulla loro situazione, è possibile per queste madri impostare strategie di uscita dall'assistenza economica	Successo
La misura è erogata in maniera tale che i beneficiari non la percepiscono come un diritto certo	Sono disincentivati dall'implementare strategie di medio periodo per risolvere la loro situazione preferendo strategie di breve periodo	Fallimento
Offerta di lavoro che offrono un reddito incerto e irregolare	Preferiscono il reddito basso ma certo e regolare dell'assistenza	Fallimento

Fonte: Biolcati, Rinaldi, F., 2006, Povertà, teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito, Franco Angeli, Milano (in particolare il cap. 2).

I contesti

Un intervento pubblico non ha luogo nel vuoto, bensì in una realtà dove esistono già meccanismi in atto, percorsi che non necessariamente sono collegati a interventi pubblici. Nell'approccio realista, il "contesto" è la struttura di risorse che sono a disposizione del destinatario dell'intervento e che possono essere di tipo economico, sociale, relazionale, culturale, cognitivo, legale, intellettuale o materiale. Tali risorse possono essere a disposizione del soggetto essenzialmente in due momenti: prima che venga avviato l'intervento (in questo caso sono pre-esistenti) oppure dopo; in quest'ultimo caso possono essere fornite dall'intervento oppure rese disponibili in altro modo. Non tutte le risorse a disposizione dell'individuo sono rilevanti al fine di descriverne il contesto: lo sono soltanto quelle che in qualche modo ne influenzano il ragionamento, le scelte, il comportamento di interesse; quelle che creano opportunità oppure pongono dei vincoli. Il concetto di contesto è particolarmente rilevante perché consente di individuare il gruppo di riferimento di un soggetto: una serie di risorse sono comuni ai membri di un intero gruppo. Il gruppo di riferimento definisce il mondo all'interno del quale un soggetto si muove nel perseguire i propri fini.

Nell'ambito dell'approccio realista alla valutazione, pertanto, il termine "contesto" è utilizzato in modo peculiare: non si tratta, cioè, dell'accezione comune, in cui "contesto" è sinonimo di ambiente (fisico, sociale, economico) in cui i soggetti si muovono. Il contesto, nell'accezione comune, può essere una zona, una città, una provincia a patto che tale delimitazione territoriale sia determinante nell'influenzare il tipo, la qualità e/o la quantità delle risorse in base alle quali l'individuo decide di assumere il comportamento (o effettuare il ragionamento) che determina l'esito che vogliamo

spiegare. Il luogo fisico, infatti, non è soltanto un contesto spaziale ma anche storico-temporale, in cui ci sono norme, leggi, valori, caratteri antropologico-culturali, ecc. che possono attivare o meno certi meccanismi, che possono influenzare o meno le decisioni dei soggetti che ne fanno parte. Il Riquadro H illustra quali sono gli insiemi di risorse che attivano o inibiscono i meccanismi delineati nel Riquadro F.

RIQUADRO H - CONTESTI DI BASE DELLO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

Riprendendo l'esempio illustrato nel Riquadro F, analizziamo ora quali contesti scatenano oppure ostacolano l'attivarsi dei meccanismi di base dello sviluppo socio-economico. Abbiamo visto che la propensione al rischio, ossia la disponibilità a rompere i legami di dipendenza con un sistema di vincoli dato, è collegata da un lato al costo della perdita delle risorse che si possiedono e dall'altro al grado di fiducia che si ripone nella buona riuscita del proprio progetto autonomo.

I costi della perdita di quel che si ha sono legati a due aspetti: innanzitutto al fatto che siano a rischio anche beni primari, come la vita, e poi alle sanzioni sociali che deriverebbero dal fatto di non accettare il proprio destino e le proprie sofferenze. In contesti in cui prevale il controllo violento dei territori, a essere in gioco è la propria sopravvivenza e quella dei propri cari, e tutti i beni che sono direttamente attaccabili (la casa, l'automobile, ecc.). Si tratta di beni primari, per cui l'individuo che viene minacciato della loro perdita ha una reazione dominata dalla paura che può dar luogo a tre reazioni: lotta, blocco, o fuga. Chi non emigra può scegliere tra lotta e blocco. Quindi, chi non ha le risorse per emigrare né la forza per lottare contro potenti gruppi violenti e senza scrupoli, non può che rimanere bloccato di fronte alle minacce e accettare le condizioni imposte. Oltre al valore dei beni che si minaccia di sottrarre all'individuo, un altro fattore che contribuisce ad aumentare il costo del cambiamento è la chiusura socio-culturale, con i suoi valori dominanti di docilità, obbedienza e sottomissione; nonché accettazione delle sofferenze. Per quanto nefasto, il proprio destino va accettato e gestito, pena l'esclusione dalla comunità di "accettatori passivi"; chiunque si ribella alle leggi dell'inesorabile destino e si dedica alla realizzazione dei propri desideri e alla ricerca della felicità, viene identificato come "deviante" e subisce le relative sanzioni sociali.

I tratti socio-culturali sono alimentati da reti familiari e amicali, dette anche "reti corte": in questo caso, le "reti corte" non riescono a diventare tessuto di coesione sociale, che è quello significativo per lo sviluppo economico, ma, al contrario, perpetuano la chiusura. Svilupparsi economicamente significa infatti creare dinamiche in cui si innescano modalità di interazione proficua che vanno oltre la propria rete parentale. In questo caso, le "reti corte" inibiscono l'uscita dal proprio circolo ristretto, fomentano la paura di perdere quel poco che si ha, e alimentano dinamiche di dipendenza e di potere clientelare. I gruppi sono molto frammentati, ma strettamente legati da forme di dipendenza, non di reciprocità, rispetto ad attrattori di potere.

Per uscire dalle "reti corte" e/o utilizzarne le energie positive, per imparare a muoversi all'interno di "reti lunghe", è necessario essere in grado di comprendere diversi linguaggi, di interagire con persone di diversa provenienza ed esperienza. È necessario essere in grado di interagire alla pari, liberamente, con individui che non fanno parte del proprio circolo parentale, e quindi che non hanno gli stessi valori, gli stessi riferimenti culturali, lo stesso accento, e magari non parlano la stessa lingua. Non tutti hanno a disposizione facilmente le risorse per farlo: condizioni indispensabili sono il grado di istruzione, la conoscenza di lingue straniere, le capacità relazionali e le esperienze di vita che si sono acquisite trovandosi o vivendo in contesti culturali diversi da quello di origine. Fondamentale è anche la possibilità di muoversi sul mercato, ovvero offrire competenze e capacità lavorative riconosciute che sono in grado di stare in piedi da sole, di reggersi in maniera indipendente dalla raccomandazione e dal favore di un "protettore". Tutto ciò è importante perché aumenta nell'individuo la fiducia nelle proprie capacità di far funzionare il suo progetto autonomo, di realizzare le sue idee; lo porta a rendersi conto che può fare affidamento su una rete "lunga" che va oltre quella parentale. L'individuo vive così una serie di esperienze "positive" che lo convincono che l'uscita dal clientelismo è possibile.

Al di là della capacità di inserirsi in “reti lunghe”, a migliorare la percezione dei benefici attesi dalla rottura col sistema avverso possono anche contribuire esperienze indirette di successo, ovvero la conoscenza di persone che hanno saputo realizzarsi in maniera autonoma. Il fatto che l’individuo sia o meno a conoscenza di casi di successo può influire positivamente sul grado di fiducia che egli ripone nei suoi piani di emancipazione.

Fonte: Relazione di Gaetano Giunta - Presidente EcosMed (Messina), al Percorso formativo sulla valutazione degli effetti della politica regionale – NUVAl sessione di novembre 2008.

Gli esiti

Nella costruzione teorica dell’approccio realista gli esiti sono il cambiamento che si osserva nelle regolarità oggetto di attenzione. Abbiamo a che fare con eventi che per qualche motivo non troviamo soddisfacenti e che tentiamo di modificare (ad esempio disoccupazione, disagio sociale, bassi livelli di competenze nei quindicenni, eccessiva mortalità delle imprese, o anche furti o danneggiamenti di automobili). Nell’esempio sullo sviluppo socio-economico riportato nei Riquadri F e H, l’esito è il perseguimento del proprio obiettivo autonomo di emancipazione, che l’individuo può o meno concepire e/o realizzare a seconda dei vari contesti in cui è inserito, i quali attivano i meccanismi sopra descritti. Nell’esempio riportato nel Riquadro F, invece, l’esito che dovrebbe essere raggiunto con la confisca dei beni alle famiglie criminali è la perdita di potere e di influenza sul territorio da parte della criminalità organizzata. In particolare, possiamo dire che le politiche di confisca hanno successo se sono in grado di:

- ridurre la capacità di controllo del territorio e la pressione esercitata dalle organizzazioni criminali;
- ridurre comportamenti illegali a livello di gestione della cosa pubblica (comportamenti delle amministrazioni e dei cittadini);
- risarcire i territori depredati creando infrastrutture sociali (centri anziani, nidi, parchi, asili, ecc.);
- rafforzare l’economia sociale “sana” (il terzo settore);
- creare occupazione e inserimento lavorativo di fasce svantaggiate;
- aumentare la propensione ad adottare comportamenti legali (ad esempio denunce di estorsioni legate al racket, minor numero di furti o aggressioni o atti vandalici.);
- aumentare l’attrattività territoriale anche per operatori economici esterni;

Il Riquadro I illustra i meccanismi che possono produrre gli esiti sopraelencati, nonché i contesti che favoriscono o inibiscono la loro attivazione.

RIQUADRO I - LE CONSEGUENZE DELLA CONFISCA DEI BENI

Questo esempio illustra un modo essenzialmente “realista” di concettualizzare gli esiti degli interventi di confisca dei beni della criminalità organizzata.

Tale processo è diviso in tre fasi principali: destinazione, riqualificazione e gestione.

Destinazione dei beni: i beni definitivamente confiscati spesso non vengono destinati in tempi congrui. I ritardi dipendono da ipoteche e mutui, occupazione degli immobili da parte degli ex titolari e pendenze varie, la cui soluzione caso per caso dilata i tempi delle assegnazioni.

Riqualificazione o ripristino dei beni confiscati: una volta affidati agli enti locali, alle associazioni o alle cooperative, i beni devono essere ripristinati e rimessi in funzione, spesso dopo anni di abbandono. Devono, poi, essere tutelati dalle mire delle organizzazioni criminali che, quando non tentano di rientrarne in possesso, provano talvolta a distruggerli o a intimidire i nuovi gestori.*

Gestione dei beni: a questa fase sono destinate minori risorse, nonostante il valore economico, simbolico e culturale riconosciuto al riutilizzo sociale delle proprietà sottratte alla criminalità organizzata. Con la restituzione alle comunità di questi patrimoni l'azione di contrasto all'illegalità supera la sua fase meramente repressiva per farsi proposta di sviluppo e crescita per il territorio

Nel cercare di rifinire la teoria che dovrebbe governare questi processi, abbiamo individuato una serie di possibili meccanismi per mezzo dei quali la confisca dei beni può essere utile alla collettività, nonché una lista di contesti che possono o meno facilitare l'attivarsi di questi meccanismi. Vediamo prima i meccanismi, che potrebbero spiegare l'eventuale successo delle politiche di confisca.

- 1. L'aggressione alle ricchezze mafiose contrasta l'accumulazione illecita di capitali. Secondo il Questore di Palermo Giuseppe Caruso (Cfr. “Il sole 24 Ore”) “Se chiedete a un boss di scegliere tra 10 anni di carcere e la perdita delle ricchezze non ha dubbi; sceglie la galera”. Questa è l'ipotesi su cui si basa, in Europa, tutta la normativa sui beni confiscati.*
- 2. La perdita del bene ha un valore simbolico che delegittima l'organizzazione criminale. Quando perdono un bene, anche se ha scarso valore, i clan locali perdono reputazione e subiscono delegittimazione a livello sociale. Il processo di gestione-destinazione-affido del bene crea un incentivo alla trasparenza amministrativa, alla responsabilizzazione dei funzionari e alla protezione dalle ritorsioni. Questo meccanismo è molto lungo, è una catena in cui ci sono diverse fasi. Se c'è trasparenza amministrativa nelle procedure di assegnazione, si garantisce che il bene non venga attribuito a parenti, sodali o prestanome, sostanzialmente restituendolo all'organizzazione criminale. Se aumentano i casi di confisca, l'amministrazione si rafforza e impara a proteggersi dalle ritorsioni.*
- 3. Si rafforza il settore dell'economia sociale attraverso la destinazione dei beni a cooperative sociali e ad associazioni di volontariato.*
- 4. Le organizzazioni imprenditoriali vengono incentivate a innescare dinamiche concorrenziali, ossia a coniugare l'interesse con la passione civile. Si crea una maggiore fiducia verso le istituzioni, che dimostrano di essere capaci di agire per il bene collettivo, e gli imprenditori sono incentivati a denunciare il racket e le estorsioni, quindi a tentare di diminuire i costi diretti delle loro attività e a effettuare scelte efficienti riguardo fornitori e manodopera.*

** Narcomafie, 12/2007, La missione sociale dei beni confiscati, intervista al Commissario Straordinario del Governo per i beni confiscati, Antonio Maruccia*

5. *Aumenta la credibilità dello Stato e la fiducia nei confronti della giustizia e della legalità. “Quando i beni giungono in tempi ragionevoli a soggetti in grado di utilizzarli in base a un concreto progetto di sviluppo sostenuto dal territorio, l’effetto che si riverbera sulla comunità dei cittadini è di fiducia, fiducia nelle Istituzioni, nella legalità che si fa giustizia. Se i beni confiscati trovano rapidamente un riutilizzo sociale e pubblico, l’intero sistema di lotta alle mafie acquista credibilità, perché trova senso e ragione l’impegno e il lavoro delle forze di polizia, della magistratura, delle associazioni e della società civile che in quel territorio hanno promosso diritti e responsabilità”**.* Attraverso la restituzione ai territori ‘depredati’ dei beni e il loro utilizzo a fini sociali si rafforza la cultura della legalità e il rispetto per il bene pubblico. Si sviluppa il senso di fiducia degli operatori economici, dei cittadini e dei giovani circa le proprie potenzialità di sviluppo libere dalle organizzazioni criminali.

Le dinamiche sopraelencate possono essere favorite dalla presenza di una serie di elementi di contesto, nei quali i meccanismi vengono o meno attivati. Essi sono:

- *la promozione e la pubblicizzazione (o meno) dell’iniziativa. È necessario ricordare a tutti la provenienza del bene confiscato per esaltarne ancora di più il valore sociale e politico.*
- *l’attivazione (o meno) di processi di mobilitazione della società civile (ad esempio il coinvolgimento di associazioni antiracket e antiusura)*
- *la presenza (o meno) di un elevato tasso di operatori vittime di racket;*
- *la presenza più o meno diffusa e pervasiva di associazioni criminali;*
- *la presenza (o meno) di associazioni antiracket e antiusura molto attive;*
- *la presenza (o meno) di misure di supporto delle istituzioni statali e locali predisposte alla sicurezza (Prefettura, Comitato ordine e sicurezza);*
- *la presenza (o meno) di misure finanziarie di supporto alla riqualificazione;*
- *la tempestività del processo di destinazione del bene “Il valore simbolico della riaffermazione della sovranità dello Stato viene meno se la destinazione del bene giunge dopo anni e anni dal sequestro alle mafie”. Se si aspetta troppo tempo per riqualificare e destinare un bene sequestrato, il messaggio che viene recepito dal territorio è un messaggio negativo. Significa, agli occhi della comunità, che il controllo dei clan era potente a fronte di uno Stato debole.*
- *l’affidabilità e le competenze dei soggetti cui viene assegnata la gestione del bene confiscato (“... il bene non deve tornare ai mafiosi i quali, come abbiamo scoperto da qualche indagine giudiziaria in Sicilia, sono capaci non solo di avvalersi di prestanome, ma anche di creare, appositamente, associazioni antimafia..”).*

*Fonte: Leone, L., 2008, *Giovani, legalità e riqualificazione degli spazi. Valutazione di casi eccellenti di un Accordo di Programma Quadro regionale*, Maggioli Editore. Il II report di valutazione dell’APQ è scaricabile al seguente indirizzo www.cevas.it/casi/index.htm.*

***A. Maruccia Commissario Presidenza Consiglio Ministri 2007*

V.1.3 Adottabilità dell'approccio realista e dell'approccio controfattuale

Come l'approccio controfattuale (cfr. Capitolo II) e quello della valutazione basata sulla teoria, la valutazione realista si occupa dell'attribuzione causale degli esiti di un intervento. Il legame causale, tuttavia, non è sequenziale ma genetico: non si tratta di quantificare una correlazione tra variabili ma di "scavare" sotto le evidenze, aprire la scatola nera e scoprire qual è il "meccanismo interno" che dà luogo all'esito.

L'approccio realista può essere utilizzato in casi in cui quello controfattuale è sconsigliato: ad esempio, quando lo stesso intervento è attuato in modo radicalmente diverso in diverse comunità, quando manca, cioè, un'applicazione omogenea dell'intervento che, quindi, non può essere concettualizzato come un "trattamento". La logica sperimentale è infatti più adatta quando già si conoscono in maniera sufficiente le differenze rilevanti tra le comunità e si riesce a selezionare delle "coppie" di comunità sufficientemente equivalenti rispetto ai fattori che influenzano l'esito. La logica realista può risultare utile anche quando la conoscenza della teoria sui fattori che influiscono sull'esito è scarsamente nota, ovvero non riesce a cogliere in maniera sufficiente le differenze rilevanti tra le comunità. In questo caso si rende necessario un approfondimento delle differenze tra le comunità, in relazione al loro modo di influire sugli esiti dell'intervento.

Nel contesto di cambiamento sociale tipico delle politiche pubbliche le azioni sono differenziate, ripetute e mutevoli; fortemente legate ai contesti in cui si realizzano; e complicate o complesse:⁵⁵ vi operano numerosi attori, le relazioni causali possono essere non-lineari, le interazioni tra gli elementi dell'intervento possono essere ricorsive. Diventa, pertanto, difficile isolare i fattori che influenzano l'esito e utilizzarli come unità statistiche omogenee; non solo per la differenza dei contesti e dei meccanismi scatenati, ma anche per la diversità degli esiti, che variano da comunità a comunità. Il sistema dei valori, il livello culturale e il livello socio-economico hanno un'influenza enorme nel definire sia le caratteristiche specifiche dell'intervento (e quindi gli obiettivi specifici e operativi), sia il modo di reagire dei beneficiari. In questi casi la valutazione realista sembra particolarmente opportuna, poiché permette di chiedersi non solo (non tanto) se l'intervento funziona e quanto, ma cosa funziona dell'intervento, e in particolare cosa funziona meglio dove, per chi e in quali circostanze.

L'esempio nel Riquadro L ci mostra quanto possano essere diversi interventi con obiettivi apparentemente simili disegnati e implementati in comunità diverse.

⁵⁵ Rogers, P., 2008.

RIQUADRO L - IL PROGRAMMA “COMMUNITIES THAT CARE”

Questo esempio riguarda la valutazione del Programma “Communities That Care (CTC)”, scritto prima con un approccio sperimentale da Farrington e poi riscritto con un approccio di tipo realista da Pawson e Tilley. Le due “squadre” non cercano lo scontro frontale, e ritengono che l’approccio sperimentale e l’approccio realista rientrino entrambi nel grande alveo del post positivismo. Siccome si muovono su un terreno comune, si confrontano sui disegni di ricerca.

Il programma, implementato prima negli Stati Uniti e poi ripreso in Inghilterra, aveva come slogan “creare comunità più sicure nelle quali vengono valorizzati bambini e giovani”. L’idea era che ci fossero comunità con problemi di criminalità che si volevano risolvere e, a tal fine, si coinvolgevano i responsabili delle principali istituzioni locali (capo della polizia, preside della scuola, presidente del quartiere, esponente dell’associazione industriali e così via) nella definizione degli obiettivi del programma; veniva, cioè, chiesto di individuare quali fossero i problemi principali che affliggevano quella data comunità, quartiere, o città, sui quali era necessario intervenire. Successivamente il programma prevedeva la creazione di un Consiglio di Comunità (“Community Board”) con i rappresentanti di altre istituzioni locali (i sindacati, le Università e via dicendo), che identificava i principali fattori di rischio della comunità attingendo ai dati disponibili (dati amministrativi, survey, altri tipi di ricerca, conoscenze di senso comune...). Sulla base di questo lavoro venivano redatti un piano di prevenzione e un piano strategico per affrontare i fattori di rischio attingendo a esperienze di successo. Le comunità attingevano ai servizi di uno staff tecnico che variava da caso a caso, e provvedevano a raccogliere fondi, dopodiché il piano veniva implementato. Gli interventi erano molto variabili: si basavano sulla prevenzione del crimine, ma erano anche interventi ambientali e sociali.

Il disegno di valutazione proposto da Farrington non si basava su un pura randomizzazione delle comunità, poiché il numero totale delle comunità non era abbastanza elevato. Il disegno prevedeva quindi un accoppiamento di comunità simili all’interno della stessa area. Vennero scelte tre coppie di comunità all’interno della stessa area, che era abbastanza vasta: una diventava la comunità sperimentale e l’altra quella di controllo. Il periodo previsto di ricerca era di tre anni, diviso in un anno di osservazione, un anno di intervento e un anno (l’ultimo) da dedicare all’osservazione post intervento. I dati empirici venivano presi da archivi amministrativi, da inchieste e da indagini sugli studenti delle scuole superiori.

I tre trattamenti assegnati alle tre coppie di comunità avrebbero dovuto essere tutti uguali. L’approccio sperimentale richiede infatti di ridurre la complessità a una serie di variabili misurabili che vanno riprodotte il più fedelmente possibile nei diversi contesti, in modo tale che i contesti siano equivalenti rispetto a quelle variabili e differiscano soltanto per la presenza o meno dell’intervento/trattamento. In questo caso, tuttavia, la realtà non consentiva l’utilizzazione di tale approccio perché ogni comunità aveva rappresentanti diversi e aveva identificato obiettivi e fattori di rischio diversi, che richiedevano diversi interventi e procedure.

Seguendo la logica realista, Pawson e Tilley si chiesero cosa fosse esattamente il programma, cos’era stato l’intervento in ciascuna comunità: per fare questo, bisognava esplicitare quali fossero le ipotesi riguardanti i contesti, quali ne fossero le specificità e come utilizzarle per la selezione e l’analisi del programma. Anche Farrington utilizza delle teorie, ma le utilizza per uniformare le comunità, per selezionare quelle che presentano maggiori analogie. Pawson e Tilley utilizzano, invece, le teorie per differenziare le comunità, per trovare delle differenze nel funzionamento degli interventi che possano essere dovute a differenze nei contesti (ad esempio andare a capire se un intervento che funziona in una comunità con un alto tasso di criminalità funziona anche in una comunità con un basso tasso di criminalità, e se così non succede per quale motivo).

Pawson e Tilley mettono in evidenza come contro la delinquenza giovanile sia possibile mettere in atto diverse strategie: nulla garantisce che tutte le comunità adoteranno la stessa.

Le prime due famiglie di strategie utilizzano come strumenti incentivi negativi (il bastone) o positivi (la carota). rispettivamente sanzioni oppure l'offerta di un'alternativa costruttiva, positiva. Ad esempio, ci si potrebbe trovare in una comunità in cui un gruppo di giovani che sono stati identificati come a maggior rischio, sono dediti, oltre a una serie di furti nei negozi, allo skateboard; e ci si chiede quali misure si potrebbero adottare per far sì che questi giovani smettano di rubare. Si escludono strategie sanzionatorie della famiglia (bastone) e si pensa a costruire delle alternative da offrire loro (carota). Ad esempio si può creare un centro giovanile che possa risultare attrattivo per questi giovani. Invece di passare il proprio tempo sulla strada e essere tentati di rubare, i giovani vanno al centro dove possono utilizzare lo skate. In termini di esiti dovremmo aspettarci una modifica dei comportamenti limitata agli orari di apertura del centro. Se scatta il meccanismo "sostituzione" ("passo il mio tempo al centro invece che sulla strada") il numero dei reati dovrebbe ridursi solamente nelle ore in cui il centro è aperto. Nel resto del tempo, i ragazzi sono sulla strada, e il numero dei reati dovrebbe rimanere lo stesso, cosa che si può facilmente verificare.*

Un altro meccanismo, sempre legato alla frequentazione del centro giovanile, è l'identificazione con modelli di ruolo positivi. Nel frequentare questi centri, i ragazzi conoscono altre persone, ad esempio gli operatori, che possono rappresentare modelli di ruolo positivi in cui i ragazzi si possano identificare. In questo caso, a cambiare dovrebbe essere il loro comportamento globale e non solo quello relativo alle ore di apertura del centro. Anzi, se fosse attivo questo meccanismo di cambiamento radicale, strutturale, che riguarda la personalità in profondità, a livello empirico ci si può aspettare anche un declino a lungo termine dei reati commessi da questo gruppo di ragazzi e, presumibilmente, anche degli arresti o delle segnalazioni.

Altro meccanismo in azione può essere quello della riduzione del bisogno di risorse a supporto della propria passione. Se ci fossero fondati motivi per ritenere, ad esempio, che i ragazzi rubino per comprare lo skateboard e/o altri beni collegati a questa passione, con l'esistenza di un centro, della pista e, magari, di skateboard in comodato gratuito, ci si potrebbe attendere che il loro bisogno di soldi diminuisca, e, per questa via, anche la spinta a compiere reati. In questo caso ci aspettiamo che i furti si finiscano, diminuiscono o cambino di natura: che, ad esempio, diminuiscono i piccoli furti, quelli meno rischiosi, mentre rimangano invariati quelli più grandi e rischiosi.

Figura L.1 La Relazione Meccanismo-Esito-Dati

Meccanismo	Esito	Dati
Sostituzione delle attività	Modifica del comportamento durante le ore di apertura del Centro	Diminuzione delle attività illegali durante le ore di apertura del Centro
Identificazione con positivi modelli di ruolo	Cambiamenti generali del comportamento	Declino a lungo termine degli arresti tra i frequentanti il Centro
Riduzione del bisogno di risorse a supporto della propria passione	Modifica del comportamento relativamente al livello di risorse necessarie per supportare la propria passione	Diminuzione delle attività illegali meno rischiose

Fonte: Pawson, R. e Tilley, N., 1998, "Caring communities, paradigm polemics, design debates", in *Evaluation*, v. 4, n. 1, pp. 73-90.

*Vedung, E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers.

Spesso si sceglie l'approccio controfattuale perché si ha in mente di generalizzare un intervento pilota, che viene inizialmente implementato in un contesto ritenuto rappresentativo dell'intera popolazione a cui si vuole generalizzare l'intervento. La valutazione del progetto pilota determina, quindi, se l'intervento sarà esteso o meno

all'intera popolazione di interesse. L'esempio nel Riquadro M ci mostra quanto sia rischioso utilizzare questa logica in assenza di una teoria sufficientemente articolata sui fattori che possono influire sul risultato e di una conoscenza approfondita sia sulla rappresentatività del contesto scelto per il progetto pilota, sia sui vari contesti in cui l'intervento sarà attuato nella fase "a regime".

RIQUADRO M - LA PREVENZIONE DELLE VIOLENZE DOMESTICHE RIPETUTE

Questo esempio ci mostra quanto sia rischioso utilizzare i risultati di un esperimento per generalizzare un intervento quando non sono state raccolte sufficienti conoscenze teoriche sul fenomeno di interesse e sui contesti in cui attuarlo. Nel 1985 è stato effettuato a Minneapolis un esperimento con l'obiettivo di ridurre le violenze domestiche ripetute, che sono la prima causa di morte per le donne in una determinata fascia d'età.

Non si trattava di prevenzione ma di intervenire, laddove avvenivano segnalazioni, per ridurre e contenere ulteriore violenza. Il fine della polizia era ridurre il rischio di violenze ripetute da parte dello stesso autore perpetrate nei confronti della stessa vittima. Il Minneapolis Domestic Violence Experiment è forse la sperimentazione, nel campo della giustizia criminale, più citata e influente (Sherman and Berk, 1984a, 1984b), e ha contribuito a modificare la percezione stessa del fenomeno: da "family problem", trattabile con la mediazione e altri interventi non legali (Bard and Zacker, 1971) a un problema d'ordine legale che richiede sanzioni penali.

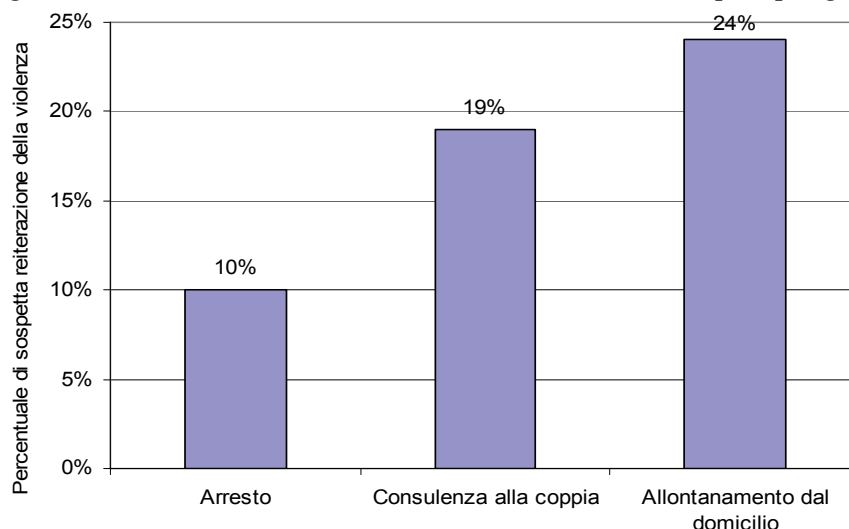
Il disegno sperimentale prevedeva che i poliziotti assegnassero i soggetti in maniera casuale a uno dei tre possibili trattamenti:

- I. arresto
- II. consulenza alla coppia
- III. allontanamento dal domicilio

A sei mesi dall'inizio della sperimentazione si registrarono i seguenti dati:

- I. Gruppo :Arresto (10 per cento di nuovi incidenti)
- II. Gruppo: consulenza alla coppia (19 per cento di nuovi incidenti)
- III. Gruppo: Allontanamento dal domicilio (24 per cento di nuovi incidenti).

Figura M.1 – Percentuale di violenza reiterata oltre i sei mesi per tipologia di trattamento



L'assunto di questa ricerca, condotta come si è detto con un metodo sperimentale, è che la variabilità non dipende dalle caratteristiche dei soggetti, poiché l'assegnazione casuale dei soggetti ai diversi tipi di intervento ("trattamento") renda i gruppi (soggetti rispettivamente al trattamento "arresto", "consulenza alla coppia" e "allontanamento dal domicilio") sostanzialmente equivalenti. Le variazioni osservate devono necessariamente dipendere dal tipo di intervento cui sono stati soggetti. Utilizzando le interviste con le vittime e dati ufficiali della polizia, gli autori della ricerca (1984) riportarono che il tasso di prevalenza delle violenze successive si riduceva di circa il 50 per cento nel sottogruppo in cui era previsto l'arresto rispetto agli altri due sottogruppi. Sulla base di questi risultati si decise che l'arresto fosse la misura più efficace e, nel periodo 1984-1988, si diffuse la misura dell'arresto obbligatorio per ridurre i casi di violenza domestica. In 4 anni le città degli Stati Uniti con popolazione superiore ai 100.000 abitanti che prevedevano tale misura passarono dal 10 per cento al 90 per cento.

A distanza di tempo, dopo aver applicato il metodo su larga scala, si registrarono i seguenti risultati:

- in 3 città in cui venne adottato l'arresto obbligatorio si registrò un aumento del tasso di violenze domestiche ripetute rispetto alle città con misure alternative
- in altre 3 città in cui venne parimenti adottato l'arresto obbligatorio si registrò una diminuzione del tasso di violenza.

I risultati di un'analisi approfondita che si prefiggeva di spiegare l'inatteso esito mostrarono che l'effetto deterrente dell'arresto era selettivo; ossia inibiva alcuni autori della violenza mentre induceva altri a violenze maggiori. Il segno dell'effetto era connesso allo status socioeconomico della vittima. Sherman suggerì che i diversi esiti potessero essere spiegati dal diverso tipo di comunità, dal tasso di occupazione e dalla struttura delle famiglie nelle città. In comunità stabili con alti tassi di occupazione l'arresto produce 'vergogna' da parte di colui che commette la violenza, che quindi è portato a non ripetere il reato. Al contrario, nelle comunità con maggiore disoccupazione e legami familiari instabili, è più probabile che si inneschi la rabbia ed è probabile che il soggetto diventi più violento. Gli effetti dell'arresto obbligatorio variano quindi a seconda del contesto.

Il Dipartimento di Giustizia USA (1995), a seguito di questo studio, evidenziò una serie di criticità delle valutazioni che ritenne limitate da: un debole utilizzo di solide basi teoriche, una scarsa interazione tra ricerca valutativa e ricerca di base, da una debole concettualizzazione delle potenziali differenze presenti in specifici gruppi e da una scarsa comprensione dei possibili rischi di una politica di 'criminalizzazione' decontestualizzata.

V.2 Per saperne di più:

In italiano si possono trovare i seguenti testi introduttivi:

Pawson, R., Tilley N., 2007, "Una introduzione alla valutazione scientifica realista", in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 371-385 (traduzione di "An Introduction to Scientific Realist Evaluation", in Chelimsky, E., Shadish, W., 1997, *Evaluation for the 21st Century*, Sage, Thousand Oaks, CA).

Pawson, R., 2002, "Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica", in "Realismo e valutazione", numero 68/69 di *Sociologia e Ricerca Sociale*.

Applicazioni dell'approccio realista (in italiano) si trovano in:

Biolcati, Rinaldi F., 2006, *Povertà, teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito*, Franco Angeli, Milano (in particolare il cap. 2);

Leone, L., 2008, *Giovani, legalità e riqualificazione degli spazi. Valutazione di casi eccellenti di un Accordo di Programma Quadro regionale*, Maggioli Editore. Il II° report di valutazione dell'APQ è scaricabile al seguente indirizzo

<http://www.cevas.it/report-ricerca-valutazione>

In inglese, i classici sulla valutazione realista sono i seguenti:

Pawson, R. e N. Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*, Sage, London;

Pawson, R., 2001, "Evidence Based Policy: I. In Search of a Method", *ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 3*, October 2001 London. <http://www.evidencenetwork.org/Documents/wp3.pdf>;

Pawson, R., 2006, *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, London, Sage.

Vedung, E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers.

Ulteriori approfondimenti di applicazioni citate in questo capitolo si trovano in:

Pawson, R. e Tilley N., 1998, "Caring communities, paradigm polemics, design debates", in *Evaluation*, v. 4, n. 1, pp. 73-90;

Tilley, N., 2004, "Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction Programme. The theories of the programme and of its evaluations", in *Criminal Justice*, London, Sage;

Nick, Tilley, Nottingham Trent University, *Realistic Evaluation: An Overview*, Presented at the Founding Conference of the Danish Evaluation Society, September 2000

http://www.evidence-basedmanagement.com/research_practice/articles/nick_tilley.pdf

VI. La valutazione partecipata

L'approccio alla valutazione partecipata in sintesi

Aspetti principali e domande di valutazione

La valutazione partecipata è un processo in cui un gruppo di attori⁵⁶ portatori di punti di vista e interessi diversi stabiliscono grazie a un confronto mediato dal valutatore quali siano gli aspetti rilevanti dell'oggetto di valutazione e, di conseguenza, quelli che meritano approfondimenti. Gli attori possono essere coinvolti, con il contributo del valutatore, anche nella definizione degli strumenti della ricerca valutativa (ad esempio identificare indicatori o definire le domande da inserire nei questionari o da porre durante le interviste). Questo processo ha successo, e quindi è utile, nella misura in cui permette di individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) tra gli attori si riconoscono o comunque contribuisce a dar voce a istanze normalmente non rappresentate. La partecipazione non deve essere intesa come un'operazione di trasformismo mirata a creare consenso attraverso, per così dire, lo "scambio di favori" o come una concessione, o una formalità da espletare in ottemperanza, ad esempio, alle regole date dai Fondi Strutturali, bensì un modo di agire sui punti di vista, cercando di stimolare uno scambio che avvicini posizioni prima lontane. L'obiettivo è quello di includere e cambiare (crescere), non quello di contenere o giustapporre. I benefici principali del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori infatti possono⁵⁷ essere: a) una riduzione della distorsione dei risultati della valutazione; b) una maggiore efficacia degli interventi (legata a un loro impegno sostanziale e non soltanto formale), e c) la potenziale sinergia con l'utilizzo di altri approcci, in particolare l'approccio realista/basato sulla teoria.

La valutazione partecipata concentra l'attenzione sulle caratteristiche dell'oggetto di valutazione, rispondendo a domande del tipo: "Quali sono gli aspetti dell'intervento maggiormente rilevanti?" "Su quali temi è necessario concentrare gli sforzi?" "Di quali punti di vista è opportuno o necessario tenere conto?". In generale, la valutazione partecipata stabilisce una gerarchia di importanza tra temi da approfondire alternative e tra le possibili domande di valutazione: efficacia, sostenibilità, quantità e qualità di occupazione creata, ecc. L'approccio non ha l'ambizione primaria di attribuire causalità né di ricercare spiegazioni degli effetti: queste sono direzioni che la valutazione può prendere sulla base di una scelta esplicita e condivisa dagli attori. L'approccio della partecipazione ambisce proprio a rendere esplicita e condivisa tale scelta: realizza l'operazione preliminare e fondamentale di scegliere quali effetti andare a verificare, quali parti dell'intervento analizzare e a quali dimensioni analitiche e domande valutative dare priorità. Ha inoltre l'ambizione, attraverso il coinvolgimento degli attori rilevanti nelle varie fasi del processo valutativo, di aumentare l'accuratezza dei risultati della valutazione.

Condizioni per l'adozione dell'approccio e ruolo del valutatore

Per tenere conto di punti di vista diversi si possono seguire due strade: la spartizione tra interessi diversi che continuano a rimanere tali, oppure l'apprendimento reciproco che porta all'individuazione di interessi comuni. La valutazione partecipata richiede una strategia e un quadro culturale e professionale di riferimento del secondo tipo. In generale, le dimensioni che influenzano le probabilità di successo della partecipazione sono le seguenti:

⁵⁶ Tra cui, al pari degli altri, l'Amministrazione committente che, evidentemente, deve avere una forte intenzione di coinvolgersi nel processo valutativo.

⁵⁷ Nella consapevolezza che accanto a potenziali benefici un processo partecipativo implica il rischio di produrre maggiori incomprensioni, divergenze, conflitti.

-
- a) il livello di conflitto esistente tra gli attori (più è basso e più è facile, anche se meno utile, la partecipazione);
 - b) la misura in cui gli attori interessati sono rappresentati dalle organizzazioni incluse (più è bassa, più utile risulta l'adozione dell'approccio anche se le probabilità di successo sono minori);
 - c) il grado di legittimità che gli attori si riconoscono reciprocamente (se è basso può risultare difficile ottenere risultati positivi, anche se risulterebbero più utili);
 - d) la specificità e concretezza delle problematiche discusse (auspicabile al fine di facilitare la reciproca comprensione dei rispettivi punti di vista);
 - e) l'esistenza di un linguaggio comune o le reali possibilità di crearlo (auspicabile per gli stessi motivi del punto d);
 - f) i costi economici e temporali (non devono essere eccessivamente alti).

Nell'approccio partecipativo il valutatore non è portatore solo di una competenza scientifico-metodologica di tipo tradizionale, relativa ai modi più opportuni di raccogliere e trattare l'informazione ma, piuttosto, veste i panni di un mediatore, di un facilitatore. Alle competenze relative a raccolta e trattamento delle informazioni ne deve associare altre. Per fare valutazione partecipata, infatti, non basta "parlare con i committenti", ma è necessario mobilitare una pluralità di attori⁵⁸ che normalmente sono sparsi sul territorio e non hanno necessariamente un rapporto sistematico e frequente con la Pubblica Amministrazione.

Nell'approccio partecipativo il valutatore è "un metodologo/negoziatore, che ha la capacità di porre le domande giuste al momento giusto, di costruire rapporti e fiducia tra gli attori coinvolti, di mettere in evidenza le questioni cruciali, di fare emergere le informazioni rilevanti ai fini di un'evoluzione positiva dell'azione collettiva nella cui valutazione è impegnato, con una funzione *maieutica* essenziale fondata su conoscenze e competenze specifiche inerenti i processi valutativi"⁵⁹.

Inoltre, il fatto che in una certa data e in un certo luogo si siano riunite alcune persone non implica necessariamente che ci sia stata partecipazione: un'occasione di incontro partenariale in cui è stato richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e intervenire non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista si siano avvicinati o anche che, più semplicemente, siano stati compresi. La partecipazione e la comprensione dei punti di vista reciproci non è necessariamente automatica né naturale e a volte deve essere stimolata. Nei nostri contesti, la partecipazione può non appartenere alla nostra storia e alle nostre abitudini: va quindi stimolata e alimentata con un'azione consapevole e organizzata.

L'allocazione del valore

Nella valutazione partecipata l'allocazione del valore è l'aspetto maggiormente problematico, quello su cui più si lavora. Mentre nell'approccio controfattuale il valore è sintetizzato nella variabile risultato, e nell'approccio della valutazione basata sulla teoria e nella valutazione realista risiede essenzialmente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso l'attivazione del meccanismo desiderato, la caratteristica essenziale della valutazione partecipata è che la dimensione del valore non è nota a priori, e va scoperta durante il processo. Questo

⁵⁸ Idealmente tutti quelli che hanno un interesse nell'intervento – qualcosa *at stake*, in gioco – da cui il termine *stakeholder*.

⁵⁹ Torrigiani, C., 2010, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano, pag. 130.

approccio si caratterizza per il tentativo di individuare, nell'ambito delle relazioni che legano individui e organizzazioni, elementi valoriali comuni, includendo gruppi e individui precedentemente esclusi. Coloro che utilizzano questo approccio superano in questo modo un rischio implicito negli altri approcci: quello di assumere e generalizzare, in modo automatico e inconsapevole, i valori espressi da una parte sola (ad esempio i valori dei programmatori⁶⁰, o meglio della coalizione che, formalmente o informalmente, esprime l'intervento e le sue caratteristiche), imponendoli agli altri⁶¹.

L'obiettivo principale della valutazione partecipata è definire il successo dell'intervento – il quale può differire in maniera anche significativa dal raggiungimento degli obiettivi definiti *ex ante* – articolandolo in criteri valutativi ed eventualmente in *standard* corrispondenti a livelli accettabili di successo.

VI.1 La valutazione partecipata : cosa è e perché si fa

VI.1.1 *Introduzione: la complessità delle politiche*

La politica di coesione è caratterizzata da una complessità elevata, che si articola nelle dimensioni relative agli attori che la popolano, agli obiettivi che persegue e al contesto (geografico, politico, economico e sociale) in cui viene decisa e attuata. I livelli amministrativi coinvolti includono l'Unione Europea, i Ministeri, le Regioni, le Province e i Comuni; a tali attori si aggiungono istituzioni, agenzie e associazioni pubbliche, semi-pubbliche e private, a livello centrale, regionale e locale. La complessità è legata, inoltre, al diverso modo di funzionare delle politiche rispetto ai diversi contesti economici, politici e sociali, e alla rapidità e imprevedibilità dei cambiamenti che li caratterizzano.

Un contesto che esprime cambiamenti rapidi, imprevedibili e non controllabili impone il passaggio da un modello di razionalità assoluta o sinottica a uno di razionalità limitata o incrementale. Nel momento in cui si programma un intervento si presume che ci sia una domanda per il tipo di opportunità o servizi che si intende fornire. Tuttavia, nel momento in cui questi servizi o queste opportunità diventano effettivamente disponibili, la domanda potrebbe non esserci più, o potrebbe essere di diversa entità. Oppure ci si potrebbe rendere conto, solo dopo aver programmato un intervento, che per la sua corretta implementazione è necessaria una certa figura professionale per svolgere mansioni che al momento della programmazione non era stata considerata, e così via.

Da alcuni decenni, ormai, la complessità sociale e le nuove configurazioni di bisogni a essa riconducibili comportano, per i governi, la necessità di prevedere risposte

⁶⁰ Utilizziamo qui questo termine per indicare coloro che definiscono le strategie (ad esempio il QSN o i Programmi Operativi) nel cui ambito si collocano gli interventi.

⁶¹ Questa caratteristica si esplicita anche nell'elasticità della forma che può assumere l'elemento valoriale, che può oscillare dall'essere estremamente generale – ad esempio un tema – fino a risultare estremamente specifico – ad esempio una domanda di valutazione, un indicatore, una domanda da porre su un questionario o da inserire nella traccia di un'intervista.

altrettanto complesse e, quindi, di passare dalla gestione autonoma e dall'erogazione diretta degli interventi in tutte le loro fasi, con una pianificazione centralizzata, parcellizzata e settoriale (*rowing*), a una pianificazione strategica che vede il coinvolgimento nella decisione, programmazione, attuazione e valutazione di politiche integrate di tutti quegli attori sociali che, pur formalmente non investiti di potere decisionale, sono tuttavia in grado di condizionarne l'implementazione sul piano sostanziale. I governi assumono, così, sempre più un ruolo di regia, coordinamento e controllo (*steering*) dell'operato di attori sociali coinvolti nell'attuazione diretta degli interventi. Rispetto alla concezione obsoleta di "governo" delle politiche, si va così affermando la nozione di *governance*, che porta con sé l'esigenza di includere nel ciclo di *policy* un numero più ampio e diversificato di soggetti che, nel rispetto dei ruoli reciproci, partecipano a pieno titolo al processo condividendo le responsabilità che ne derivano. I processi di definizione e attuazione delle scelte di *policy* tendono così a divenire sempre meno autoritativi e sempre più partecipati.

È inoltre opportuno sottolineare che la complessità delle politiche si riflette nella complessità dei processi valutativi che le riguardano⁶². Distinguendo, come è opportuno, tra interventi complicati e complessi, nel caso di interventi *complicati* (ossia interventi implementati in contesti molteplici e che coinvolgono livelli diversi di *governance* o che includono diversi percorsi causali simultanei o alternativi) per costruire una valutazione adeguata è necessario sviluppare *modelli logici complicati*. Una valutazione basata sulla teoria (*theory-based*), includendo gli attori sociali giusti nel momento opportuno, può dunque sviluppare modelli logici che includano gli elementi di complicazione e complessità del reale e che siano in grado di trattarli in modo utile al *decision-maker*. D'altra parte, nel caso di interventi *complessi* (caratterizzati da causalità ricorsiva e soglie limite o da *outcome* emergenti o da conflittualità) si rende necessario sviluppare *modelli logici complessi*, coinvolgendo gli attori nella valutazione⁶³.

Gli attori di cui stiamo parlando⁶⁴ sono divisi in due categorie principali: i destinatari/utenti e i programmatori/attuatori⁶⁵, cioè gli artefici degli interventi. Questi

⁶² Per interventi semplici, caratterizzati da una teoria del cambiamento condivisa e da un rapporto causa-effetto tra intervento ed esito atteso lineare, noto e condiviso l'approccio controfattuale appare particolarmente efficace. Patricia Rogers riconduce l'approccio del Logical Framework allo sviluppo e all'uso di modelli logici semplici, che racchiudono una particolare teoria del cambiamento, piuttosto che rappresentare i diversi punti di vista degli stakeholder su quali siano gli *outcome* desiderabili e come questi possano essere conseguiti. Si tratterebbe dunque di «semplificazioni euristiche piuttosto che di modelli accurati» Rogers P.J., 2008, p. 35.

⁶³ Patton, M. Q., 2010.

⁶⁴ Si veda anche il Capitolo IV sulla valutazione basata sulla teoria.

⁶⁵ La dicotomia qui proposta è volutamente semplificatoria: da una parte ci sono i programmatori/attuatori cioè coloro che decidono le strategie da promuovere e le modalità di allocazione delle risorse, coloro che traducono in strumenti operativi tali decisioni, coloro che gestiscono i gli interventi e li attuano, compresi gli operatori a diretto contatto con i destinatari: coloro che, in sintesi, a

ultimi includono i decisori, i finanziatori, i gestori, coloro che hanno responsabilità di coordinamento, di controllo, di tutela di specifici temi (ad esempio pari opportunità o ambiente), gli operatori e altri portatori di interesse (le associazioni, le imprese, le agenzie pubbliche e private, gli ordini professionali, ecc.). Il decisore ha una visione ampia, d'insieme, conosce realtà simili dal punto di vista "macro" ed è in grado di fissare obiettivi complessivi ma, spesso, fatica a entrare nei meccanismi reali che si attivano a livello locale e ha difficoltà a interpretare/spiegare la distanza tra obiettivi complessivi ed esiti effettivi. Coloro che sono direttamente coinvolti nell'implementazione e che lavorano per l'amministrazione in maniera più o meno stabile sono incaricati di tradurre in azioni e operazioni le decisioni strategiche del decisore sulle attività che dovrebbero produrre un certo cambiamento. Attività che sono poi erogate direttamente dagli operatori, che sono a diretto contatto coi destinatari e gli utenti finali.

I programmatori/attuatori hanno una visione dell'intervento generalmente molto diversa dai destinatari e dispongono di informazioni differenti. I primi conoscono il budget, le risorse umane disponibili e altri vincoli organizzativi, mentre i secondi si preoccupano del cambiamento reale che l'intervento effettivamente può apportare loro. Non sempre quest'ultimo è quello dichiarato: a volte i vantaggi che i destinatari ottengono nell'usufruire di un intervento vanno scoperti, precisati, articolati. In ogni caso, l'idea di "successo" dell'intervento può essere molto diversa al variare del tipo di attori ai quali si chiede di esprimerla: un attuatore sarà soddisfatto se tutto si è svolto secondo le procedure; un imprenditore o un'associazione di categoria che cofinanziano un corso di formazione daranno un giudizio positivo se l'allievo formato è pronto a lavorare in una specifica azienda o in un certo settore, mentre il destinatario stesso potrebbe aver desiderato una preparazione diversa, magari più vasta, che potesse aprirgli un più ampio ventaglio di opportunità.

Gli attori hanno spesso valori diversi, ovvero valutano lo stesso oggetto guardando a caratteristiche differenti a seconda del punto di vista che esprimono. In altre parole,

diversi livelli (comunitario, nazionale, regionale, locale), con diversi ruoli (come finanziatori, promotori, attuatori, ecc.) e in diverse organizzazioni, pubbliche e private, contribuiscono a "produrre" i beni e servizi oggetto dell'intervento. Dall'altra, con il termine destinatari/utenti facciamo riferimento non solo ai destinatari diretti del programma ma anche a quelli indiretti e alla società in generale. È opportuno sottolineare che la tipizzazione degli attori delle politiche pubbliche e della loro valutazione è soggetta a diverse proposte terminologiche che sottendono distinzioni a volte sfumate. Per approfondimenti rimandiamo a Palumbo, M., 2001, *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, p. 126 e ai vari glossari esistenti: quello di The GUIDE, guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico sviluppata dalla Commissione Europea (disponibile in inglese all'indirizzo http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm e in italiano all'indirizzo www.retenuvv.it/documenti/utilita/guide/glossario_evalsed.pdf); il glossario OCSE-DAC (in italiano all'indirizzo www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf) e, nel ristretto ambito italiano, Bezzi, C., 2010, *Glossario della ricerca valutativa* (<http://www.valutazione.it/PDF/Glossario.pdf>, pp. 42-43).

attori diversi privilegiano insiemi differenti di caratteristiche in base alle quali valutare l'oggetto di valutazione.

Anche il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 sottolinea l'opportunità di tener conto dei diversi punti di vista nei processi valutativi, nonché dell'utilità di avviare, a partire da tali processi, dibattiti pubblici utili al confronto e allo scambio delle informazioni rilevanti e quindi, auspicabilmente, a un avvicinamento dei punti di vista dei diversi attori nel caso questi siano lontani.

“L'organizzazione della valutazione va impostata in modo da assicurare l'utilizzazione delle valutazioni nell'azione pubblica e nel dibattito, la qualità dei processi valutativi, l'indipendenza e la creatività della ricerca valutativa e la considerazione della pluralità dei punti di vista” (QSN 2007-2013)

“La valutazione è necessaria ... per alimentare il dibattito pubblico e la discussione partenariale; per aumentare la consapevolezza degli attori e per restituire informazioni ai destinatari sull'azione pubblica”. (QSN 2007 – 2013)

VI.1.2 Che cos'è l'approccio partecipato

Nell'approccio partecipato, il valutatore non è “solo” il portatore di una competenza scientifico-metodologica relativa ai modi più opportuni di raccogliere e trattare l'informazione necessaria a formulare un giudizio ma, piuttosto, veste i panni di un mediatore, di un facilitatore. Deve possedere, quindi, oltre a quelle relative alla raccolta e al trattamento dei dati, anche le competenze specifiche necessarie a individuare e includere gli attori rilevanti, a costruire una base di dialogo e a “tradurre” i diversi sistemi di valori e interessi in modo che siano reciprocamente comprensibili. Il valutatore deve essere in grado di stimolare gli attori affinché individuino e interpretino i propri bisogni e i propri interessi e riescano a confrontarli con quelli degli altri soggetti inclusi nel processo. Il suo compito è contribuire alla buona riuscita di un processo nel quale i diversi attori si confrontano e giungono all'individuazione condivisa degli aspetti rilevanti di un intervento. “Cosa vuol dire esattamente “successo” di un intervento?” “In quali dimensioni riusciamo ad articolarlo?” Ed eventualmente, in seguito: “Come si possono quantificare queste dimensioni (se si possono quantificare)?” “Quali domande vanno messe nella traccia del questionario o vanno poste nelle interviste?”. Inoltre, più avanti nel processo valutativo: “come interpretare i risultati della ricerca valutativa?” “Quello che è risultato dall'intervento è desiderabile? Per chi?” “Come modificare l'intervento?”. E così via.

Se nell'approccio partecipato il valutatore non svolge esclusivamente una funzione scientifica in senso tradizionale, operando come osservatore distaccato, ciò non implica un minore rigore scientifico dei processi valutativi che seguono tale approccio.

Anch'esso infatti, come ogni approccio valutativo scientificamente fondato, mira alla costruzione di un giudizio *intersoggettivamente valido*, ossia riconosciuto sulla base di premesse note da una certa comunità di persone interessate a/esperte su un certo tema. Nell'attività scientifica in senso stretto il gruppo di riferimento è la comunità degli studiosi di una certa disciplina; nella valutazione partecipata, invece, a riconoscere la validità di determinati assunti/scelte/decisioni e del giudizio che ne deriva sull'intervento valutato è la comunità degli attori coinvolti. L'obiettivo delle pratiche partecipative è quello di raggiungere risultati conoscitivi (e giudizi di valore) sugli effetti e sul senso degli interventi che abbiano una validità condivisa da un maggior numero di attori, in particolare proprio quelli che normalmente "non hanno voce in capitolo". Non c'è motivo per cui, se si raggiunge un linguaggio comune a tutti i membri della comunità, gli attori coinvolti nella politica non possano giungere alla condivisione di fatti e valori comuni, in particolare se questi ultimi sono lontani da astrazioni ideologiche e si ancorano a una base empirica.

Esistono diversi approcci "misti" alla partecipazione, come la "*responsive evaluation*" (valutazione sensibile) di Robert Stake, in cui il valutatore mantiene la responsabilità di gestire la ricerca e di esprimere il giudizio finale ma lo fa elaborando un sistema di valori che si basa su quelli espressi (più o meno esplicitamente) dai partecipanti⁶⁶. Il "*beneficiary assessment*", d'altro canto, si basa sulla responsabilità del valutatore di dare voce a chi non ce l'ha, ma è il valutatore stesso a decidere quale punto di vista sia più rilevante⁶⁷.

La valutazione partecipata non implica necessariamente l'adesione a una disciplina, a un metodo o a tecniche specifiche. Non si applica necessariamente a un singolo intervento, ma può anche riguardarne un insieme. Nasce per le politiche di inclusione e le politiche sociali ma non va affatto limitata a un settore: nella pratica internazionale è stata usata nei campi e settori più disparati. Se funziona (e questo dipende dalla convinzione con cui l'Amministrazione la supporta, dall'adeguatezza delle risorse umane, organizzative, finanziarie, temporali che vi vengono dedicate, dalla perizia, esperienza e impegno dei valutatori), essa dà i risultati migliori in termini di utilità e valore aggiunto quando viene applicata a contesti caratterizzati da forti squilibri di potere o notevoli sperequazioni nella distribuzione delle risorse, come ad esempio negli interventi sui bambini e sugli adolescenti oppure, in generale, in situazioni in cui sussistono considerevoli distanze nei valori di riferimento tra gruppi, non solo tra programmatori/attuatori e destinatari/utenti, ma anche tra gruppi diversi di programmatori/attuatori e tra gruppi diversi di destinatari/utenti. In questi contesti possono esserci maggiori problemi di comunicazione e quindi i rischi di fallimento sono più alti. Tuttavia, si può affermare che, nel complesso, l'utilità della valutazione partecipata è proporzionale alla distanza

⁶⁶ Stake, R., 2007.

⁶⁷ Per approfondimenti su questo ed altri metodi, cfr. Rietbergen-McCracken, J. and Narayan, D. 1994.

iniziale tra le diverse posizioni che, alla fine del processo, essa è riuscita ad avvicinare o, perlomeno, a far dialogare.

In generale, per fare valutazione partecipata non basta “parlare con i committenti”, ma è necessario mobilitare una pluralità di attori (idealmente tutti quelli che hanno un interesse nell'intervento – qualcosa *at stake*, in gioco, da cui il termine *stakeholder*) che normalmente sono sparsi sul territorio e non hanno necessariamente un rapporto sistematico e frequente con la Pubblica Amministrazione. Si è parlato molto di come la valutazione possa contribuire allo sviluppo democratico dei paesi e dei territori e alla crescita del capitale sociale. Da questo punto di vista l'approccio partecipativo può costituire un'occasione importante in cui soggetti diversi, provenienti da esperienze eterogenee e in possesso di conoscenze diversificate, condividono la propria identità e il proprio atteggiamento riguardo all'intervento in questione, mettendoli in gioco insieme a quelli degli altri attori.

Il fatto che alcune persone si siano riunite in un certo luogo a una data definita non implica che abbia avuto luogo un processo partecipativo. Se in un'occasione partenariale viene richiesto ai partecipanti di proporre argomenti da discutere e di intervenire, ciò non implica che, automaticamente, i diversi punti di vista siano stati compresi o che si siano avvicinati, né che i risultati delle riunioni si tradurranno in decisioni. Per di più i soggetti riuniti potrebbero non essere rappresentativi dei diversi punti di vista legittimamente esprimibili, in particolare di quelli meno “forti” (ad esempio, non necessariamente i sindacati riescono a rappresentare gli interessi e i punti di vista dei lavoratori precari, né, per definizione, di quelli che operano nel sommerso). La partecipazione e la comprensione dei punti di vista reciproci generalmente non sono né automatiche né naturali e devono essere stimulate. Nei nostri contesti la partecipazione spesso suscita molte perplessità: non appartiene alla nostra storia e alle nostre abitudini, va quindi incentivata e alimentata in primo luogo attraverso un processo di crescita culturale sia da parte dei cittadini, sia della stessa Pubblica Amministrazione.

La partecipazione è utile nella misura in cui riesce a individuare valori condivisi in cui tutti (o molti) si riconoscono, ad esempio il fatto di concentrarsi su determinati aspetti dell'intervento piuttosto che su altri. Tale processo non deve essere inteso come un'operazione di trasformismo mirata a creare consenso attraverso, per così dire, lo “scambio di favori”, né come una “concessione finalizzata al rispetto formale di regole antidiscriminatorie”⁶⁸. Nell'ambito di una valutazione, le pratiche partecipative sono finalizzate ad *agire sui punti di vista*, cercando di stimolare uno scambio di esperienze e

⁶⁸ House, E. R., Howe, K., 2007, “Valutazione e democrazia deliberativa”, in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di “Deliberative Democratic Evaluation”, in Ryan, K. E., De Stefano, L. (eds.), 2000, *Evaluation as a Democratic Process*, in “New Directions for Program Evaluation”, n. 85, Jossey-Bass, San Francisco), pag. 424.

di idee che avvicini posizioni prima lontane. L'obiettivo è quello di *includere e cambiare (crescere)*, non quello di *contenere o giustapporre*. Il successo non è garantito, ma i vantaggi che ne possono scaturire fanno sì che valga spesso la pena di fare almeno un tentativo in questa direzione. I benefici del coinvolgimento attivo e consapevole di tutti gli attori sono infatti una riduzione della distorsione dei risultati della valutazione, una maggiore efficacia degli interventi (legata a un impegno sostanziale e non soltanto formale degli attori coinvolti), e la potenziale sinergia con l'approccio alla valutazione realista/basato sulla teoria⁶⁹.

VI.1.3 I benefici dell'approccio partecipativo

La partecipazione produce essenzialmente tre tipi di benefici:

- 1) riduce la distorsione dei risultati della valutazione;
- 2) aumenta l'efficacia degli interventi;
- 3) presenta potenziali sinergie con l'approccio realista e con quello basato sulla teoria (*theory-based*).

Riduzione della distorsione nei risultati della valutazione

Una valutazione svolta in modo in apparenza metodologicamente ineccepibile su un tema anche molto noto per il quale non c'è bisogno di approfondimenti teorici può dare risultati sbagliati e fuorvianti se gli aspetti identificati come rilevanti non rappresentano i valori degli attori coinvolti. La partecipazione diventa, quindi, una necessità metodologica nel momento in cui si profila il rischio di non tener conto di un insieme sufficientemente ampio di punti di vista.

Ad esempio, nel momento in cui si valuta un corso di formazione continua, il datore di lavoro sarà interessato a capire quanto l'intervento è stato in grado di aumentare la produttività individuale: per lui, quello è l'aspetto rilevante. Per il partecipante, invece, può essere rilevante non solo l'aumento della sua produttività nello svolgimento di una determinata attività, ma anche la spendibilità delle competenze ottenute in una pluralità di settori. Una valutazione che afferma che il corso è stato un successo perché ha aumentato la produttività individuale è parziale, perché non considera altre importanti dimensioni di cui è necessario tenere conto nel momento in cui si va a stabilire in cosa consista il successo del corso. Se la formazione continua è stata finanziata non dall'azienda ma da denaro pubblico e gli strumenti di programmazione e attuazione indicavano che gli interventi formativi dovessero fornire competenze trasversali, in

⁶⁴ Proprio alle potenzialità di un approccio alla valutazione partecipato e basato sulla teoria è dedicata gran parte di una recente monografia: Torrigiani, C., 2010.

modo da favorire l'occupabilità nel medio e lungo periodo anche in altre realtà, è fuorviante non tenere conto di questa dimensione nel momento in cui si individuano i criteri rilevanti e in cui si "alloca il valore". E i bandi non sempre individuano obiettivi effettivamente rilevanti, o che continuano a esserlo quando gli interventi sono implementati: di qui la necessità di coinvolgere i vari soggetti, che potremmo chiamare "testimoni diretti della rilevanza e del valore degli interventi".

La partecipazione ha un costo, sia in termini di risorse che di aumento della complessità del processo di valutazione ma è anche essenziale per minimizzare la distorsione del giudizio.

Riduzione sostenibile del conflitto

Uno dei principali argomenti dei detrattori della valutazione partecipata è che si rischia, proprio attraverso la partecipazione, di comporre interessi che si conoscono già a priori: il processo risulterebbe quindi ridondante. Ma ciò è vero se si rimane nella *logica della composizione di interessi immutabili*, mentre *la partecipazione funziona quando genera apprendimento mirato all'avvicinamento di posizioni precedentemente distanti*. Spesso, data la complessità e la crescente mutevolezza della realtà su cui agiscono gli interventi, il conflitto deriva semplicemente da inconsapevolezza: la conoscenza della realtà reciproca è in grado di far rendere conto gli attori che tutto sommato le loro distanze non sono incolmabili.

Rispetto all'apprendimento reciproco, la semplice composizione degli interessi è certamente una logica che funziona solo nel breve periodo: lungi dall'appianare il conflitto, rischia di congelarlo per poi farlo riemergere, magari esasperato, nel lungo periodo. Invece una comprensione autentica delle posizioni reciproche che porti a una loro revisione favorisce una riduzione del conflitto, reale e sostenibile.

Aumento dell'efficacia degli interventi

Un ulteriore beneficio prodotto dalla partecipazione è l'aumento dell'efficacia degli interventi. Ciò ha luogo mediante il coinvolgimento attivo di soggetti che, attraverso i processi partecipativi, acquisiscono non solo competenza e consapevolezza ma anche interesse a impegnarsi attivamente e a contribuire al successo degli interventi. Lo scambio tra attori ha infatti l'obiettivo di minimizzare sfiducia e diffidenza, e di "convincere" gli attori a lavorare insieme per un obiettivo che pian piano si scopre comune⁷⁰.

⁷⁰ La pianificazione strategica, ad esempio, è un processo partecipato che conferisce autorevolezza alle decisioni e ai documenti programmatici che da questo processo scaturiscono, in virtù del fatto che agli attori viene offerta non soltanto la possibilità di esprimere un proprio interesse, ma anche un ruolo attivo da giocare. Dal riconoscimento reciproco di questi ruoli nascono attese reciproche di comportamento che gli attori hanno incentivi a non disattendere.

Il successo di un intervento spesso non è controllato direttamente dall'Amministrazione, e viene raggiunto attraverso l'azione di molti attori situati ai diversi livelli implicati⁷¹. I cittadini sono sempre più protagonisti nel processo di attivazione e gestione dei servizi; non è più sufficiente un loro consenso passivo, ma occorre farli diventare partecipanti attivi. Se il successo di un intervento dipende allo stesso modo da tanti attori, tutti ugualmente importanti, è opportuno e necessario che tutti questi soggetti siano messi in rete sia per capire dove, tutti insieme nei rispetti ruoli, si voglia andare, sia per essere messi nelle condizioni di dare ognuno il proprio contributo, esprimendo i propri valori e interessi.

Sinergia con approcci theory-based e realista

La possibilità di interrogarsi sui valori rilevanti e gli aspetti che vale la pena approfondire, che è il cuore delle attività della valutazione partecipata, è particolarmente importante quando il contesto è mutevole, come spesso accade nel corso dei sette anni che caratterizzano i cicli della politica regionale. Qui la partecipazione diventa funzionale alla valutazione realizzata con altri approcci, in particolare quella realista o quella basata sulla teoria, mettendo a disposizione informazioni rilevanti che riguardano eventuali nuovi attori, nuove risorse di cui essi dispongono e nuovi vincoli che si trovano ad affrontare. In un contesto in mutamento, le strategie degli attori si ridefiniscono e la partecipazione fornisce “materiale” che poi gli approcci *theory-based* e realista elaborano per comprendere e spiegare le implicazioni di tali trasformazioni (cfr. riferimenti ai modelli logici complessi e complicati nel Paragrafo VI.2.1).

Il concetto di contesto, che nell'approccio realista è sempre legato a un meccanismo, è fortemente legato agli attori che quel contesto popolano e animano e al quale

⁷¹ Esistono diversi livelli di partecipazione, più o meno allargata: in prima approssimazione, si può distinguere tra un livello di partecipazione più allargata, in cui partecipano direttamente gli individui (lavoratori, imprese, residenti di un'area, utenti di un servizio, gruppo target di un intervento, persone o imprese che subiscono effetti negativi da un intervento, ecc.) e uno in cui questi individui non partecipano direttamente ma attraverso rappresentanze, formalizzate (ad esempio se partecipano i sindacati o altri soggetti collettivi o individui eletti *ad hoc*) o informali (attraverso gruppi non formalizzati e forme di *leadership* spontanea). Il valutatore si può trovare in una situazione in cui è necessario individuare *ex novo* livelli, soggetti e forme della partecipazione oppure in cui può (o deve) utilizzare le modalità eventualmente già esistenti (ad esempio, liste di partner sociali, gruppi organizzati, forum già esistenti). La partecipazione, infatti, ha una propria *governance*: la definizione dell'ampiezza dell'inclusione (quali gruppi partecipano e quali no), le forme della partecipazione, che possono essere permanenti (un forum, un comitato di quartiere) o *ad hoc*, formali (ad esempio un incontro indetto dall'Amministrazione o dal valutatore) o informali e autoconvocate. In tutti i casi, nei processi valutativi partecipati il valutatore dovrà dedicare energie e tempo a definire le modalità della partecipazione, mentre l'Amministrazione e il Nucleo dovranno sostenere e legittimare il valutatore, accettando di non essere l'unico soggetto il cui punto di vista è rilevante. Per un approfondimento inerente i diversi livelli di *governance* e le relazioni tra *governance* e partecipazione, cfr. Pennisi, C., 2007, *Perché e come dobbiamo ancora cercare un senso alla partecipazione*, in Gennaro, G., (a cura di), Studi in onore di Franco Leonardi, FrancoAngeli, Milano, pp. 192-205.

conferiscono un insieme di caratteristiche peculiari. Se gli attori fossero passivi e i loro comportamenti non rilevanti, non ci sarebbero differenze tra contesti: in questo senso, migliore è la qualità della partecipazione, maggiore è la capacità di una platea allargata di attori di influire sulle caratteristiche dei contesti e modificarle e quindi maggiore la necessità di approfondire la conoscenza teorica dell'intervento attraverso un approccio realista o *theory-based*.

VI.1.4 Valorizzare la partecipazione

Come tutti gli approcci alla valutazione, la partecipazione è più adatta in alcuni casi piuttosto che in altri e si raccomanda quando presenta un alto rapporto tra benefici e costi.

Ci sono due modi per tenere conto di punti di vista diversi: la spartizione tra interessi diversi che continuano a rimanere tali e l'apprendimento reciproco che porta all'individuazione di interessi comuni. La partecipazione dovrebbe essere funzionale alla seconda strategia, non alla prima. Per confrontarsi in maniera costruttiva ed evitare derive di sapore ideologico, è necessario trattare tematiche specifiche, che abbiano riscontri empiricamente rilevabili, e sulle quali si riesca, senza troppi traumi né difficoltà, a costruire un linguaggio comune.

Le dimensioni che influenzano le probabilità di successo della partecipazione sono quindi il livello di conflitto esistente tra gli attori, la misura in cui gli attori interessati sono rappresentati dalle organizzazioni esistenti, il grado di legittimità che gli attori si riconoscono reciprocamente, la specificità e concretezza delle problematiche discusse, e l'esistenza di un linguaggio comune o le reali possibilità di crearlo.

Conflitto su cosa? Ideologia vs. problemi pratici

La partecipazione, quando funziona, produce i maggiori benefici quando riesce ad avvicinare posizioni altamente conflittuali. Tuttavia, il rovescio della medaglia è che in questi casi è più difficile: le probabilità di successo sono minori. Eppure il successo è possibile anche nei casi meno favorevoli. In un esempio riportato da Patton⁷² riguardo la valutazione di una legge sull'aborto negli Stati Uniti, gli attori coinvolti provenivano da organizzazioni molto diverse, da quelle più progressiste a quelle confessionali con posizioni estremamente conservatrici. Messi di fronte al problema pratico di costruire un questionario, tuttavia, gli attori sono arrivati a concordare uno strumento condiviso di raccolta dei dati. Se si fossero messi a discutere dei principi alla base delle rispettive posizioni sull'aborto, probabilmente non avrebbero mai trovato un accordo, mentre di fronte a un problema pratico di comunicazione di base, le loro posizioni si sono

⁷² Patton, M. Q., 2007.

avvicinate⁷³. Ciò ha permesso alla valutazione di acquisire la stessa legittimità di processo condiviso agli occhi degli uni e degli altri. Insistere sulla creazione di condizioni tali per cui avvenga uno scambio di informazioni alla pari tra gli attori, invece di cedere a logiche di composizione/spartizione, è uno dei compiti più delicati e nello stesso tempo più importanti del facilitatore.

Un altro criterio che favorisce la scelta di un approccio partecipato è il grado di organizzazione degli interessi in campo. In particolare, quando la maggior parte degli attori coinvolti è dispersa sul territorio o tra diversi settori, o comunque non è rappresentata da associazioni sindacali o di categoria, senza partecipazione si rischia di tagliare fuori completamente un “pezzo” essenziale della politica.

Il decisore che affronti un percorso di valutazione partecipata, infine, deve saper gestire le aspettative che si possono legittimamente creare negli attori inclusi e che è rischioso e controproducente disilludere in seguito. In altre parole, se si coinvolgono gli attori in una parte del processo, poi non li si possono escludere completamente dalle altre fasi, e quindi – anche se non direttamente coinvolti – devono essere informati dei risultati, provvisori o meno, prodotti dalla valutazione e delle conseguenze pratiche di tali risultati.

La questione dell'apprendimento: innovazione e comunicazione

I problemi relativi alla distanza iniziale delle posizioni appaiono meno rilevanti in un contesto evolutivo, in cui l'intervento cambia col tempo e l'atteggiamento delle parti, invece di essere fissato a priori, si forma *in itinere*. Le parti più ostili possono diventarlo un pò meno, quelle che avevano in mente una determinata proposta si rendono conto che è meglio farne un'altra e così via, e ciò avviene grazie al dialogo e al confronto instaurato nell'ambito dei processi partecipativi. È importante concepire le diverse voci non come elementi statici, bensì dinamici, che seguono l'andamento pratico e reale dell'intervento e su questo continuano a concentrare l'attenzione.

Pone l'attenzione su problemi specifici e circoscritti facilita anche l'acquisizione di nuovi linguaggi: se i concetti da condividere sono pochi, sarà più facile riuscire a dividerli. In contesti in cui ci sono problemi di legittimità, dovuti a carenze comunicative o informative, è molto rischioso imporre dall'alto attività o iniziative che nessuno contribuirà a far funzionare veramente. Ciò è più probabile in situazioni in cui gli

⁷³ Invece, cioè, di trovare un accordo sull'applicazione della legge, o sulla legge stessa, o, peggio ancora, sull'aborto, gli attori hanno ricercato e trovato un accordo su quali informazioni fossero necessarie per potersi formare un'idea sull'applicazione della legge e su come quelle informazioni potessero essere raccolte, trattate e diffuse.

interventi sono nuovi o innovativi per i loro obiettivi o per gli strumenti previsti, oppure quando c'è semplicemente un'estensione del gruppo target.

Anche se non è molto diffusa, la valutazione partecipata non è necessariamente una novità assoluta: enti e organizzazioni la utilizzano infatti, talvolta, per ridefinire gli obiettivi dell'Amministrazione e/o ripensare la struttura organizzativa in modo tale da massimizzare le *chance* di raggiungimento di certi obiettivi. Nel corso di queste "autovalutazioni", spesso si scopre che questioni che si davano per assodate non erano poi così condivise, mentre si riesce a trovare un accordo su altre che si consideravano controverse.

Tempi e costi

Come altri approcci valutativi, la partecipazione va programmata in termini di costi e tempi necessari. Considerate le *chance* di successo e dati i problemi che ci si trova ad affrontare, quanto si è disposti a investire?

È necessario precisare che l'investimento non viene fatto solo dall'Amministrazione: tutti i soggetti coinvolti, se partecipano attivamente, sostengono un costo, in termini di risorse umane impegnate per un certo tempo.

Per ridurre i costi, sia finanziari sia in termini di tempo, a carico delle Amministrazioni e di tutti gli attori da coinvolgere, sono stati sviluppati, soprattutto negli anni Novanta, metodi (chiamati con ironia da coloro che li hanno elaborati metodi "*quick and dirty*"), rapidi e metodologicamente non "puri") che risultano efficaci e (relativamente) poco dispendiosi, in termini sia di tempo, sia di risorse finanziarie. Si tratta di raccogliere le idee delle persone coinvolte (in genere i destinatari/utenti degli interventi) su quali sono per loro gli aspetti rilevanti e, in relazione a questi, e solo a questi, coinvolgerle direttamente e contestualmente nella raccolta e spesso nel trattamento dei dati, qualitativi e quantitativi, necessari. Per fare questo, ci si sforza di utilizzare il linguaggio, i concetti e le procedure computazionali esistenti in quella specifica comunità. Quello che può essere difficile è trovare una figura professionale di qualità che abbia una preparazione e un'esperienza lavorativa che sintetizzi le competenze di ricercatore e facilitatore.

Riguardo alla scala dell'indagine, il numero di persone da coinvolgere non può essere troppo ampio: più è grande e maggiori saranno le difficoltà nella sintesi e nella comunicazione. Ma generalmente non c'è bisogno di ampliare la platea fino a raggiungere numeri ingestibili: in base al criterio della *saturazione*, infatti, quando coinvolgere l'ennesima persona o l'ennesimo gruppo non aggiunge niente di nuovo ai punti di vista già espressi, la rilevazione può considerarsi conclusa e sociologicamente rappresentativa. Infine, concentrare l'attenzione su poche tematiche specifiche non ha solo il beneficio di migliorare la comunicazione e far mantenere a tutti gli attori un buon

contatto con gli aspetti pratici degli interventi, ma contemporaneamente contribuisce a ridurre i costi del processo.

VI.2 Per saperne di più

Tra i testi introduttivi in italiano si segnalano:

House, E. R., Howe K., 2007, "Valutazione e democrazia deliberativa", in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di "Deliberative Democratic Evaluation", in Ryan, K. E., De Stefano, L. (eds.), 2000, *Evaluation as a Democratic Process*, in "New Directions for Program Evaluation", n. 85, Jossey-Bass, San Francisco).

Patton, M. Q., 2007, "Alla scoperta dell'utilità del processo", in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di *Discovering Process Use*, 1998, in "Evaluation", vol 4, n. 2, Sage Publications).

Palumbo, M., 2001, *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, p. 126.

Palumbo, M. e Torrigiani, C., a cura di, 2009, *La partecipazione fra ricerca e valutazione*, Franco Angeli, Milano.

Pennisi, C., 2007, *Perché e come dobbiamo ancora cercare un senso alla partecipazione*, in Gennaro, G., (a cura di), Studi in onore di Franco Leonardi, FrancoAngeli, Milano., pp. 192-205.

Torrighiani, C., 2010, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano.

Per approfondire la valutazione sensibile:

Stake, R., 2007, "La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile" in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation*, Occasional paper n. 5, College of Education, Western Michigan University, 1975).

Per una discussione critica di vari metodi partecipativi utilizzati per studiare processi e progetti di sviluppo, di interesse generale ancorché utilizzati soprattutto in ambito rurale in paesi in via di sviluppo:

Chambers, R., 2008, *Revolutions in Development Inquiry*, Earthscan, London.

Per una rassegna di tecniche e strumenti:

Altieri, L., 2009, *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, FrancoAngeli, Milano.

Pastore, V., 2010, "Si fa presto a dire partecipazione. Una riflessione su attori, finalità, tecniche e strumenti", in F. Ruggeri, G. Tomei (a cura di), *La valutazione fra esigenze di cittadinanza e di funzionalità dei servizi*, numero monografico della *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, (in corso di pubblicazione).

Rietbergen-McCracken, J. and Narayan, D. 1994, *Participation and Social Assessment*, Washington D.C., The World Bank.

VII. L'utilizzo appropriato di approcci e metodi: applicazioni nei gruppi di lavoro del progetto NUVAL⁷⁴

VII.1 Applicazioni a specifiche questioni di valutazione

Questo capitolo illustra, a partire dalle esercitazioni svolte nell'ambito del percorso formativo del progetto NUVAL⁷⁵, alcune opzioni per i casi su cui hanno lavorato i gruppi di partecipanti, per trarre considerazioni più generali sulla scelta degli approcci alla valutazione in base alle domande, alla natura degli interventi, e alle caratteristiche dei problemi. Simulando situazioni reali⁷⁶, si presentano riflessioni utili a individuare gli elementi di importanza per l'Amministrazione alla luce dei diversi approcci alla valutazione. In particolare, ci si focalizza sul "tipo di conoscenza" che ci si può attendere da ciascun approccio. Le riflessioni proposte aiutano, inoltre, ad apprezzare gli elementi fondamentali riguardanti il tipo di risorse da mettere a disposizione dei valutatori, interni o esterni, e quindi consentono di definire i mandati valutativi; forniscono spunti per la conduzione della valutazione, in particolare per l'interazione metodologica con i valutatori, interni o esterni; e offrono uno schema per porre nella giusta luce i risultati delle valutazioni stesse, in vista della loro utilizzazione e diffusione (all'interno dell'Amministrazione, presso il partenariato istituzionale ed economico-sociale, e il pubblico in generale).

VII.2 *L'utilizzo appropriato di approcci e metodi*

La questione dell'approccio o degli approcci da seguire nell'attuazione di una valutazione è di fondamentale importanza non solo per il valutatore (interno o reperito sul mercato), ma anche per i soggetti impegnati nell'interlocuzione con il valutatore: il Nucleo responsabile della gestione tecnica di una valutazione (eseguita da un valutatore esterno) o il soggetto che, nell'Amministrazione, assume il ruolo di soggetto responsabile tecnico della singola

⁷⁴ Questo paragrafo è frutto di un lavoro di discussione e revisione che ha impegnato entrambe le autrici nella riflessione sull'esperienza d'aula. È da attribuire a Laura Tagle il Paragrafo VII.2 e a Barbara Befani i Paragrafi VII.1, VII.3 e VII.4.

⁷⁵ Cfr. Appendice.

⁷⁶ Per individuare i casi, infatti, le organizzatrici del corso si sono rivolte al Gruppo di Lavoro del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria e (per uno dei casi) a partecipanti al percorso formativo: si tratta, quindi, di reali interventi rientranti nella strategia della Politica Regionale riguardo ai quali all'epoca del percorso formativo erano in corso o in preparazione valutazioni. Le opzioni discusse costituiscono un'elaborazione creativa, svolta sulla base del lavoro in aula, ma non limitata a questo. Esse, pertanto, non rispecchiano la strada scelta nella realtà per svolgere le valutazioni di questi interventi, né rappresentano l'unica possibile "soluzione" al problema considerato qualora si scelga di procedere a valutare questo tipo di interventi. Le considerazioni svolte, tuttavia, intendono costituire un'utile traccia per le riflessioni che i titolari della gestione tecnica della valutazione e/o i valutatori fanno nel momento in cui avviano una valutazione in modo consapevole, ponendosi, quindi, il problema di commisurare approcci, metodi, e risorse alle domande di valutazione.

valutazione. Le questioni generali relative all'approccio utilizzato alla valutazione (l'attitudine dell'approccio a fornire un determinato tipo di conoscenza, la soluzione data alla questione dell'attribuzione del valore, le caratteristiche del "successo", l'attendibilità dei dati, la generalizzabilità delle conclusioni) sono di grande rilevanza per coloro che utilizzeranno, direttamente o indirettamente, i risultati della valutazione nelle proprie decisioni. Si tratta di un insieme potenzialmente assai ampio di soggetti: gli uffici operativi dell'Amministrazione (che probabilmente interagiranno con il valutatore in modo formale e informale già nel fornire dati); il soggetto che coordina gli interventi della Politica Regionale; i soggetti che hanno la responsabilità dei singoli Fondi comunitari e nazionali; quelli che hanno la responsabilità di tutelare, ad esempio, le Pari Opportunità e l'ambiente; la Commissione Europea; i *partner* sociali; i gruppi di destinatari/utenti degli interventi. Inoltre, l'Amministrazione, in uno stadio molto preliminare deve tenere conto di quali approcci potrebbero essere adottati per la valutazione che si pensa di richiedere al fine di definire elementi cruciali per la conduzione della valutazione stessa: quante risorse finanziarie e umane dedicare; se e come raccogliere dati ulteriori rispetto a quelli già raccolti per le esigenze di gestione e di monitoraggio; di quanto tempo c'è bisogno e in quale stadio coinvolgere il valutatore; quali competenze attivare e come (acquisendole dall'esterno o richiedendo l'impegno del Nucleo). Nel caso in cui si decida di reperire il valutatore dall'esterno: è indispensabile anche riflettere su quale strumento utilizzare per sollecitare il mercato (ad esempio, cercare un *team* già formato, ricercando una società, oppure rivolgersi a individui, oppure, ancora, stipulare un'intesa con un'Università). Anche l'opzione verso uno specifico approccio incide molto su questi aspetti. Se, ad esempio, ci si trova a intervenire in una situazione di conflitto, in cui diversi gruppi hanno interessi diversi, e si ritiene che una valutazione partecipata rappresenti una delle opzioni più desiderabili, sarà necessario prevedere un tempo congruo per i processi partecipativi, e si dovrà ricercare un valutatore dotato delle competenze e conoscenze adeguate a svolgerli. Se si prevede invece di utilizzare un approccio controfattuale, sarà opportuno coinvolgere il valutatore molto presto, ancora prima che l'implementazione cominci, in modo da consentire l'organizzazione di esperimenti e/o l'individuazione adeguata di gruppi di controllo.

Tuttavia, sebbene sia fondamentale che le Amministrazioni siano consapevoli delle questioni legate alla scelta dell'approccio, non si deve ritenere che nel definire un mandato di valutazione, l'Amministrazione debba necessariamente individuare quale approccio il valutatore (interno o esterno) dovrà adottare e quali metodi e tecniche utilizzare. Al contrario, il QSN esplicitamente prevede che le Amministrazioni richiedano e facilitino l'esercizio di creatività da parte del valutatore: la valutazione è un processo emergente, in particolare nell'attuale assetto in cui si procede a valutare soprattutto questioni "controverse e rilevanti", questioni, cioè, su cui la mancanza di accordo nasconde, probabilmente, aree di incomprensione. Pertanto, l'Amministrazione dovrà vagliare quali

approcci si adattino potenzialmente meglio alle domande, allo scopo della valutazione, alla natura dell'intervento e organizzare le risorse in modo da rendere possibile al valutatore di scegliere l'approccio (o la combinazione di approcci) più adeguato.

L'approccio da adottare, o per meglio dire, dal punto di vista dell'Amministrazione, gli approcci la cui adozione deve essere resa possibile dalle decisioni dell'Amministrazione stessa, dipende dalla situazione in cui la valutazione avviene: le esigenze, conoscenze, aspettative degli attori. La scelta effettiva risulterà dall'interazione tra il valutatore e i soggetti deputati alla gestione tecnica, con l'intervento dei vari attori e, in particolare, dell'Amministrazione. Va chiarito che non esiste una corrispondenza necessaria tra tipi di interventi e approcci. Anche se si parla qui di scelta dell'approccio, sarà ormai chiaro, dalla lettura dei capitoli che hanno preceduto questa riflessione, che la questione normalmente non si pone in termini di una scelta netta tra approcci mutuamente incompatibili: piuttosto, sono possibili, e auspicabili, combinazioni di questi all'interno di ogni singola valutazione concreta. Ciascun approccio, come si è mostrato, risponde a una situazione che raramente caratterizza in modo esclusivo e univoco una valutazione nei suoi diversi elementi. Combinare gli approcci richiede, naturalmente, una cura particolare al rigore metodologico da seguire e all'attivazione dell'intera gamma delle competenze necessarie.

Per guidare le riflessioni che l'Amministrazione, il Nucleo e il valutatore dovranno fare, è possibile elaborare un quadro di riferimento in base al quale comprendere la situazione in cui ci si trova, identificare quali sono gli approcci possibili e desiderabili in quella situazione e identificare, tra questi, quello da adottare per affrontare i vari compiti di valutazione (attribuzione del valore, definizione degli strumenti di raccolta dei dati, elaborazione degli elementi teorici, attribuzione causale).

Un'utile griglia interpretativa fa riferimento al concetto di complessità⁷⁷. Questo concetto consente di distinguere le situazioni in *semplici*, *complicate* e *complesse* a seconda: della natura delle relazioni tra gli elementi (in particolare le relazioni di causa ed effetto), della conoscenza della situazione, e del consenso tra gli attori. Una situazione può essere definita "semplice" quando esistono una consolidata conoscenza e un certo consenso sulle relazioni tra gli elementi dell'intervento e quando è possibile, in base a tale conoscenza, individuare catene causali, che sono di tipo lineare. È un intervento semplice, ad esempio, una campagna di vaccinazioni, l'attribuzione di un incentivo, alcuni tipi di formazione professionale. Naturalmente, definire un intervento "semplice" non implica che esso sia anche facile da attuare: la terminologia si riferisce semplicemente alla conoscenza sulle relazioni e alla natura delle relazioni stesse.

⁷⁷ Ci si ispira qui alla griglia concettuale elaborata da Rogers, P.J., 2008 e utilizzata da Patton, 2010, in particolare il Capitolo IV, pagg. 86 e segg.

Una situazione è da considerarsi “complicata”, dal punto di vista tecnico o sociale, quando numerosi elementi devono essere coordinati per ottenere un risultato secondo catene causali che possono essere lineari o non lineari; quando, per concettualizzare e ottenere tale coordinamento è necessario attivare numerose competenze e/o centri di responsabilità; quando le relazioni tra gli elementi sono iterative; e quando esistono e sono legittimi diversi punti di vista sugli elementi in gioco e sulle relazioni che li legano. Sono complicati, ad esempio, gli interventi tesi ad aumentare le competenze in matematica degli studenti.

Nelle situazioni “complesse” esistono invece incertezza e conflitto, le relazioni tra gli elementi sono imprevedibili e mutevoli, le relazioni causali sono non lineari e caratterizzate da retroazioni. La metafora utilizzata per esemplificare intuitivamente una situazione complessa è quella dell’educazione dei figli. Interventi complessi sono quelli di sviluppo locale, in cui la natura e composizione dell’intervento varia in modo sostanziale da una località all’altra, come, pure, variano le comunità locali, che sono contemporaneamente soggetto e oggetto degli interventi.

Sebbene, nella pratica, la classificazione di una situazione resti sfumata, analizzare gli interventi secondo questa griglia consente di individuare elementi utili per definire quali approcci siano più adatti all’intervento concreto (dal punto di vista dell’Amministrazione) e per decidere (nell’interazione tra Amministrazione, responsabili della gestione tecnica e valutatore) quale approccio, o quale combinazione di approcci, adottare.

Alcuni tra gli elementi da tenere in considerazione sono specifici ai singoli approcci, e sono stati evidenziati nei relativi capitoli (e sintetizzati nelle schede di sintesi che ne precedono la trattazione di dettaglio), altri, più generali, sono trattati qui⁷⁸:

- Caratteristiche dei destinatari della valutazione: caratteristiche, esigenze, formazione, esperienza, domande, condizione e numerosità degli attori cui si rivolge primariamente la valutazione influenzano la scelta dell’approccio. Diversi approcci (come si è visto nei singoli capitoli) rispondono a domande diverse. Soggetti diversi hanno esigenze diverse: ad esempio, coloro che finanziano le strategie, come la Commissione Europea o il Dipartimento Per lo Sviluppo e la Coesione (DPS) (responsabile del coordinamento nazionale della politica regionale), potrebbero essere interessati a informazioni di tipo diverso rispetto a coloro che, nelle amministrazioni, attuano gli interventi. Le domande da porsi sono: quali attori sono interessati alla valutazione? Che ruolo svolgono? Che conoscenze e aspettative hanno? Quali sono le loro domande valutative? Di quali informazioni hanno bisogno? Quali approcci appaiono loro maggiormente

⁷⁸ Patton, M.Q., 2010, pagg. 98 e segg.

credibili/quali linguaggi utilizzano per pensare al programma (ad esempio, sono abituati a utilizzare informazioni quantitative o sono maggiormente interessati alla narrazione)?

- Ambito dell'intervento e della valutazione: le condizioni territoriali, politiche (ad esempio rilevanza politica del settore in cui si opera la valutazione), sociali e organizzative (ad esempio conflitti tra istituzioni o al loro interno) influenzano la scelta dell'approccio.
- *Governance*: la natura dell'intervento, naturalmente, è influenzata dalla numerosità dei soggetti che vi sono coinvolti, dal livello di collaborazione richiesto, dai conflitti esistenti o che potrebbero insorgere, e dall'esistenza di strumenti per comporli o ridurli.
- Ipotesi sulle catene causali: i rapporti causa-effetto possono essere lineari, definendo interventi semplici. In interventi complicati, operano contemporaneamente più rapporti causali (lineari o non lineari): uno stesso meccanismo, o più meccanismi, operano in vari contesti. Nelle situazioni complesse, i meccanismi sono molteplici e si sovrappongono, creando relazioni non lineari tra i vari meccanismi.
- Definizione degli esiti: in situazioni semplici, sono individuabili effetti misurabili, chiari e specifici. Si è di fronte a una situazione complicata quando gli esiti sono molteplici e vaghi. Nelle situazioni complesse, risulta difficile anche solo raggiungere un consenso su quali siano gli esiti, che spesso possono essere rintracciati solo a posteriori.

Interrogarsi su questi elementi può aiutare a definire un orientamento per individuare l'approccio o gli approcci meglio adatti alla specifica valutazione (o allo specifico compito nell'ambito di una valutazione). Un approccio controfattuale, ad esempio, è particolarmente adatto quando bisogna apprezzare situazioni in cui sono chiare singole catene causali, già esplorate in precedenza. Quando si decida di applicarlo in situazioni diverse, è probabilmente opportuno combinarlo con quello della teoria o partecipato per chiarire gli elementi non conosciuti. L'adozione dell'approccio della teoria, o di quello partecipato, può rivelarsi indicato, tuttavia, anche in situazioni che sono apparentemente semplici: è possibile infatti che elementi di complicazione o complessità non vengano esplicitamente alla luce. In situazioni complicate può essere indicato un approccio basato sulla teoria o realista, eventualmente combinato con un approccio partecipato, in modo da chiarire il contributo dei diversi meccanismi. In situazioni complesse è consigliabile fare riferimento prioritariamente all'approccio partecipato, riservando a fasi successive della valutazione, una volta che si è conseguita una chiarezza concettuale e si è stabilito il livello di consenso necessario, l'adozione degli altri approcci.

VII.3 *Le applicazioni*

I quattro casi su cui si sono esercitati i partecipanti al percorso formativo riguardano: la valutazione dei centri per l'impiego, degli interventi di contrasto alla dispersione scolastica, degli incentivi alle imprese e degli investimenti nel settore dei trasporti. Le riflessioni che vengono fatte, per le limitazioni delle esercitazioni stesse e per la natura della presente pubblicazione, si concentrano sugli aspetti metodologici, senza entrare nel merito di quelli organizzativi. Il metodo espositivo fa riferimento a una serie di domande da porsi nel risolvere le singole questioni: non si tratta (salvo che in casi specificamente indicati) delle domande valutative, ma di interrogativi che di volta in volta è utile porsi per proseguire nella definizione del disegno di valutazione e nell'attuazione dei singoli compiti.

VII.3.1 *Centri per l'impiego*

Uno dei casi alla base delle simulazioni svolte durante le esercitazioni ha riguardato la valutazione dei Centri per l'impiego. Innanzitutto, va individuata la natura dell'oggetto della valutazione: se, cioè, si tratta di un programma per migliorare la performance dei Centri, o una riforma del loro funzionamento, o i servizi ordinariamente forniti da uno o più Centri⁷⁹. Alcune domande preliminari che è opportuno prendere in considerazione sono “qual è il senso dei Centri per l'impiego? Perché sono stati istituiti? A quale bisogno rispondono o dovrebbero rispondere?”. Inoltre, ci si può domandare che tipo di servizi ciascun Centro offre: si tratta di un servizio uguale per ciascun utente, oppure gli operatori (e/o gli utenti) selezionano tra le opzioni a disposizione un mix di servizi che risulta specifico per ciascun utente? In questo secondo caso, come viene definito tale mix (ad esempio, in base alle richieste dell'utente, sulla base di una griglia predeterminata, sulla base dell'esperienza e del giudizio degli operatori)? Rispondere a queste prime domande significa focalizzare l'attenzione su *alcuni* aspetti dei Centri per l'impiego: ad esempio, la loro capacità di ‘aumentare’ l'occupazione (cioè di aumentare la probabilità di trovare lavoro per coloro che vi si rivolgono, oppure di raggiungere con i propri servizi la massima porzione possibile degli utenti potenziali). Questo passo non è scontato: per effettuarlo è necessario partire dal mandato istituzionale, capire a quale bisogno rispondono e/o dovrebbero rispondere i Centri, e comprendere come i singoli Centri che rientrano nella valutazione interpretano tale mandato.

Oltre al generico compito di facilitare l'incontro tra domanda e offerta, e, quindi, di soddisfare il bisogno dei cittadini di avere un lavoro, infatti, il Centro per l'impiego

⁷⁹ È necessario, cioè, stabilire se interessa valutare un servizio erogato in continuo (l'operato dei Centri) o se si tratta di una valutazione di programma (una riforma per migliorare o modificare l'operato dei Centri). La distinzione è di grande rilievo, anche se può apparire sfumata nelle applicazioni pratiche, e se, come si vede in questo stesso caso, le condizioni, motivazioni e risultati dell'erogazione del servizio sono rilevanti per la valutazione di programmi che interessino i soggetti che erogano il servizio.

potrebbe anche svolgere una funzione di freno rispetto alla fuga delle forze di lavoro da un determinato territorio, ad esempio nel caso in cui si ritenga che almeno una parte della fuga sia causata dalla scarsa conoscenza delle opportunità di lavoro nell'area. Potrebbero, quindi, emergere ulteriori domande: “quali sono le priorità nell'accettazione degli utenti? In base a quali criteri un centro decide di selezionare o attrarre i destinatari dei propri servizi? In base a quale interpretazione del mandato questi criteri sono giusti?”

Focalizzare l'attenzione sulla performance dei Centri significa, quindi, individuare dimensioni anche molto specifiche in base alle quali valutare l'operato di un singolo Centro o di un gruppo di Centri. Portato alle sue estreme conseguenze, questo lavoro potrebbe condurre alla fissazione di *standard* di *performance*⁸⁰: cosa vuol dire che la performance dei singoli Centri (e del sistema dei Centri per l'impiego) è soddisfacente, sufficiente, significativa o determinante? Come si fa a stabilire un termine di paragone? Se la dimensione che interessa è la loro capacità di incidere sulle probabilità di trovare lavoro dei loro utenti, quanto dovrebbero incidere affinché la loro performance possa essere ritenuta, ad esempio, soddisfacente o eccellente?

Rispetto al tipo di approccio da utilizzare, per questa fase in cui si identificano gli aspetti rilevanti dell'oggetto di valutazione, può essere utile adottare un approccio partecipato, oppure basato sulla teoria. Il primo sarà opportuno soprattutto nel caso in cui le attività dei Centri coinvolgano attori diversi dislocati sul territorio e portatori non solo di interessi diversi ma anche di conoscenze, esperienze e informazioni differenti, nel caso in cui ci si trovi in una situazione “complicata”. Il secondo sarà più adatto nel caso in cui sia in atto una riforma o una ristrutturazione dei Centri, che comprenda l'introduzione di nuove regole e/o nuove assunzioni di personale (o nuovi limiti all'assunzione di personale). L'introduzione di una riforma, infatti, potrebbe instaurare elementi di complessità, caratterizzata da cambiamenti ricorsivi, da disomogeneità, da incertezza rispetto agli esiti finali sulle attività dei Centri. Supponendo che gli obiettivi e i bisogni rimangano invariati, infatti, potrebbero essere in atto variazioni degli assetti istituzionali in grado di comportare nuovi vincoli e nuove opportunità rispetto all'erogazione dei servizi. In questo caso, è necessario ricostruire la catena causale dell'implementazione, ovvero le azioni e le interazioni dei funzionari pubblici e del personale dei Centri, poiché è probabile che, per ottenere magari gli stessi obiettivi, si abbiano a disposizione strumenti diversi rispetto al passato. L'introduzione di tali strumenti probabilmente

⁸⁰ Pur essendo compatibile con gli approcci presentati, la fissazione di standard per la valutazione della performance pubblica è tipica dell'approccio “pragmatista o della qualità”, cfr. Stame, N., 2001, e in particolare della valutazione libera dagli obiettivi (*goal-free evaluation*). Tale approccio non ha, finora, formato oggetto di attività all'interno dei percorsi formativi alla valutazione, e non è, pertanto, dalla trattato nella presente pubblicazione. Come si vede dall'applicazione, tuttavia, esso presenta elementi di grande utilità.

ridefinisce le capacità e le opportunità a disposizione degli operatori e degli utenti dei Centri, ma anche i vincoli entro i quali essi sono costretti a operare. Di conseguenza, potrebbe essere necessario riformulare le domande di valutazione in relazione ai nuovi assetti istituzionali⁸¹.

In questo caso, le domande che potrebbero orientare questa fase della valutazione sono: “Quali e quanti servizi sono disponibili? A quali utenti sono indirizzati? La riforma è stata motivata da un cambiamento negli obiettivi o si tratta di cambiare gli strumenti?” Se gli obiettivi dei Centri, e i servizi che ciascuno di essi eroga, sono disomogenei, si potrebbe cercare di capire quale servizio è più efficace nel raggiungimento di quale obiettivo. Ad esempio, un Centro probabilmente diversifica l’offerta dei suoi servizi a seconda se le sue priorità sono frenare la fuga delle risorse umane di qualità, oppure intervenire nelle situazioni a rischio maggiore di esclusione sociale. È consigliabile, quindi, nel momento in cui si vanno a individuare gli aspetti rilevanti da approfondire, ricostruire la catena che lega le attività di implementazione con gli effetti sui beneficiari (teoria del programma). Una volta definiti gli obiettivi del centro, e compresi i mezzi con cui si tenta di raggiungerli, si possono identificare le variabili chiave rilevanti⁸².

Se si arriva a identificare una variabile che si ritiene particolarmente importante rispetto alle altre e si riesce a costruire un gruppo di controllo significativo che funga da base per la ricostruzione del dato controfattuale, si può stimare l’effetto dei servizi erogati dal Centro (cioè di uno specifico servizio erogato in modo uniforme) confrontando la situazione reale con una ipotetica in cui potenziali utenti (dalle caratteristiche analoghe a quelle degli utenti effettivi) non usufruiscono di quei servizi, facendo attenzione a rispettare le condizioni indicate nel Capitolo II sull’equivalenza del gruppo di controllo rispetto a quello di trattamento. In tal modo si può rispondere alla domanda “qual è l’effetto di determinati servizi erogati dal Centro per l’impiego su una specifica variabile?”

⁸¹ Come è noto, il processo di valutazione è iterativo: in ciascuna fase è possibile, e spesso consigliabile, riprendere in considerazione gli elementi fondamentali della valutazione, tra cui, come in questo caso, anche le domande di valutazione.

⁸² Queste variabili chiave possono essere associate a indicatori che le sintetizzano e rappresentano. Tali indicatori non vanno confusi con quelli stabiliti in sede di programmazione come strumenti di gestione per la sorveglianza del programma. Ad esempio, se è stato ritenuto importante agire sugli individui che si rivolgono al centro, un indicatore può essere il numero di soggetti che si sono rivolti al Centro e che hanno trovato lavoro. Se si dà la priorità al contenimento della fuga delle risorse umane qualificate si può aggiungere “nella regione di provenienza”. Parallelamente, se interessa la capacità dei Centri di avere un impatto più esteso sul territorio e quindi di intercettare la domanda potenziale, si può rilevare il numero dei soggetti che si sono rivolti al Centro rispetto al totale di coloro che sono in cerca di lavoro in una certa area e in un certo periodo di tempo.

VII.3.2 *Dispersione scolastica*

La simulazione in questo caso è stata basata sull'analisi di interventi di contrasto alla dispersione scolastica. Nell'esempio venivano attivati tre diversi strumenti: due di prevenzione, che si proponevano di diminuire il numero degli abbandoni scolastici, e uno di contenimento, teso a recuperare i *drop-out* (cioè gli studenti che hanno già abbandonato la scuola) e ad aiutarli a inserirsi nel mondo del lavoro.

Il primo intervento consiste in percorsi integrati di istruzione e formazione (Offerta Formativa Integrata Sperimentale, OFIS) attivabili su trienni e destinati a giovani iscritti ai primi anni di istituti superiori. L'obiettivo dei percorsi integrati è far sì che gli studenti a rischio conseguano una qualifica regionale riconosciuta. Le dimensioni rilevanti dal punto di vista valutativo in questo caso possono essere l'attrattività del percorso e la sua capacità di motivare gli studenti affinché completino gli studi.

Il secondo è il progetto denominato "Scuole Aperte". Per quanto riguarda questo intervento, può essere importante che il progetto sia visibile e diffuso sul territorio (quindi che riesca a coinvolgere un ampio numero di strutture in diverse tipologie di aree) e che riesca a integrarsi con altre politiche scolastiche (quindi è rilevante determinare quanti interventi sull'organizzazione della scuola, o infrastrutturali, si erano associati al progetto Scuole Aperte, quali sinergie ne sono nate, ecc.).

Il terzo consiste in Percorsi Alternativi Sperimentali (PAS) della durata di un anno, che hanno come obiettivo quello di recuperare giovani *drop-out* e dar loro la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro. In questo caso, è importante che i percorsi siano in grado di intercettare il bacino esistente di *drop out* e di inserirli nel mondo del lavoro, possibilmente in maniera stabile.

Per implementare in maniera efficace gli ultimi due tipi di strumenti, tuttavia, è necessario coinvolgere attori diversi presenti sul territorio. Poiché le modalità di azione e interazione di soggetti diversi non sono quasi mai scontate o note a priori, è importante individuare una domanda di valutazione che permetta di comprendere quali sono gli attori coinvolti nell'attuazione, che funzioni hanno e come interagiscono. Di conseguenza, per valutare un intervento di questo tipo, sembra opportuno utilizzare una metodologia realista e/o partecipata. Una non esclude l'altra; anzi, tra le due metodologie possono crearsi utili sinergie. In questo caso, l'Amministrazione (e più in particolare i soggetti responsabili della gestione tecnica) dovranno strutturare il mandato di valutazione intorno alle linee essenziali di questi due approcci.

Nello specifico, le domande possono essere "quali sono gli attori effettivamente coinvolti nell'attuazione degli interventi a livello comunale, provinciale e regionale? Quali sono le attività organizzate dalle rete? Queste attività sono utili e/o efficaci

rispetto agli obiettivi dell'intervento? Sono utili rispetto a obiettivi non espliciti o esterni all'intervento? Perché? Quali meccanismi attivano?"

In generale, tutti questi interventi possono riuscire a ridurre la dispersione scolastica ma possono anche avere effetti inattesi che si ritengono negativi. Ad esempio, l'OFIS può generare una competizione tra istituti che non sempre può risultare "salutare"; e la volontà di ottenere un numero minore di *drop-out* può generare un effetto "abbassamento" della preparazione che si esige dagli studenti. Alcuni istituti possono rimanere "severi", e vedere abbassata la loro dispersione semplicemente perché riescono a intercettare solo gli studenti più bravi e motivati; mentre gli studenti meno motivati possono finire per dirigersi in istituti più "tolleranti". Di conseguenza, è fondamentale indagare i meccanismi attivati dagli interventi, spiegare perché, in virtù di quali cambiamenti essi influiscono sulla dispersione, e poi eventualmente rivedere la lista delle dimensioni importanti da considerare nella valutazione. Dopo aver rifinito la teoria nel modo appena accennato, potrebbe essere ad esempio opportuno utilizzare un indicatore "oggettivo" di rendimento scolastico (come quelli definiti dal PISA - *Student Assessment*) e considerare il tasso di dispersione congiuntamente a esso. Gli approfondimenti teorici sono utili al fine di evitare di incappare in effetti perversi, ad esempio premiando chi ha l'unico "merito" di aver abbassato il grado di preparazione.

Negli interventi in cui sono coinvolti diversi attori, soprattutto quando alcuni di loro hanno minore possibilità di esprimere le proprie posizioni (minore "voce" e minore potere), l'approccio partecipativo può essere utile perché, oltre ad articolare in maniera rappresentativa le dimensioni importanti dell'oggetto di valutazione, è in grado di produrre *standard* valutativi. "Qual è una percentuale accettabile di *drop-out*? Quando possiamo dire di essere efficaci nel recupero? Quali soggetti del territorio avrebbe dovuto raggiungere l'intervento? Cosa significa che l'intervento ha coperto in maniera soddisfacente il bacino potenziale dei *drop-out*?"

Anche un approccio controfattuale del tipo di quello illustrato nel Capitolo II è utilizzabile isolando una variabile specifica di interesse (come il tasso di dispersione). Nel caso esaminato, tuttavia, la valutazione interviene in un momento successivo alla progettazione dell'intervento. Di conseguenza, il valutatore non ha l'occasione di organizzare un esperimento per stimare la situazione controfattuale (cosa sarebbe successo in assenza dell'intervento). Se si ritiene rilevante, si possono valutare specifici segmenti di interventi confrontando il tasso di dispersione relativo a un certo intervallo di tempo, ad esempio annuale, di scuole che sono state coinvolte nei progetti con quello di scuole che non sono state coinvolte, ricostruendo un gruppo di controllo secondo una delle tecniche mostrate nel Capitolo II. Le entità messe a confronto ovviamente dovranno essere quanto più possibile omologhe rispetto ai fattori in grado di influenzare il tasso di dispersione e differire idealmente solo per il

fatto di essere state coinvolte o meno nei progetti. Se queste condizioni sussistono, si può rispondere alla domanda “qual è l’effetto netto dell’intervento X sul tasso di dispersione di uno specifico gruppo di scuole?”

VII.3.3 Incentivi alle imprese

Il terzo esempio preso in considerazione nella simulazione ha riguardato gli incentivi alle imprese. Questo gruppo di interventi comprende misure di carattere diverso: incentivi generici per gli investimenti produttivi, incentivi per l’innovazione o per la ricerca, incentivi all’imprenditoria femminile e altro. Una decisione che è necessario prendere nelle fasi iniziali è se fare più valutazioni per i singoli strumenti (“quale è lo strumento migliore?”) oppure una valutazione più generale di tutto il sistema di incentivi (“quali sono gli effetti combinati di tutti gli strumenti?”), circoscrivendola ad esempio a un determinato territorio.

Gli aspetti delle misure che si possono ritenere rilevanti sono, ad esempio, la loro capacità di:

- risolvere o ridurre problemi di competitività delle imprese;
- favorire la competitività delle imprese guidate da donne;
- avere ricadute positive in termini di occupazione.

Nell’individuare questi temi può essere importante un approccio partecipativo, che contribuisca a coprire tutti gli aspetti rilevanti per gli attori coinvolti, in termini sia di interessi, sia di conoscenze e informazioni. Nella fase successiva, può emergere l’esigenza di avere un quadro conoscitivo sul territorio rispetto ai gruppi target di riferimento. Un primo quadro andrà ricostruito utilizzando i dati raccolti tramite il sistema di monitoraggio sulle caratteristiche e la localizzazione delle imprese che hanno richiesto e ricevuto degli incentivi: quante sono, dove sono ubicate, in quali settori operano, come si presenta il loro bilancio di genere, quanti occupati hanno in quali posizioni e di quali incentivi hanno beneficiato, e da quali fonti. Alcune di queste informazioni, come è noto, in particolare quelle relative all’occupazione, sono particolarmente delicate, soprattutto in aree dove più elevato è il ricorso al sommerso.

I dati vanno confrontati con quelli desumibili da altre fonti primarie (accurate indagini dirette, interviste a testimoni privilegiati, ecc.) e secondarie (dati ASIA, ecc.).

Tuttavia, nel momento in cui ci si interroga sulla natura dell’oggetto di valutazione, possono emergere diverse teorie del programma che richiedono di porsi altri quesiti, oltre a quelli cui è possibile rispondere utilizzando semplicemente questi dati: qual è la funzione delle donne all’interno delle imprese? Che cosa si intende per competitività,

come è possibile misurarla per quelle imprese, in quell'area, in quel settore, con quelle specifiche dimensioni? Quali cambiamenti, nell'economia nel suo complesso, nel settore, nell'area, nel sistema di imprese, o all'interno di specifiche imprese, sono avvenuti durante l'intervento che possono aver influito sulla competitività (ad esempio, per quanto riguarda le singole imprese, inserimento di nuove figure manageriali, diversificazione di prodotto, innovazione tecnologica)?

Per rispondere a queste domande sarà quindi necessario ricostruire, ad esempio, i processi decisionali all'interno delle imprese e comprendere qual è il ruolo effettivo delle figure femminili (nel caso in cui si voglia valutare l'impatto degli incentivi per l'imprenditorialità femminile); sarà auspicabile costruire una mappa dei cambiamenti registrati all'interno delle imprese e nel loro comportamento nei confronti dei mercati, dei fornitori, della concorrenza (se lo scopo è evidenziare gli aumenti di competitività). Se le imprese nel tempo hanno usufruito di diversi tipi di incentivi, si tratterà di capire come interagiscono ed eventualmente isolarne i singoli effetti.

È auspicabile utilizzare un approccio controfattuale, se si individua una variabile quantitativa che riveste un interesse particolare. In tal caso, si può confrontare la performance dell'impresa, o del gruppo di imprese sostenute, rispetto a questa variabile, con un gruppo omologo di imprese che non hanno ricevuto incentivi (sempre che sia possibile individuare, con le varie tecniche a disposizione, tali imprese sostanzialmente omologhe). A seconda del tipo di incentivo e della sua diffusione sul territorio si potrà adottare uno dei metodi non sperimentali illustrati nel Capitolo II per rispondere alla domanda "qual è l'effetto degli incentivi su questa variabile rispetto a questo gruppo di imprese"?

VII.3.4 Investimenti nel settore dei trasporti

L'ultimo caso ha riguardato gli investimenti nel settore dei trasporti. L'esercizio consisteva nel riflettere su come valutare *ex post* gli effetti di investimenti che avessero tra i propri obiettivi la realizzazione di un sistema di trasporti efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile. Un'attività iniziale probabilmente utile potrebbe consistere in un approfondimento della rilevanza di ciascuna di queste dimensioni valoriali, finalizzato a scegliere la dimensione (o le dimensioni) più importante/i. Cosa ci interessa di più tra gli attributi del sistema? Che sia efficiente, integrato, flessibile, sicuro o sostenibile? È possibile utilizzare a questo scopo un approccio partecipato a seconda delle caratteristiche della rete degli attori coinvolti.

Supponiamo che venga scelta la dimensione di integrazione modale e, quindi, interessi verificare la capacità degli investimenti di migliorare l'integrazione. A questo punto l'oggetto della valutazione va ulteriormente precisato: può trattarsi di un programma di

investimenti avente per oggetto un dato territorio, di uno o più singoli progetti, di una strategia di intervento, della risultante di interventi incidenti nella stessa area ma che non sono stati collegati a priori in una strategia esplicita. Le domande possono riguardare gli effetti degli interventi: hanno ridotto la congestione? Hanno aumentato o diminuito la concentrazione modale? Le regole adottate hanno funzionato?.

Supponendo che si sia scelto di indagare più a fondo gli effetti sull'integrazione modale di un insieme di interventi, è necessario interrogarsi su come essa venga declinata nello specifico territorio e in relazione alle specifiche attività economiche che vi si svolgono (qui può essere utile rifarsi all'approccio basato sulla teoria o su quello realista). Ad esempio, in un'area in cui c'è una forte vocazione agricola, gli effetti possono essere ricercati nei costi e/o nei tempi di trasporto delle merci, nella stessa possibilità di trasportare alcune merci (che magari prima dell'investimento non era possibile trasportare); o nel volume o nelle direzioni di traffico. Vanno analizzate le implicazioni ambientali dei cambiamenti. A loro volta, questi cambiamenti (tempi di trasporto, direzioni e volume di traffico, implicazioni ambientali) potranno influire sulle imprese: si assisterà a fenomeni di crescita aziendale? Aumenterà il numero delle imprese? Ci sarà concentrazione oppure diversificazione? Cosa accade ai servizi pubblici e privati e alle componenti sociali? Naturalmente, questi aspetti hanno bisogno di tempo per avverarsi e per essere apprezzati.

Nella scelta degli approcci le opzioni sono molteplici. Tuttavia, poiché gli interventi infrastrutturali sono dissimili e non ripetibili, l'approccio controfattuale non è consigliabile, sia perché non è possibile organizzare un esperimento, sia perché, nel caso di disegno non sperimentale, è estremamente difficile, se non impossibile, ricostruire un dato controfattuale plausibile che renda possibile il confronto con i dati *ex post*.

VII.4 Cosa emerge dalle applicazioni: il punto di vista del valutatore

Come dovrebbe risultare chiaro negli esempi sopra riportati, nel valutare gli effetti delle politiche il valutatore (interno o esterno) intraprende, in maniera più o meno esplicita e più o meno articolata, quattro tipi di attività che, per ragioni legate alla limitatezza delle risorse disponibili (cognitive, economiche e temporali), nonché alla diversa utilità che ciascuna attività presenta nelle varie situazioni, assumono diversa rilevanza in ciascun concreto processo valutativo. Tali attività vengono svolte in dialogo con i soggetti responsabili della gestione tecnica e con i soggetti interessati agli esiti conoscitivi della valutazione (gli *stakeholder* della valutazione), ma sono di responsabilità del valutatore. In sintesi, esse sono definite nei seguenti punti da 1 a 4 (nel seguito si farà riferimento a questa numerazione):

- 1) Identificazione degli aspetti (valori) più importanti/rilevanti dell'intervento (che cosa ci interessa approfondire);
- 2) Trasformazione degli aspetti rilevanti (criteri) in elementi rilevabili e osservabili empiricamente (che portano all'identificazione ad esempio delle variabili di interesse e dei quesiti contenuti negli strumenti di rilevazione);
- 3) Rassegna/raccolta e eventualmente l'approfondimento delle conoscenze teoriche riguardanti gli aspetti rilevanti (che possono rimandare al punto uno per una revisione di quali aspetti siano effettivamente quelli rilevanti);
- 4) Attribuzione causale dei risultati osservati all'intervento.

Tali elementi sono spesso logicamente ordinati, nel senso che le assunzioni/ipotesi riguardanti alcuni di essi sono propedeutiche ad affrontare quelli successivi. Tuttavia, tale ordine non è sempre lineare: tra il primo e il terzo tipo di attività si crea spesso una dinamica iterativa, per cui dal terzo punto si torna al primo; oppure dal quarto si torna al terzo, nel momento in cui serve introdurre relazioni causali sui fattori che influenzano la variabile risultato nella ricostruzione del dato controfattuale.

Ogni tipo di attività è utile per rispondere a un certo tipo di domande valutative, anche se la risposta a tali domande può anche non richiedere necessariamente approfondimenti e ricerche specifiche (perché magari si tratta di conoscenze già consolidate e disponibili). Quando invece sono necessari approfondimenti, questo volume fornisce una guida agli approcci cui è possibile fare riferimento per effettuarli. Nel prosieguo del paragrafo analizziamo ciascuna di queste attività, considerando:

- i casi in cui si rende necessario un approfondimento e quindi l'adozione di (almeno) uno degli approcci;
- l'approccio più adatto per soddisfare tali esigenze di approfondimento;
- il tipo di domande valutative a cui risponde.

VII.4.1 L'individuazione degli aspetti rilevanti (valori)

La prima attività riguarda l'individuazione di quegli aspetti dell'oggetto di valutazione che interessa approfondire. Le domande a cui si vuole rispondere in questo caso sono le seguenti:

- Quali interventi vado a valutare?
- Per ognuno di essi, che cosa mi interessa andare a scoprire?
- Quali sono gli aspetti interessanti dell'intervento?
- Su cosa focalizzo la mia attenzione?

Questo stadio può essere un'occasione per definire “il successo” dell'intervento e articolarlo in una serie di criteri ed eventualmente *standard*.

- Che significa che un intervento ha avuto successo?
- Cosa deve aver prodotto?

Quando le risposte a queste domande non sono chiare/evidenti a priori, per trovarle è particolarmente adatto un approccio partecipato, magari focalizzato sull'analisi dei bisogni. In questa fase iniziale delle valutazioni, in un numero crescente di casi, vengono coinvolti numerosi attori che insieme partecipano all'individuazione degli ambiti su cui concentrare l'attenzione.

La definizione di successo dell'intervento può essere inoltre articolata in gradi: cosa significa che un intervento ha avuto un grande o un discreto successo? Quand'è che l'intervento è risultato invece in un piccolo o grande insuccesso? Si intrecciano in questa definizione elementi concettuali e quantitativi: è necessario, prima di esprimere il grado di successo in termini quantitativi, svolgere un lavoro maggiormente concettuale e qualitativo.

VII.4.2 La trasformazione degli aspetti rilevanti in elementi osservabili (strumenti di rilevazione)

L'individuazione dei criteri di valutazione o degli aspetti rilevanti comporta un processo di complessità molto variabile, che può richiedere un dialogo con attività di approfondimento teorico, in una dinamica iterativa. Una volta chiuso questo processo, tuttavia, è necessario trasformare i valori individuati in elementi osservabili e rilevabili empiricamente, in base ai quali costruire gli strumenti di rilevazione (tracce di intervista, questionari, indicatori, variabili da osservare, dati qualitativi e quantitativi, fonti di dati secondari, ecc.).

Nel caso della fissazione di *standard*, vengono spesso stabiliti una serie di target quantitativi o dei valori minimi “soglia”. Tali valori riguardano gli effetti degli interventi, e non vanno, quindi, confusi con quelli relativi alla capacità di spesa e di realizzazione di output. Per rilevare gli effetti è necessario delineare un sistema di rilevazione di evidenza empirica (fatto di questionari, interviste, osservazione diretta, utilizzazione di dati secondari) in grado di fornire informazioni che siano delle “traduzioni” dei criteri di valutazioni: traduzioni in quanto sono più facilmente trattabili, a livello empirico, dei criteri, espressi in genere in forme relativamente astratte.

VII.4.3 *L'approfondimento degli aspetti rilevanti (teoria)*

Il terzo tipo di attività riguarda gli elementi cognitivi che è necessario possedere per trattare l'oggetto di valutazione. In che misura si è certi che i criteri individuati e le corrispondenti quantificazioni siano in grado di cogliere gli aspetti rilevanti? La certezza a questo riguardo è proporzionale alla bontà (qualità e quantità) della conoscenza dell'oggetto di valutazione. Migliorando la nostra conoscenza dell'intervento e del settore in cui opera, aumentano le *chance* di selezionare i criteri giusti. Ad esempio, se un intervento ha o ha avuto delle conseguenze inattese particolarmente gravi, che non si prevedeva potessero esserci, non è detto che tali conseguenze emergano dai dati raccolti, in particolare se si utilizzano disegni valutativi concentrati a misurare, ancorché con grande accuratezza, solo gli effetti attesi. Gli approfondimenti teorici sull'oggetto di valutazione sono quindi utili ad assicurarci che tutti gli aspetti realmente legati ai criteri scelti al punto uno siano presi in considerazione. In questa fase ci si propone di rispondere a domande del tipo:

- Perché l'intervento avrebbe dovuto funzionare? Perché ha funzionato (o non ha funzionato)?
- Attraverso quali meccanismi si suppone che si raggiungano, o siano stati raggiunti, i risultati? In quali contesti?

Gli approcci utili a questo fine sono la valutazione basata sulla teoria e la valutazione realista, eventualmente combinati con un approccio partecipato. Nella prima si distingue tra teoria del programma e teoria dell'implementazione⁸³. La teoria del programma⁸⁴ risponde a domande sulle dinamiche dei gruppi di beneficiari o destinatari che si trovano a valle del processo di implementazione. La teoria dell'implementazione, invece, riguarda le attività realizzate nell'ambito della gestione dell'intervento e dà conto delle dinamiche degli attori coinvolti a vario titolo nell'attuazione.

L'oggetto di valutazione è dinamico: gli aspetti di esso che per noi sono rilevanti generalmente non riguardano soltanto le sue proprietà e caratteristiche statiche e intrinseche, ma anche il suo modo di interagire con l'ambiente esterno e il suo modo di reagire a cambiamenti del contesto che non sempre sono prevedibili. Se ci si trova, cioè, di fronte a una situazione complicata o complessa, la teoria utile in questa fase è quindi non solo descrittiva, ma esplicativa del comportamento dinamico dell'oggetto di valutazione e degli attori in esso coinvolti.

⁸³ Weiss, C. H., 2007, "La valutazione basata sulla teoria", in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di "Theory-based evaluation: Past, Present and Future", in Rog, D.J. (ed.), 1997, *Progress and Future Directions in Evaluation*, in "New Directions for Evaluation", n. 76, Jossey-Bass, San Francisco).

⁸⁴ Chiamata da Rossi e Freeman "concettualizzazione del programma" (cfr. Capitolo I) o *conceptual theory* nella *Program Theory-Based Evaluation Science* di Donaldson.

In questa tipologia di attività si cerca di capire non tanto cosa ci interessa direttamente di un oggetto di valutazione, come il fatto che produca o meno un certo risultato; ma piuttosto perché lo abbia prodotto o si suppone che lo abbia prodotto; e quali sono i fattori che influenzano, e i meccanismi che spiegano, quel risultato. L'obiettivo qui non è tanto disegnare un quadro iniziale degli aspetti rilevanti (o criteri di valutazione), ma, piuttosto, correggerlo. Dopo questo tipo di approfondimenti (ad esempio la scoperta di un particolare meccanismo che si attiva solo in certi contesti) possiamo renderci conto che alcuni elementi dell'oggetto di valutazione sono più importanti (o meno importanti) di quanto non pensassimo in precedenza.

VII.4.4 L'attribuzione causale dei risultati osservati all'intervento

Questa tipologia di attività riguarda l'attribuzione causale del risultato osservato all'intervento. Va ricordato a questo proposito che l'approccio basato sulla teoria presuppone che l'intervento abbia *sempre* un qualche effetto, e si tratta soltanto di scoprire quale, in quale contesto e, rimandando al primo punto (identificazione dei valori), se tale effetto è desiderabile o meno. Tuttavia, esistono casi in cui si vuole – e si può – stabilire la misura (che può anche essere nulla) in cui l'intervento nel suo complesso ha contribuito al raggiungimento di un certo risultato quantitativo; di conseguenza si possono adottare o l'approccio realista o quello controfattuale, utilizzando metodi di tipo sperimentale o non sperimentale. Nel primo caso le domande sono:

- Quali effetti produce l'intervento per le varie categorie di destinatari?
- Attraverso quali meccanismi si sono prodotti gli effetti?

L'approccio controfattuale risponde a domande del tipo:

- L'intervento produce gli effetti previsti?
- In quale misura l'intervento nel suo complesso ha effettivamente contribuito al raggiungimento del risultato osservato?

A tal fine si concentrano risorse sull'acquisizione di informazioni riguardanti una specifica variabile di interesse, che si suppone riesca a sintetizzare in maniera robusta e affidabile i valori rilevanti per gli attori di riferimento.

Su quali attività investire? Quali domande approfondire?

L'opportunità di investire più risorse su alcune attività piuttosto che su altre dipende principalmente da due fattori: fattibilità e disponibilità di informazioni. La fattibilità riguarda l'utilizzabilità dell'approccio adatto a rispondere alle domande che interessa

approfondire nella situazione specifica. In altre parole, se per rispondere a una certa domanda è necessario un approccio che per qualche motivo non è applicabile al caso specifico, si è costretti o a rinunciare alla domanda o ad approfondire le fasi propedeutiche, in modo, ad esempio, di ridurre la conflittualità o l'incertezza. Il secondo fattore che influenza la scelta delle attività su cui concentrare le risorse consiste nelle informazioni che si hanno già a disposizione, e in particolare quanto tali informazioni possano essere ritenute affidabili ed esaustive. Ad esempio, se esiste un consenso robusto su quali siano gli aspetti rilevanti dell'oggetto di valutazione (in altri termini i valori sono chiari e non controversi), si possono trascurare le attività del primo tipo; o meglio, darle per acquisite ed evitare di adottare approcci partecipati.

Parallelamente, se il fenomeno di interesse è sufficientemente conosciuto, se si tratta di un intervento già studiato, su cui esiste un patrimonio di conoscenze consolidate, e non ci sono particolari novità nelle fasi di attuazione e/o di programmazione, si possono trascurare le domande sulla teoria. Infine, esistono dei casi in cui il fatto che un certo intervento riesca a influire su un fenomeno è noto a priori, oppure altri in cui non si riesce a isolare una sola variabile quantitativa di riferimento che risulti più importante delle altre. In questi ultimi due casi le attività relative alla quantificazione del contributo dell'intervento rispetto a una variabile risultato possono essere scartate.

VIII. Conclusioni

Verso un'utilizzazione più estesa di approcci di valutazione degli effetti degli interventi. Possibili prospettive di impegno istituzionale

Obiettivo di questo lavoro è quello di alimentare e intensificare il confronto tecnico e istituzionale sulla valutazione *ex post* degli effetti degli interventi della politica regionale e della politica di sviluppo rurale, fornendo alle Amministrazioni (responsabili di organizzare e avviare le valutazioni) e ai Nuclei di Valutazione (responsabili di condurre direttamente alcune valutazioni o di assicurare la gestione tecnica delle valutazioni affidate a valutatori esterni) un contributo in termini di conoscenza perché si possa pervenire all'impostazione e alla realizzazione di un numero più consistente di valutazioni *ex post* degli effetti degli interventi attuati.

In sede di conclusioni qualche considerazione va fatta sulle condizioni, in primo luogo istituzionali, che è necessario promuovere e determinare perché questo accada.

Alla costruzione del sistema istituzionale di valutazione della politica regionale, l'UVAL ha dato un contributo come centro ideatore, promotore e co-realizzatore dell'attuazione delle due principali innovazioni istituzionali che, a partire dall'inizio dello scorso decennio, hanno fortemente segnato l'inizio di una nuova stagione nel modo di fare e di gestire la valutazione della politica regionale da parte delle amministrazioni centrali e regionali⁸⁵: prima l'istituzione e l'attivazione dei Nuclei di valutazione e della loro Rete; poi l'attivazione del Sistema Nazionale di Valutazione⁸⁶.

Non è certamente questa la sede per consuntivi e analisi della situazione di queste due "istituzioni" nell'assetto nazionale della politica regionale. Quello che certamente si può dire è che, dopo una fase nella quale esse hanno dato, con l'UVAL, una spinta molto forte in termini di ampliamento delle capacità di valutazione nel sistema delle Pubbliche Amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo, da qualche tempo questa spinta propulsiva è venuta in parte meno. Questo per diverse ragioni: alcune oggettive e assai poco controvertibili (dal 2008 la Rete dei Nuclei non è più operativa e la mancanza di un centro di riferimento comune ha certamente inciso anche sull'attività che i singoli Nuclei portano avanti); altre riguardanti la visibile difficoltà, pur fra sforzi notevoli e anche risultati positivi, del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei nel loro complesso a

⁸⁵ La Commissione Europea, ad esempio, ha esplicitamente riconosciuto che il miglioramento dell'impianto e della qualità delle valutazioni intermedie già nel periodo di programmazione 2000-2006 è da attribuirsi al sostegno prestato dal SNV Ob.1.

⁸⁶ Del SNV fanno parte, oltre all'UVAL, cui è affidato il coordinamento delle attività, ISFOL, INEA, Dipartimento per le Pari Opportunità e i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni regionali e centrali. Le attività sono realizzate da un Gruppo di Lavoro, di cui fanno parte Nuclei che stipulano specifici protocolli di adesione con l'UVAL. Nel 2010 hanno partecipato al Gruppo di Lavoro i Nuclei delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

sostenere e realizzare alcuni degli indirizzi più innovativi (la valutazione *ex post* degli effetti fra questi) del QSN 2007-2013.

L'avvio di una nuova fase della valutazione della politica regionale in cui, dando attuazione agli indirizzi che si stanno formando tanto in sede europea che nazionale e di cui si è detto nell'Introduzione al presente volume, si impostino e realizzino un numero più consistente di valutazioni *ex post* degli effetti di politiche e interventi, non può prescindere dal rilancio di un'azione istituzionale forte e determinata per rafforzare capacità e autorevolezza tecnica e dare nuovi stimoli e maggiore intensità all'azione del Sistema Nazionale di Valutazione e a quella dei Nuclei di valutazione.

L'UVAL si sta già muovendo in tal senso nell'ambito delle sue competenze strettamente tecniche⁸⁷ ma, per conseguire risultati rilevanti in tempi ragionevoli, è necessario che di tale esigenza assumano piena consapevolezza e responsabilità tutte le Amministrazioni impegnate nell'attuazione degli interventi della politica regionale.

Il Sistema Nazionale di Valutazione, nel proseguire la sua attività di orientamento e di costruzione di capacità presso le Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali e nei Nuclei, deve dare un impulso diretto e forte alla promozione e realizzazione di valutazioni *ex post* degli effetti, impegnandosi direttamente nell'esecuzione di valutazioni pilota da realizzare attraverso il concorso di più Nuclei.

Questo può implicare qualche innovazione nel modello organizzativo delle attività e nelle modalità della partecipazione attiva al Sistema, che va allargata e resa maggiormente coerente (nella continuità e nell'intensità di lavoro) con l'obiettivo di fare del Sistema Nazionale di Valutazione un vero e proprio "motore" di attività valutative *ex post*.

Per quanto riguarda l'insieme dei Nuclei di valutazione "si trattadi intraprendere al più presto un nuovo percorso di rilancio e anche di riforma – alla luce dell'esperienza decennale alle spalle, dei suoi risultati e insieme anche dei tanti

⁸⁷ Al momento in cui si scrive è prossimo all'avvio operativo il progetto UVAL "Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e ai Nuclei di valutazione" finanziato nell'ambito del PON GAT (progetto SNV-NUVAL). Il progetto è diretto a: migliorare le capacità di valutazione delle amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale di coesione e la qualità e l'efficacia delle valutazioni; migliorare la qualità e l'efficacia dell'attività di valutazione dei Nuclei di valutazione e verifica e promuovere il raccordo fra i Nuclei per l'attuazione di attività comuni; promuovere e accelerare la valutazione delle politiche pubbliche attuate nel QSN 2007-2013 e la diffusione e l'utilizzazione dei risultati; promuovere la cultura della valutazione delle politiche pubbliche nelle amministrazioni pubbliche e nell'offerta formativa del sistema universitario. In sostanza è il progetto attraverso il quale l'UVAL moltiplica i suoi sforzi per rilanciare e sostenere l'azione del Sistema Nazionale di Valutazione e del sistema dei Nuclei di valutazione, dando continuità e maggiore intensità, per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, alle migliori pratiche già messe in atto con il progetto NUVAL.

elementi migliorabili – dell’assetto, del ruolo e delle funzioni della Rete dei Nuclei e, insieme, dei singoli Nuclei”⁸⁸.

Nell’ambito di questo percorso di rilancio è importante che si rafforzino i caratteri della funzione originaria principale dei Nuclei: il loro ruolo tecnico di valutazione delle politiche pubbliche da indirizzare oggi con crescente intensità sulla valutazione degli effetti realizzati (e non solo su quelli attesi) dagli interventi della politica di sviluppo regionale.

Nel tempo molti Nuclei hanno progressivamente assunto una funzione prevalente di accompagnamento tecnico-amministrativo dell’azione delle rispettive Amministrazioni e ciò ha in molti casi condotto a un affievolimento delle loro possibilità di far fronte alle funzioni di realizzazione e gestione di valutazioni⁸⁹.

Si tratta di funzioni entrambe importanti e che possono convivere. Anzi, rafforzare il ruolo e la capacità dei Nuclei nel condurre valutazioni degli effetti rigorose e utili può aumentare la loro autorevolezza tecnica e migliorare, nelle rispettive amministrazioni, la percezione della loro specializzazione e, conseguentemente, accrescere anche la loro capacità di influire positivamente sui processi tecnico-amministrativi in cui sono impegnati⁹⁰.

I tempi e i modi con cui si potrà procedere al rafforzamento del sistema istituzionale di valutazione della politica regionale di sviluppo sulla base della sola agenda corrente potrebbero, tuttavia, risultare incompatibili con l’esigenza di orientare da subito le Amministrazioni e le strutture tecniche istituzionali verso la realizzazione di un numero più ampio di valutazioni degli effetti degli interventi della politica di sviluppo regionale.

⁸⁸ DPS “Rapporto Annuale 2009 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate”, presentato al Parlamento dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione Territoriale On. Raffaele Fitto.

⁸⁹ Rimane rilevante il ruolo esplicitamente assegnato ai Nuclei dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per quanto riguarda in particolare la conduzione e l’esercizio delle attività di valutazione (VI.2.3) e quindi anche di quelle valutazioni *ex post* su argomenti rilevanti e controversi che costituiscono uno degli indirizzi più innovativi del QSN stesso. Di fatto, quindi, questo relativo “indebolimento” della loro funzione di realizzazione e gestione di valutazioni rischia di contravvenire a uno dei punti più qualificanti della missione loro anche formalmente assegnata. Dalla ricognizione 2010 del SNV sulle valutazioni risulta che sono state concluse (nel periodo settembre 2009-luglio 2010) solo 9 valutazioni di tipo “innovativo” cioè *ex post* e focalizzate su un singolo intervento, tema o problema. Ne risultano in corso (risulta cioè che sono state iniziate le ricerche valutative) circa 26, quasi tutte affidate internamente ai Nuclei, e in preparazione altre 42. Tuttavia dalla ricognizione emerge anche come un gran numero delle valutazioni in corso e di quelle in preparazione proceda con lentezza.

⁹⁰ Questo implica anche la necessità di una riflessione sulle competenze e quindi anche sulle modalità di reclutamento di componenti ed esperti dei Nuclei. Fare e gestire valutazioni degli effetti degli interventi richiede competenze adeguate e specialistiche in quantità superiore a quelle attualmente operanti in molti Nuclei. Appare dunque corretto in tal senso quanto indicava il citato “Rapporto Annuale 2009” del DPS richiamando la necessità di pervenire all’individuazione di criteri più stringenti e comuni a tutti i Nuclei sulle modalità atte ad assicurare che essi possano esprimere, così come esplicitamente richiesto dalla norma “adequati livelli di competenza tecnica e operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione” (art.1, comma 2, L.144/1999).

Si tratta, quindi, da un lato di procedere sul percorso già in atto lavorando sul rafforzamento istituzionale, dall'altro, però, di accelerare il passo sulla produzione di conoscenza analitica sugli effetti degli interventi, ri-orientando con forza le strutture, le risorse e le competenze disponibili verso la realizzazione di valutazioni *ex post*.

A tale attività va dato un impulso deciso, definendo (e condividendo) una “*nuova agenda per la valutazione istituzionale*” di cui possano costituire punti qualificanti (di cui qui si anticipa una possibile proposta, ma che dovranno essere ovviamente presentati, discussi e condivisi nelle sedi opportune e in primo luogo nell’ambito del sistema di valutazione) i seguenti elementi:

- promuovere una stagione di valutazioni *ex post* degli interventi di politica regionale ad esempio concordando un’azione che preveda che ogni Nucleo di valutazione metta in cantiere e proceda a realizzare (direttamente o gestendo valutazioni affidate esternamente) con i tempi necessari, oltre alle attività valutative già in corso, almeno una, due o tre valutazioni *ex post* degli effetti della politica di sviluppo regionale. Considerando che i Nuclei sono circa 30, ciò significherebbe dare il via alla realizzazione di un insieme di 40-50 valutazioni di questo tipo;
- rinforzare l’azione proattiva di impulso, coordinamento, supporto tecnico-metodologico del Sistema Nazionale di Valutazione, con il sostegno del progetto SNV-NUVAL⁹¹ di questa stagione di valutazioni *ex post*, assicurando il confronto e la comunicazione delle scelte di metodo e dei risultati delle valutazioni;
- procedere alla condivisione di un linguaggio e di una “cassetta degli attrezzi” articolata e pluralista per condurre valutazioni *ex post* degli effetti. Si tratta di rendere concretamente adottabili gli approcci di cui si è parlato in questo lavoro e, al contempo, di facilitare lo sforzo a tutti richiesto sul piano della conoscenza degli strumenti, in modo da accrescere la capacità di selezionare l’approccio più adatto a soddisfare ciascuna domanda valutativa;
- l’avvio da parte del Sistema Nazionale di Valutazione, con le attuali risorse e con il sostegno del progetto SNV-NUVAL, di almeno 2-3 valutazioni pilota⁹² da realizzare direttamente attraverso la cooperazione tecnica di più Nuclei di valutazione, sperimentando metodi misti e approcci per “triangolazione”;
- promuovere la revisione e l’aggiornamento graduale dei Piani delle valutazioni in modo che, oltre a indicare le valutazioni già previste, includano anche

⁹¹ Cfr precedente nota 87.

⁹² Durante il 2011 il SNV sostiene anche processi valutativi pilota a livello locale, nell’ambito del mandato attribuito dal QSN di sostenere le Regioni nell’espansione della pratica valutativa. Ulteriori particolari sono contenuti nella pagina www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_valutazione_locale.asp

valutazioni che potranno dare risultati fra due-tre anni. Come si è rilevato più volte nell'illustrare gli approcci, le valutazioni degli effetti di interventi vanno impostate e preparate con largo anticipo e per loro stessa natura richiedono tempo. Per questo, è bene che i Piani delle valutazioni siano caratterizzati dalla necessaria flessibilità operativa ma anche da crescente solidità formale e amministrativa delle regole che presiedono alla loro attuazione, in modo da dare certezza e continuità (anche di risorse) alle valutazioni da realizzare;

- rimettere al centro dell'attenzione la questione delle competenze necessarie a impostare e realizzare valutazioni utili, tenendo conto, in particolare, che un *team* minimo di valutazione degli effetti che possa operare con adeguata capacità tecnica, richiede competenze specifiche relative alla valutazione (metodologiche, relative all'espressione dei giudizi valutativi e alla logica della valutazione, quantitative e qualitative e così via) e di conoscenza sul tema che si valuta. Occorre, quindi, far leva sulle competenze esistenti (rintracciandole e valorizzandole) ma anche operare per mobilitarne di nuove;
- progettare, infine, modalità di coinvolgimento e di cooperazione tecnica con il mondo scientifico: non solo quello che già si occupa di valutazione, da coinvolgere più strettamente, ma soprattutto quello che potrebbe occuparsene apportando valore aggiunto di conoscenze e competenze. Questo non solo sul piano dell'impostazione scientifica e metodologica, ma anche su quello più direttamente operativo della conduzione delle valutazioni, insieme alle strutture tecniche interne alle amministrazioni o comunque su loro impulso.

L'UVAL, insieme ai Nuclei e alle altre strutture tecniche (ISFOL e INEA, che collaborano all'interno del SNV), è certamente chiamata ad agire sul piano della proposta, dell'impostazione e come motore sia del necessario rafforzamento istituzionale sia di questa rinnovata agenda per la valutazione. Ci sono, infatti, come detto nell'Introduzione, elementi convergenti che sembrano indicare, per impulso sia comunitario, sia nazionale, che questa è una fase in cui non solo è possibile ma anche opportuno e doveroso agire con lungimiranza nel campo della valutazione. È tuttavia necessario che da tutto il sistema istituzionale che opera nell'attuazione della politica regionale di sviluppo arrivino non solo segnali di condivisione ma anche di una convinta, attiva e concreta partecipazione a creare le condizioni perché questa proposta, se veramente condivisa, si traduca in più estesa pratica effettiva.

Bibliografia

- Agodini, R., Dynarski, M., 2004, "Are Experiments the Only Option? A Look at Dropout Prevention Programs", in *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, no. 1, February;
- Altieri, L., 2009, *Valutazione e partecipazione. Metodologia per una ricerca interattiva e negoziale*, FrancoAngeli, Milano;
- Barbera, F., 2004, *Meccanismi Sociali. Elementi di Sociologia Analitica*, Bologna, Il Mulino;
- Barca, F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Bard, M., and Zacker, J., 1971, "The Prevention of Family Violence: Dilemmas of Community Interaction".in *Journal of Marriage and the Family* 33:677–682;
- Befani, B., 2008, "I risultati della valutazione: dagli studi di caso alla teoria di medio raggio" in Accorinti, M. *Terzo settore e capitale sociale: obiettivi, politiche, interventi*, Biblink editori;
- Befani, B., 2010, "Criteria and Theory in the Evaluation of Organisations", in *Evaluation* July vol. 16 no. 3 pp. 249-262;
- Berk, R., 2005, Randomized Experiments as the bronze standard, Department of Statistics, UCLA, available at: <http://repositories.cdlib.org/uclastat/papers/2005080201/>;
- Bickman, L., 1987, "The functions of program theory", *New Directions for Program Evaluation*, 33;
- Biolcati Rinaldi, F., 2006, *Povert , teoria e tempo. La valutazione delle politiche di sostegno al reddito*, Franco Angeli, Milano (in particolare il cap. 2);
- Biolcati Rinaldi, F., 2008, "Meccanismi e valutazione: un confronto fra approcci", *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n. 42;
- Campbell, D.T., Stanley, J. C., 2004, *Disegni sperimentali e quasi-sperimentali per la ricerca*, Edizioni Eucos, Roma (traduzione di Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research, 1966, Houghton Mifflin Company, Boston);
- Campbell, D.T., 2007, "Riforme come esperimenti", in *Classici della valutazione*, Nicoletta Stame, (a cura di), Franco Angeli, Milano (traduzione italiana di Campbell, D.T., 1969, "Reforms as experiments" in *American Psychologist*, vol. 24 n. 4);
- Chambers, R., 2008, *Revolutions in Development Inquiry*, Earthscan, London;
- Chen, H., 1990, *Theory-driven evaluations*. London: Sage;
- Commissione Europea, 2010, *Investing in Europe's future*, versione preliminare http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_final_web_en.pdf;
- Commissione Europea, 2010, *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione – COM, (2010) 642/3*, pag. 6, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_it.pdf
- Connell, J.P. e Kubisch, A.C., "L'approccio della teoria del cambiamento applicato alla valutazione delle iniziative integrate di comunit : stato dell'arte, prospettive e problemi" in *Classici della valutazione*, Nicoletta Stame, (a cura di), Franco Angeli, Milano (traduzione di "Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community

Initiatives: Progress, Prospects, and Problems” in Fulbright-Anderson K., Kubisch A.C., Connell, J.P., (a cura di), *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: vol II, Theory, Measurement and Analysis*, The Aspen Institute, Washington, 1998);

Davidson, J. 2008. *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*;

Donaldson, S.I., 2007, *Program Theory-Driven Evaluation Science: Strategies and Applications*. New York: Lawrence Erlbaum;

Donaldson, S.I., Christie, C.A., Mark, M.M.; 2009, *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*;

Elster, J., 1993, *Come si studia la società: una cassetta degli attrezzi per le scienze sociali*, Il Mulino (traduzione di *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, 1989, Cambridge University Press);

Elster, J., 1998, “A plea for mechanisms”, in Hedström, P. and Swedberg, R., (eds.) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, pp. 45-73. Cambridge: Cambridge University Press;

Greene, J., 2007, *Mixed Methods in Social Inquiry*, Jossey&Bass;

Hedstrom, P., Swedberg, R., 1998, “Social Mechanisms: an Introductory Essay” in Hedstrom, P., Swedberg, R., *Social Mechanisms: an Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press;

Hedstrom, P., 2006, *Anatomia del sociale: sui principi della sociologia analitica*, Bruno Mondadori (traduzione di *Dissecting the Social: on the Principles of Analytical Sociology*, 2005, Cambridge University Press);

House, E.R., Howe, K., 2007, “Valutazione e democrazia deliberativa”, in *Classici della valutazione*, Nicoletta Stame, (a cura di), Franco Angeli, Milano (traduzione di “Deliberative Democratic Evaluation”, in Ryan, K.E., De Stefano, L. (eds.), 2000, “Evaluation as a Democratic Process”, in *New Directions for Program Evaluation*, n. 85, Jossey-Bass, San Francisco);

Leone, L., 2008, *Giovani, legalità e riqualificazione degli spazi. Valutazione di casi eccellenti di un Accordo di Programma Quadro regionale*, Maggioli Editore. Il II report di valutazione dell'APQ è scaricabile al seguente indirizzo www.cevas.it/casi/index.htm;

Marchesi, G.; Caprio e Scialoja, G.L., (a cura di), 2008, *I Master nelle politiche di sviluppo*, MATERIALI UVAL N.16
www.dps.mef.gov.it/documentazione/uval/materiali_uval/Muval_16_040708.pdf;

Martini, A., Sisti, M., 2009, *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, collana *Economia e management*, Il Mulino, Bologna;

Martini, A., Rettore, E. e Trivellato, U., 2009, “Valutare gli effetti delle politiche attive del lavoro: la logica controfattuale” in *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione: esperienze e percorsi in Italia e in Europa*, a cura di Cantalupi, M. e Demurtas, M., il Mulino, Bologna;

Martini, A., 2009, “How Counterfactuals got lost in the way to Brussels”, *Evaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs*, Annie Fouquet, (a cura di);

Nick, Tilley, Nottingham Trent University, *Realistic Evaluation: An Overview*, Presented at the Founding Conference of the Danish Evaluation Society, September 2000
http://www.evidence-basedmanagement.com/research_practice/articles/nick_tilley.pdf;

Palumbo, M., 2001, *Il processo di valutazione*, Franco Angeli;

Pastore, V., 2010, "Si fa presto a dire partecipazione. Una riflessione su attori, finalità, tecniche e strumenti", in F. Ruggeri, G. Tomei (a cura di), *La valutazione fra esigenze di cittadinanza e di funzionalità dei servizi*, numero monografico della Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, (in corso di pubblicazione);

Patton, M.Q., 2007, "Alla scoperta dell'utilità del processo", in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di "Discovering Process Use," 1998, in *Evaluation*, vol 4, n. 2, Sage Publications);

Patton, M. Q., 2010, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York, Guilford Press;

Pawson, R. e Tilley, N., 1997, *Realistic Evaluation*, Sage, London;

Pawson, R. e Tilley, N., 1998, "Caring communities, paradigm polemics, design debates", in *Evaluation*, v. 4, n. 1, pp. 73-90;

Pawson, R., 2001, "Evidence Based Policy: I. In Search of a Method", ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 3, October 2001 London. <http://www.evidencenetwork.org/Documents/wp3.pdf>;

Pawson, R., 2002, "Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica", in "Realismo e valutazione", numero 68/69 di *Sociologia e Ricerca Sociale*;

Pawson, R., 2006, *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*, London, Sage;

Pawson, R., Tilley, N., 2007, "Una introduzione alla valutazione scientifica realista", in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 371-385 (traduzione di "An Introduction to Scientific Realist Evaluation", in Chelimsky, E., Shadish, W., 1997, *Evaluation for the 21st Century*, Sage, Thousand Oaks, CA);

Pennisi, C., 2007, "Perché e come dobbiamo ancora cercare un senso alla partecipazione", in Gennaro, G., (a cura di), *Studi in onore di Franco Leonardi*, FrancoAngeli, Milano., pp. 192-205;

Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013

www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf

Rietbergen-McCracken, J. and Narayan, D., 1994, *Participation and Social Assessment*, Washington D.C., The World Bank;

Rogers, P., 2008, "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", in *Evaluation* vol. 14, n.1, pp. 29-48;

Rossi, P.H. and Freeman, H.E., 2007, "Costruire le valutazioni su misura", in Stame, N. (a cura di), 2007, *Classici della Valutazione*, Milano, Franco Angeli, (traduzione italiana di "Tailoring Evaluation", cap.2 di Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E., 1999, *Evaluation, a Systematic Approach*, Sage Publications, Inc., CA);

Sherman, L.W., Berk, R.A., 1984a, "The Minneapolis Domestic Violence Experiment", in *Police Foundation Reports*, 1, 1-8;

Sherman, L.W., and Berk, R.A., 1984b, "The specific deterrent effects of arrest for domestic assault", in *American Sociological Review*, 49, 261;

Stame, N., 2001, "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare" in Palumbo, M., *Il processo di valutazione: decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli;

Stame, N., 2004, "Theory-based evaluation and types of complexity", in *Evaluation*, vol. 10, n. 1;

- Stame, N., a cura di, 2007, *Classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli;
- Stake, R., 2007, “La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile” in *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli, Milano (traduzione di *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation*, Occasional paper n. 5, College of Education, Western Michigan University, 1975);
- Tilley, N., 2004, “Applying theory-driven evaluation to the British Crime Reduction Programme. The theories of the programme and of its evaluations”, in *Criminal Justice*, London, Sage;
- Torrigiani, C., 2009, “Partecipazione e valutazione partecipata”, in *La partecipazione fra ricerca e valutazione*, Mauro Palumbo e Claudio Torrigiani, (a cura di), Milano, Franco Angeli;
- Torrigiani, C., 2010, *Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma*, FrancoAngeli, Milano, pag. 130;
- Vedung, E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers;
- Weiss, C., H., 1995, “Nothing as practical as a good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families”, in Connell, J., Kubisch, A., Shorr, L. e Weiss, C., (a cura di), *New approaches to evaluating community initiatives*, New York, The Aspen Institute;
- Weiss, C., H., 2000, “Theory-Based Evaluation: Theories of Change for Poverty Reduction Programs”, in Feinstein, O. e Picciotto, R., (a cura di), *Evaluation and Poverty Reduction*, Washington, The World Bank;
- Weiss, C., H., 2000, “Which Links in Which Theories Shall We Evaluate?”, *New Directions for Evaluation*, 87;
- Weiss, C. H., 2007, “La valutazione basata sulla teoria”, in *Classici della valutazione*, Nicoletta Stame, (a cura di), Franco Angeli, Milano (traduzione di “Theory-based evaluation: Past, Present and Future”, in Rog, D.J., (ed.), 1997, *Progress and Future Directions in Evaluation*, in “New Directions for Evaluation”, n. 76, Jossey-Bass, San Francisco);
- White, 2010, *Theory-based Impact Evaluation*, 3I Working paper n.3 (www.3ieimpact.org/admin/pdfs_papers/48.pdf).

Siti web di interesse⁹³

Risorse

Guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico (Guida EVALSED):

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

Piattaforma comune a più organizzazioni e associazioni di valutazione, con l'obiettivo di mettere a disposizione risorse per la valutazione: www.mymande.com

Enciclopedia informatica (come wikipedia) focalizzata sulla valutazione. In costruzione

www.evaluationwiki.org/index.php/Main_Page

The Virtual Library: Evaluation. The World Wide Evaluation Information Gateway

<http://www.policy-evaluation.org/>

OERL – Online Evaluation Resource Library <http://oerl.sri.com/>

Evaluation Portal Link Collection – Your Pathway to Evaluation Resources

<http://www.evaluation.lars-balzer.name/links/>

Sito web internazionale dedicato alla valutazione degli impatti:

www.3ieimpact.org/

Blog su cui si svolge un dibattito tra valutatori di fama mondiale:

www.genuineevaluation.com

Riviste⁹⁴

Journal of MultiDisciplinary Evaluation: rivista di valutazione online gratuita

http://survey.ate.wmich.edu/jmde/index.php/jmde_1/

Commissione Europea

DG Regio:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm

DG Agricoltura:

http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/index_en.htm

DG Occupazione:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>

Siti istituzionali

Sistema Nazionale di Valutazione: www.dps.tesoro.it/valutazione

⁹³ Sono qui segnalati, insieme a quelli citati nel testo, alcuni siti, sia istituzionali, sia riguardanti gli aspetti metodologici. L'elenco non ha ambizioni di esaustività. Piuttosto, mira a fornire un punto di partenza per orientarsi tra le risorse disponibili. Segnala siti istituzionali o privati. Non sono inclusi siti che offrono materiale a pagamento.

⁹⁴ Si riportano qui solo siti di riviste gratuite: manca, quindi, l'indicazione delle riviste (ad esempio *Evaluation*, *New Directions for Evaluation*) che hanno siti a pagamento diretto o cui si accede tramite un'area riservata dei siti delle Associazioni.

Rete Rurale Nazionale/Monitoraggio e Valutazione:

<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/229>

US Government Accountability Office: www.gao.gov/

ASPE–Assistant Secretary for Planning and Evaluation: www.hhs.gov/open/index.html

US Department of Education Program Evaluation:

www2.ed.gov/offices/OUS/PES/index.html

Conseil National de l'Évaluation: www.evaluation.gouv.fr/cgp/

Comité National d'Évaluation: www.cne-evaluation.fr/fr/present/som_mis.htm

Instituto de evaluación <http://www.institutodeevaluacion.educacion.es/>

Agencia de evaluación y calidad <http://www.aeval.es/es/index.html>

Organismi pubblici internazionali

Banca Mondiale, IEG: www.worldbank.org/oed/

Fondo Monetario Internazionale: www.imf.org/external/np/eval/

UNESCO – Internal Oversight Service: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=21622&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

FAO: www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html

ILO: www.ilo.org/eval/lang--en/index.htm

World Food Programme: www.wfp.org/about/evaluation/list

IFAD Office of Evaluation and Studies: www.ifad.org/evaluation/index.htm
www.preval.org/

UNDP Evaluation Office: www.undp.org/evaluation/

UNICEF Research and Evaluation: www.unicef.org/evaluation/index_evaluation.html

UNEG The United Nations Evaluation Group <http://www.uneval.org/>

European Investment Bank: www.eib.org/projects/evaluation/

Associazioni di valutazione

Associazione italiana di valutazione: www.valutazioneitaliana.it/new/

European Evaluation Society: www.europeanevaluation.org

German Evaluation Society: www.degeval.de

Société Française de l'Évaluation: www.sfe.asso.fr

UK Evaluation Society: www.evaluation.org.uk/

Ideas: www.ideas-int.org/

American Evaluation Association: www.eval.org

Canadian Evaluation Society: <http://www.evaluationcanada.ca/>

Australasian Evaluation Society <http://www.aes.asn.au/>

African Evaluation Association <http://www.afrea.org/home/index.cfm>

Sociedad Española de Evaluación <http://www.sociedadevaluacion.org/website/>

The Swedish Evaluation Society <http://www.svuf.nu/the-swedish-evaluation-society.html>

Iniziative sulla valutazione

Progetto CAPIRe: <http://www.capire.org/>)

Progetto Nuval: <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/>

Glossari

Glossario de The GUIDE, Guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico sviluppata dalla Commissione Europea:

- versione originale in inglese:
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/index_en.htm
- traduzione in italiano:
- www.retenuvv.it/documenti/utilita/guide/glossario_evalsed.pdf;

glossario OCSE-DAC: in italiano: riprodotto in questa pubblicazione e disponibile all'indirizzo www.oecd.org/dataoecd/14/31/17484948.pdf

Nel ristretto ambito italiano, Bezzi, C., 2010, *Glossario della ricerca valutativa*. <http://www.valutazione.it/PDF/Glossario.pdf>, pp. 42-43

Gli autori

Barbara Befani è un'esperta di valutazione e lavora come consulente indipendente. Laureata all'Università di Roma "La Sapienza" in scienze statistiche, demografiche e sociali e dottore europeo di ricerca in studi statistici e socio-economici, è specializzata in metodi e approcci valutativi. Ha collaborato con: università, istituti e società di ricerca, gruppi di ricerca transnazionali, amministrazioni nazionali, Commissione Europea e organizzazioni internazionali. Ha fatto parte del Core Team della Valutazione Esterna Indipendente dell'UNESCO, coordinato l'autovalutazione di un dipartimento della FAO, costruito una metodologia per sintetizzare le *lessons learned* dai progetti della Banca Mondiale, costruito una metodologia per identificare e validare le buone pratiche nelle politiche di sviluppo rurale e ha insegnato QCA e valutazione realista ai funzionari della Commissione Europea. In questo momento fa parte del Core Team di un progetto di ricerca finanziato dal DFID UK sui metodi qualitativi per la valutazione d'impatto. Si interessa soprattutto di approcci *theory-based*, di logica valutativa (*evaluation-specific logic*) e di metodi comparativi e per piccoli n (*small-n methods*). Fa parte del comitato scientifico del seminario sui Classici della Valutazione ed è autrice di pubblicazioni su riviste e volumi collettanei nazionali ed internazionali.

Ferruccio Biolcati-Rinaldi è ricercatore in sociologia presso il Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell'Università di Milano e insegna Metodologia della Ricerca Sociale, Tecniche della Ricerca Sociale e Applied Multivariate Analysis presso la Facoltà di Scienze Politiche dello stesso Ateneo. Si occupa di valutazione delle politiche pubbliche (politiche sociali, scuola e università), povertà e politiche di sostegno al reddito, consumi culturali.

Liliana Leone si occupa di ricerca e valutazione di programmi nazionali e regionali, piani e servizi e di sviluppo di competenze valutative nella PA. I lavori di ricerca valutativa e le pubblicazioni hanno riguardato i seguenti settori: analisi degli impatti di politiche integrate, metodi di valutazione e di revisione sistematica theory based, sviluppo locale e sviluppo di comunità, politiche giovanili, legalità, sicurezza e giustizia riparativa, promozione della salute. Come fondatrice dello Studio CEVAS (www.cevas.it) ha curato ricerche valutative per Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regioni, Ministeri, Caritas nazionale, Commissione Europea, enti locali e numerosi organismi del terzo settore. È stata vicepresidente dell'AIV Associazione Italiana di Valutazione e, dal 2002 al 2009, docente a contratto presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma La Sapienza. Autrice di testi sulla valutazione tra cui il manuale Leone L, Prezza M (1999), *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli. Cura sul sito www.cevas.it sezioni dedicate alla divulgazione degli approcci di valutazione realista e delle revisioni sistematiche guidate dalla teoria.

Giampiero Marchesi, economista ed esperto di politiche pubbliche, è componente dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici, di cui è stato responsabile per circa un biennio fra il 2007 e il 2009. Nell'ambito della sua attività istituzionale, oltre che di valutazione di politiche pubbliche, si è occupato in particolare di programmazione e analisi delle politiche di sviluppo basate sulla valorizzazione di risorse culturali e di interventi per la modernizzazione e la capacitazione della Pubblica Amministrazione. Ha contribuito al processo di ideazione, impostazione e poi alle attività della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica e del Sistema Nazionale di Valutazione. Insegna "Economia dei beni culturali e valutazione dei progetti di investimento" presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Roma La Sapienza.

Alberto Martini, esperto di valutazione di livello nazionale e riconosciuto anche a livello internazionale, è laureato in Giurisprudenza presso l'Università di Torino nel 1980, nel 1988 ha conseguito il Ph.D. in Economia presso l'University of Wisconsin-Madison. Ha lavorato presso Mathematica Policy Research, centro di ricerca specializzato nella valutazione di politiche sociali e sanitarie ed è stato Senior Research Associate allo Urban Institute di Washington, dove si è occupato di valutazione di politiche di *welfare* e di modelli di microsimulazione. Dal 1998 è Professore associato di Statistica Economica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte Orientale. Nel 2001-2002 è stato presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV). Dal 2007 è membro del Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, di cui coordina la Commissione di studio sulla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche. Direttore di ricerca di ASVAPP dal 1998, è autore di numerose pubblicazioni relative alla valutazione di politiche del lavoro e sociali, sia in ambito nazionale che internazionale. In particolare è autore dell'appendice metodologica sull'analisi di impatto della guida europea alla valutazione EVALSED e ha di recente pubblicato presso il Mulino una monografia sulla valutazione delle politiche.

Nicoletta Stame, sociologa, già professore ordinario di Politica Sociale all'Università di Roma Sapienza. È stata presidente dell'Associazione Italiana di Valutazione dal 1997 al 2000, e presidente della European Evaluation Society nel 2004-05. È associate editor di *Evaluation. the International Journal of Theory, Research and Practice* e fa parte della redazione della *Rassegna Italiana di Valutazione*. Fa parte del *network* International Evaluation (Inteval). Coordina il Seminario sui Classici della Valutazione. È autrice di numerose pubblicazioni sulle teorie e i metodi di valutazione, sui sistemi di valutazione e sui rapporti tra valutazione e ricerca sociale. In particolare, ha curato l'antologia *Classici della Valutazione*, Angeli, 2007.

Gianluca Strada, laureato in Scienze Politiche nel 2003 presso l'Università degli Studi di Torino, nel 2004 ha frequentato il Corso avanzato in studi internazionali organizzato dallo IUSE in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri. Nel

2005 ha conseguito il Diploma di Master in Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino. Nel 2006 ha collaborato con la Direzione Commercio e Artigianato della Regione Piemonte. Dal 2005 è ricercatore presso ASVAPP, dove si occupa di analisi di politiche di sviluppo territoriale e per le imprese e svolge attività di formazione dell'ambito di Progetto CAPIRe.

Laura Tagle, economista ed esperta di valutazione, è componente dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, dove coordina il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale. Ha fatto parte del consiglio direttivo dell'Associazione Italiana di Valutazione (2002-2004) e del consiglio direttivo dell'International Development Evaluation Association, IDEAS (2004-2007). Ha lavorato per la Banca Mondiale e studiato presso l'University of Illinois at Urbana-Champaign, il Massachusetts Institute of Technology, la Johns Hopkins University e l'Università di Napoli Federico II. È autrice di pubblicazioni sulla valutazione dello sviluppo locale e sulla costruzione di capacità di valutazione. Fa parte del comitato scientifico del seminario sui Classici della Valutazione dell'Università di Roma Sapienza.

Claudio Torrigiani è dottore di ricerca in Metodologia della Ricerca nelle Scienze Umane e assegnista presso il Dipartimento di Scienze Antropologiche dell'Università degli Studi di Genova, dove è docente a contratto di "Strumenti e tecniche di ricerca valutativa". Da 10 anni si occupa di valutazione delle politiche pubbliche, tema cui ha dedicato numerose pubblicazioni tra cui, nel 2010, *"Valutare per apprendere. Capitale sociale e teoria del programma"*, monografia edita per i tipi di FrancoAngeli. Svolge attività di consulenza e ricerca per enti pubblici e privati nei settori delle politiche della formazione, del lavoro e delle politiche sociali.

Glossario⁹⁵

Analisi dei rischi

Analisi o stima dei fattori (definiti come “assunzioni” nel quadro logico) che influiscono o potrebbero influire sul conseguimento degli obiettivi di un intervento. Esame dettagliato delle conseguenze indesiderate e negative che un intervento di sviluppo potrebbe indurre sulla vita umana, la salute, la proprietà o l'ambiente; processo sistematico volto a fornire informazioni sulle conseguenze indesiderabili; processo di quantificazione delle probabilità di manifestazione dei rischi identificati e del loro impatto prevedibile.

Assicurazione di qualità

L'assicurazione di qualità comprende tutte le attività relative alla verifica e al miglioramento del merito o del valore di un intervento di sviluppo, o alla conformità dell'intervento a *standard* stabiliti.

Nota: costituiscono esempi di attività di assicurazione di qualità: la valutazione *ex ante*, la gestione per obiettivi, le verifiche intermedie, le valutazioni dei risultati, ecc. L'assicurazione di qualità può anche riguardare la stima della qualità di un portafoglio di progetti e della loro efficacia in termini di sviluppo.

Assunzioni

Ipotesi sui fattori o rischi che potrebbero avere ripercussioni sulla prosecuzione o sull'esito di un intervento di sviluppo.

Nota: il termine può anche indicare condizioni ipotetiche che incidono sulla validità della valutazione stessa quali, ad esempio, le caratteristiche di una popolazione da cui è estratto un campione per un'inchiesta. Le assunzioni sono rese esplicite nelle valutazioni basate sulla teoria nelle quali si ripercorre sistematicamente la catena di risultati prevista.

Attendibilità

Coerenza o affidabilità di dati e giudizi di valutazione, in riferimento alla qualità degli strumenti, delle procedure e delle analisi impiegate per la raccolta e la interpretazione dei dati della valutazione.

Nota: le informazioni della valutazione sono affidabili quando, nel corso di esperimenti ripetuti con strumenti simili e in condizioni simili, si producono gli stessi risultati.

⁹⁵ Questo Glossario dei termini principali utilizzati in valutazione è stato realizzato dal Gruppo di Lavoro DAC sulla Valutazione (Working Party on Aid Evaluation - WP EV) allo scopo di chiarire i concetti e ridurre la confusione terminologica particolarmente frequente in questi ambiti. Nel lavoro di redazione si è riservata particolare considerazione alla esigenza di chiarezza e concisione. Dal momento che la terminologia continuerà a evolversi in concomitanza con l'innovazione nelle prassi e negli strumenti delle politiche pubbliche per lo sviluppo, questo Glossario rappresenta lo “stato dell'arte” dei termini principali oggi in uso. Il Gruppo di Lavoro sulla Valutazione (WP EV) del Comitato di Assistenza allo Sviluppo (DAC) è un forum internazionale, nel quale gli esperti di valutazione in servizio presso agenzie di sviluppo bilaterali o multilaterali si riuniscono periodicamente per condividere le proprie esperienze, con l'obiettivo di migliorare la pratica della valutazione e rafforzarne l'impiego come strumento per le politiche di cooperazione. Le definizioni qui riportate possono differire da quelle in uso nel dibattito scientifico o, ad esempio, nella pratica instaurata nell'ambito della valutazione della politica comunitaria di coesione. Si è tuttavia ritenuto opportuno inserirlo in questa pubblicazione come elemento di riferimento per pervenire, nel tempo, a un maggiore livello di coerenza e confrontabilità del vocabolario tecnico proprio dell'attività di valutazione.

Attività

Azioni intraprese o lavoro svolto, con l'utilizzo di risorse (fondi, assistenza tecnica o altro), per produrre determinate realizzazioni.

Termine correlato: intervento di sviluppo

Attribuzione

Riconoscimento di un nesso causale tra i cambiamenti osservati (o attesi) e un intervento specifico.

Nota: l'attribuzione si riferisce a ciò che viene riconosciuto come causa dei cambiamenti avvenuti o dei risultati ottenuti. Essa rappresenta la quota di effetti di sviluppo osservati che può essere ascrivibile a uno specifico intervento o all'azione di uno o più *partner* tenendo conto di altri interventi (previsti e non), di fattori concomitanti o shock esterni.

Audit

Attività di controllo, obiettiva e indipendente, finalizzata ad aggiungere valore e a migliorare il funzionamento di un'organizzazione. Esso aiuta un'organizzazione a raggiungere i propri obiettivi mediante un approccio sistematico e rigoroso, volto a valutare e migliorare l'efficacia nella gestione dei rischi, nei processi di controllo e di direzione.

Nota: è necessario distinguere tra audit di regolarità (finanziaria), incentrato sulla conformità alle procedure e ai regolamenti applicabili, e audit di prestazioni che si occupa della rilevanza, dell'economia, dell'efficienza e dell'efficacia. L'audit interno fornisce una stima sui controlli interni da parte di un'unità che ne riferisce alla dirigenza, mentre l'audit esterno è realizzato da un organismo indipendente.

Autovalutazione

Valutazione eseguita dai responsabili della formulazione e realizzazione di un intervento di sviluppo.

Beneficiari

Individui, gruppi od organizzazioni che, indipendentemente dal fatto che siano stati identificati come destinatari dell'intervento di sviluppo, ne traggono benefici diretti o indiretti.

Termini correlati: destinatari, gruppo bersaglio

Catena dei risultati

Sequenza causale di un intervento di sviluppo che identifica il percorso necessario per il raggiungimento degli obiettivi prefissati partendo dagli imput, proseguendo con le attività e le realizzazioni, fino ad arrivare agli esiti, agli impatti e alla retroazione. Per alcune agenzie di aiuto allo sviluppo, i destinatari rientrano nella catena dei risultati.

Termini correlati: assunzioni, quadro dei risultati

Conclusioni

Le conclusioni evidenziano i fattori di successo o di fallimento dell'intervento valutato, prestando particolare attenzione ai risultati e agli impatti attesi e inattesi, e, più in generale, a ogni altro punto di forza o di debolezza. Una conclusione si fonda su raccolta di dati e analisi svolte mediante una concatenazione trasparente di argomentazioni logiche.

Constatazioni

Affermazioni di fatto basate sulle evidenze empiriche ricavate da una o più valutazioni.

Controfattuale

La situazione o condizione in cui potrebbero trovarsi ipoteticamente individui, organizzazioni o gruppi se non venisse attuato l'intervento di sviluppo.

Destinatari

Beneficiari e altri soggetti interessati a un intervento di sviluppo.

Termine correlato: beneficiari

Economia

Assenza di sprechi nell'ottenimento di una determinata realizzazione.

Nota: un'attività si definisce economica quando il costo delle risorse scarse utilizzate si avvicina al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi pianificati.

Effetto

Cambiamento, previsto o imprevisto, determinato direttamente o indirettamente da un intervento.

Termini correlati: risultati, esito.

Efficacia

La misura in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo, tenuto conto della loro importanza relativa, sono stati raggiunti o si prevede che possano essere raggiunti.

Nota: termine utilizzato anche come misura aggregata (o come giudizio) del merito o del valore di un'attività, ovvero la misura in cui un intervento ha raggiunto, o si prevede possa raggiungere, i propri principali obiettivi in maniera efficiente e sostenibile e con un impatto positivo in termini di sviluppo istituzionale.

Efficienza

La misura della economicità con cui le risorse (fondi, competenze tecniche, tempo, ecc.) sono convertite in risultati.

Esito

Gli effetti diretti, a breve e medio termine, indotti o inducibili dalle realizzazioni di un intervento.

Termini ***correlati***: risultato, prodotto, impatto, effetto

Finalità

L'obiettivo di livello superiore al raggiungimento del quale l'intervento di sviluppo dovrebbe contribuire.

Termine correlato: obiettivo di sviluppo

Gestione basata sui risultati

Strategia di gestione che si concentra sulle prestazioni e sul raggiungimento di realizzazioni, risultati e impatti.

Termine correlato: quadro logico

Gruppo bersaglio

Gli individui o le organizzazioni a favore dei quali viene intrapreso l'intervento di sviluppo.

Impatto

Gli effetti a lungo termine, positivi e negativi, primari e secondari, previsti o imprevisti, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo.

Impatto in termini di sviluppo istituzionale

La misura in cui un intervento rafforza o indebolisce la capacità di un paese, o di una regione, di utilizzare nel modo più efficiente, equo e sostenibile le proprie risorse umane, finanziarie e naturali, ad esempio mediante: (a) miglior definizione, stabilità, trasparenza applicabilità e prevedibilità delle soluzioni istituzionali e/o (b) miglior corrispondenza tra missione e capacità di un'organizzazione e il proprio mandato derivante da queste soluzioni istituzionali. Detto impatto comprende gli effetti attesi e inattesi indotti da una specifica azione.

Indicatore

Fattore o variabile qualitativa o quantitativa che fornisce uno strumento semplice e affidabile per misurare le acquisizioni, per riflettere i cambiamenti imputabili a un intervento, o per aiutare a valutare le prestazioni di un attore di sviluppo.

Indicatore di prestazione

Variabile che consente di verificare i cambiamenti avvenuti nell'ambito di un intervento di sviluppo o che mostra i risultati conseguiti in rapporto a quanto era stato pianificato.

Termini correlati: monitoraggio delle prestazioni, misurazione delle prestazioni

Input

Le risorse finanziarie, umane e materiali utilizzate in un intervento di sviluppo.

Insegnamenti appresi

Generalizzazioni basate su esperienze di valutazione di progetti, programmi o politiche estraibili da circostanze specifiche e applicabili a situazioni più ampie. Spesso gli insegnamenti evidenziano i punti di forza o di debolezza nella identificazione, formulazione e realizzazione che influiscono sulle prestazioni, l'esito e l'impatto.

Intervento di sviluppo

Strumento di aiuto utilizzato dai *partner* (donatori e non) per la promozione dello sviluppo.

Nota: come esempi si possono citare consulenze sulle politiche, progetti e programmi.

Metavalutazione

Il termine indica le valutazioni destinate ad aggregare le risultanze di una serie di valutazioni. Esso può anche essere utilizzato per indicare la valutazione di una valutazione, al fine di giudicarne la qualità e/o di valutare l'operato dei valutatori.

Misurazione delle prestazioni

Sistema per valutare le prestazioni rese nell'ambito di un intervento di sviluppo in rapporto agli obiettivi dichiarati.

Termini correlati: monitoraggio delle prestazioni, indicatore.

Monitoraggio

Funzione continua che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti, per fornire, in corso d'opera, all'ente esecutore e alle principali parti interessate di un intervento di

sviluppo, indicazioni sullo stato di avanzamento, sul conseguimento degli obiettivi e sull'utilizzazione dei fondi allocati.

Termini correlati: monitoraggio delle prestazioni, indicatore.

Monitoraggio delle prestazioni

Processo continuo di raccolta e analisi di dati per giudicare la bontà della esecuzione di un progetto, di un programma o di una politica, rispetto ai risultati attesi.

Obiettivo di progetto o di programma

I risultati attesi, in termini fisici, finanziari, istituzionali, sociali, ambientali o di altra natura, al raggiungimento dei quali si prevede che un progetto o un programma possa contribuire.

Obiettivo di sviluppo

Impatto atteso, in termini di benefici fisici, finanziari, istituzionali, sociali, ambientali o di altra natura che uno o più interventi di sviluppo potranno produrre a favore di una società, una comunità o un gruppo di individui.

Parti interessate (Stakeholders)

Enti, organizzazioni, gruppi o individui che hanno un interesse diretto o indiretto in un intervento di sviluppo o nella sua valutazione.

Partner

Individui e/o organizzazioni che collaborano al conseguimento di obiettivi concordati.

Nota: il concetto di partenariato implica condivisione di obiettivi, responsabilità comuni in relazione ai risultati, rendicontazione separata e impegni reciproci. Possono essere *partner*: governi, società civile, organizzazioni non governative, università, associazioni professionali e imprenditoriali, organismi multilaterali, aziende private, ecc.

Prestazione

Il grado in cui un intervento o un *partner* di sviluppo opera in conformità a criteri, *standard* e direttive specifiche o raggiunge risultati corrispondenti agli obiettivi o ai piani stabiliti.

Quadro dei risultati

Logica programmatica volta a spiegare in che modo è perseguibile l'obiettivo di sviluppo, tenendo conto dei rapporti di causa ed effetto e delle assunzioni sottostanti.

Termini correlati: catena dei risultati, quadro logico.

Quadro logico

Strumento di gestione utilizzato per migliorare la formulazione di un intervento, in genere a livello di progetto, che comporta l'identificazione degli elementi strategici (input, realizzazioni, risultati, impatti) e delle loro relazioni causali, degli indicatori e delle assunzioni o rischi che possono influenzare l'esito (in senso positivo o negativo) di un'azione. Il Q.L., quindi, facilita la pianificazione, la realizzazione e la valutazione di un intervento di sviluppo.

Termine correlato: gestione basata sui risultati.

Raccomandazioni

Proposte dirette a incrementare l'efficacia, la qualità o l'efficienza di un intervento di sviluppo, a ridefinirne gli obiettivi e/o riallocarne le risorse. Le raccomandazioni devono essere legate alle conclusioni.

Realizzazioni

Prodotti, beni capitali e servizi derivanti da un intervento di sviluppo. Il termine può anche applicarsi ai cambiamenti indotti dall'intervento che sono rilevanti per il conseguimento dei risultati.

Rendicontabilità

Obbligo di dimostrare che il lavoro è stato svolto in conformità alle regole e agli *standard* concordati o di riferire in maniera chiara e dettagliata in merito ai risultati di attività svolte in relazione a funzioni e/o piani assegnati. Quanto sopra potrebbe richiedere una accurata dimostrazione, difendibile anche in sede legale, che il lavoro è stato realizzato secondo i termini contrattuali.

Nota: per le attività relative allo sviluppo, trasparenza può significare l'obbligo dei *partner* di operare in base a responsabilità, ruoli e compiti chiaramente definiti, spesso in relazione con una gestione oculata delle risorse disponibili. Per i valutatori, il termine indica la responsabilità di fornire rapporti di monitoraggio e valutazioni sulle prestazioni rese che siano accurati, veritieri e credibili. Per i responsabili delle politiche e per i dirigenti del settore pubblico, rendicontabilità significa il dovere di riferire sul proprio operato a cittadini e contribuenti.

Retroazione

Trasmissione delle constatazioni emerse dal processo valutativo alle parti per le quali dette informazioni sono utili e rilevanti in modo da facilitarne l'apprendimento. Ciò può comportare la raccolta e la diffusione di documentazione relativa a risultanze, conclusioni, raccomandazioni e insegnamenti tratti dall'esperienza.

Riesame

Valutazione periodica o *ad hoc* delle prestazioni rese nell'ambito di un intervento di sviluppo.

Nota: generalmente, con il termine "valutazione" si intende uno studio più completo e approfondito di quello prevedibile in un "riesame". I riesami si concentrano usualmente su aspetti operativi, ma talvolta i termini "valutazione" e "riesame" sono utilizzati come sinonimi.

Termine correlato: valutazione

Riferimento (Benchmark)

Base di confronto o *standard* rispetto a cui valutare le prestazioni o i risultati conseguiti.

Nota: un riferimento (benchmark) concerne le prestazioni rese recentemente da altri organismi equivalenti, o ciò che si può ragionevolmente ritenere sia stato raggiunto in circostanze equivalenti.

Rilevanza

Il grado in cui gli obiettivi di un intervento di sviluppo sono coerenti con le esigenze dei beneficiari, i bisogni di un paese, le priorità globali e le politiche dei *partner* e dei donatori.

Nota: in retrospettiva, la questione della rilevanza spesso consiste nello stabilire se gli obiettivi di un intervento o la sua struttura siano ancora appropriati in considerazione dei cambiamenti avvenuti nel contesto.

Risultati

Il prodotto, l'esito o l'impatto (previsto o imprevisto, positivo e/o negativo) di un intervento di sviluppo.

Termini correlati: esito, effetto, impatto.

Scopo

Gli obiettivi del programma o progetto di sviluppo pubblicamente dichiarati.

Sostenibilità

Continuità dei benefici prodotti da un intervento di sviluppo dopo la sua conclusione.

Probabilità di ottenere benefici di lungo periodo. La resistenza al rischio dei flussi di benefici netti nel corso del tempo.

Strumenti di analisi

Metodi e tecniche utilizzati per elaborare e interpretare le informazioni durante una valutazione.

Strumenti per la raccolta dei dati

Metodologie impiegate per identificare le fonti di informazione e raccogliere i dati nel corso di una valutazione.

Nota: ne sono un esempio : inchieste formali e informali, osservazione diretta e partecipata, interviste di comunità, *focus groups*, opinioni di esperti, studi di caso, ricerca bibliografica.

Studio preliminare

Analisi della situazione esistente prima di un intervento di sviluppo, rispetto alla quale si misurano progressi o si eseguono comparazioni.

Termini di riferimento

Documento scritto in cui sono illustrati la finalità e l'ambito della valutazione, i metodi da utilizzare, i criteri in base ai quali si devono valutare le prestazioni o condurre le analisi, le risorse e il tempo assegnati e i requisiti per la presentazione dei risultati. Sono a volte utilizzate, con lo stesso significato, le espressioni “ambito del lavoro” e “mandato di valutazione”.

Triangolazione

Utilizzo di tre o più teorie, fonti o tipi di informazione, o tipi di analisi per verificare e convalidare un giudizio.

Nota: combinando più fonti di dati, metodi, analisi o teorie, i valutatori cercano di eliminare la distorsione generata da una singola fonte di informazioni, un unico metodo, un singolo osservatore o un'unica teoria.

Validità

Il grado in cui le strategie e gli strumenti di raccolta dati misurano ciò che si propongono di misurare.

Valutabilità

La misura nella quale un'attività o un programma può essere valutato in maniera attendibile e credibile.

Nota: per esprimere un giudizio di valutabilità è necessario esaminare la proposta di intervento prima della sua realizzazione allo scopo di verificare se che gli obiettivi sono stati adeguatamente definiti e se i risultati attesi potranno essere concretamente verificabili.

Valutazione

L'apprezzamento sistematico e oggettivo su formulazione, realizzazione e esiti di un progetto, programma o politica di sviluppo che si effettua in corso d'opera o dopo il completamento delle attività previste. Essa si propone di esprimere un giudizio sulla rilevanza e il raggiungimento degli obiettivi, su efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità. Una valutazione dovrebbe fornire informazioni credibili e utili e consentire ai beneficiari e ai donatori l'integrazione degli insegnamenti appresi nei loro processi decisionali.

Per valutazione si intende anche il processo di determinazione del valore e della importanza dei possibili effetti indotti da un'attività, politica o programma. Trattasi della formulazione di un giudizio, nel modo più sistematico e oggettivo possibile, su un intervento di sviluppo pianificato, in fase di realizzazione o già completato.

Nota: in alcuni casi, la valutazione comporta la definizione di standard appropriati, un esame delle prestazioni rese in rapporto a detti *standard*, un giudizio sui risultati ottenuti rispetto a quelli originariamente attesi e l'identificazione degli insegnamenti più rilevanti scaturiti dall'esperienza.

Termine correlato: riesame

Valutazione a grappoli

Valutazione di un insieme di attività, progetti e/o programmi tra loro correlati.

Valutazione congiunta

Valutazione alla quale partecipano diversi organismi donatori e/o *partner*.

Nota: esistono vari gradi di "associazione" a seconda della misura in cui i singoli *partner* cooperano nel processo di valutazione, mettono in comune le loro risorse e concorrono alla elaborazione dei documenti di valutazione. Le valutazioni congiunte possono contribuire al superamento dei problemi di attribuzione nello stabilire l'efficacia dei programmi e delle strategie, la complementarità degli sforzi sostenuti dai diversi *partner*, la qualità del coordinamento, ecc.

Valutazione di processo

Valutazione delle dinamiche interne degli enti esecutori, degli strumenti a loro disposizione per le politiche di sviluppo, dei loro meccanismi di funzionamento, delle loro modalità di gestione e dei collegamenti esistenti tra questi elementi.

Termine correlato: valutazione formativa

Valutazione di progetto

Valutazione di un singolo intervento di sviluppo ideato per raggiungere determinati obiettivi, con risorse e tempi di realizzazione definiti, spesso nel contesto di un programma più vasto.

Nota: l'analisi costi - benefici costituisce uno dei principali strumenti di valutazione per i progetti che presentano benefici quantificabili. Quando i benefici non possono essere quantificati, il metodo di indagine appropriato è l'analisi costo - efficacia.

Valutazione di programma

Valutazione di un insieme di interventi combinati e destinati al raggiungimento di specifici obiettivi di sviluppo a livello globale, di area, di paese, o al raggiungimento di obiettivi di sviluppo settoriale.

Nota: un programma di sviluppo è un intervento temporalmente vincolato comprendente molteplici attività che possono interessare in modo trasversale diversi settori, temi e/o aree geografiche.

Termine correlato: valutazione di programma paese

Valutazione di programma Paese

Valutazione del portafoglio degli interventi di sviluppo di uno o più donatori o agenzie, e della relativa strategia di assistenza, in un paese *partner*.

Valutazione di programma settoriale

Valutazione di un insieme di interventi di sviluppo settoriali, in uno o più paesi, che contribuiscono al conseguimento di un obiettivo di sviluppo specifico.

Nota: un settore include le attività di sviluppo comunemente raggruppate secondo le competenze della Pubblica Amministrazione come la salute, l'educazione, l'agricoltura, i trasporti, ecc..

Valutazione esterna

Valutazione di un intervento di sviluppo condotta da enti e/o individui al di fuori degli organismi finanziatori o esecutori.

Valutazione ex ante

Valutazione di un intervento di sviluppo eseguita prima della sua realizzazione.

Termine correlato: valutazione preliminare, controllo preliminare di qualità

Valutazione ex post

Valutazione di un intervento di sviluppo eseguita dopo il suo completamento.

Nota: essa può essere effettuata subito dopo o molto tempo dopo la conclusione dell'intervento con l'intento di identificare i fattori di successo o insuccesso, di valutare la sostenibilità dei risultati e l'impatto, e di trarre conclusioni che possano influenzare altri interventi.

Valutazione formativa

Valutazione volta a migliorare le prestazioni rese che viene generalmente effettuata durante la fase di realizzazione di progetti o programmi.

Nota: Le valutazioni formative possono essere effettuate per altre ragioni quali la verifica di conformità, esigenze di tipo legale o come componenti di valutazioni più ampie.

Valutazione indipendente

Valutazione realizzata da enti o persone non soggette a controllo da parte dei responsabili della formulazione e della realizzazione di un intervento di sviluppo.

Nota: la credibilità di una valutazione dipende in parte dal grado di indipendenza con la quale è stata effettuata. L'indipendenza implica la libertà da influenze politiche e da pressioni degli enti interessati e si caratterizza per un libero accesso alle informazioni e per un'autonomia totale nella investigazione e nella presentazione dei risultati.

Valutazione intermedia

Valutazione condotta circa alla metà della fase di realizzazione dell'intervento.

Termine correlato: valutazione formativa

Valutazione interna

Valutazione di un intervento di sviluppo eseguita da un'unità e/o da persone che dipendono dall'ente finanziatore, dal *partner* locale o dall'ente esecutore.

Termine correlato: autovalutazione

Valutazione partecipativa

Metodo di valutazione nel quale i rappresentanti di agenzie e di altre parti interessate (inclusi i beneficiari) collaborano alla definizione, realizzazione e interpretazione dei risultati di una valutazione.

Valutazione preliminare

Un giudizio complessivo sulla rilevanza, fattibilità e impatto potenziale di un intervento di sviluppo effettuato prima della decisione in merito al finanziamento dell'intervento stesso.

Nota: presso le banche e le agenzie di sviluppo, la valutazione preliminare abilita gli organi deliberanti a decidere se la proposta di finanziamento all'esame costituisce un investimento appropriato per le loro risorse.

Valutazione riepilogativa

Studio condotto alla fine di un intervento (o di una sua fase) per determinare in che misura sono stati raggiunti i risultati attesi. La valutazione riepilogativa è volta a fornire informazioni sulla valore di un programma.

Termine correlato: valutazione di impatto

Valutazione tematica

Valutazione di un gruppo selezionato di interventi, tutti indirizzati verso una specifica priorità di sviluppo, che interessa trasversalmente più paesi, aree e settori.

Appendice - Il percorso formativo sulla valutazione degli effetti della politica regionale svolto nell'ambito del progetto NUVAL

La presente pubblicazione si basa sul percorso formativo sulla valutazione degli effetti della politica regionale⁹⁶, realizzato nell'ambito del Progetto NUVAL in collaborazione con l'UVAL e con il Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria⁹⁷.

Il percorso formativo⁹⁸ è nato per fornire alle Amministrazioni gli strumenti per fare fronte alle rilevanti innovazioni nel campo della valutazione previste dalla programmazione 2007-2013, in particolare la realizzazione di attività valutative legate a temi specifici e focalizzate su questioni cruciali e controverse e la possibilità di affidare le valutazioni ai Nuclei di Valutazione, ove questi ne abbiano le necessarie competenze e caratteristiche istituzionali. Le amministrazioni regionali e centrali prevedono, nei propri Piani delle valutazioni valutazioni *ex-post* di interventi delle passate programmazioni, al fine di comprendere gli effetti degli interventi effettuati. Si tratta di un compito relativamente nuovo per le amministrazioni, fino al 2007 responsabili prevalentemente di fare condurre valutazioni *ex-ante*, in itinere o intermedie. Esso, quindi, pone peculiari questioni sia alle amministrazioni stesse – chiamate a esprimere domande valutative, a elaborare mandati di valutazione o capitoli, a selezionare i valutatori (laddove questi siano esterni), e a organizzare la gestione tecnica delle valutazioni – sia ai Nuclei – chiamati a realizzare l'interlocuzione con i valutatori o a condurre direttamente le ricerche valutative. Inoltre, le Amministrazioni hanno la responsabilità di cominciare fin da ora a impostare le future valutazioni di impatto del corrente periodo di programmazione 2007-2013.

Si è, così, rivelato necessario offrire alle Amministrazioni, insieme con i loro Nuclei, un orientamento sugli approcci, i metodi e le tecniche da utilizzare a tal riguardo. Valutare gli impatti significa individuare gli effetti ultimi, di lungo termine (economici, sociali,

⁹⁶ Il percorso formativo è stato realizzato sotto la responsabilità di Giampiero Marchesi (UVAL), Laura Tagle (UVAL) e Simonetta De Luca (FORMEZ) con la consulenza scientifica di Nicoletta Stame (Università di Roma Sapienza). Fanno parte della presente pubblicazione solo sei dei sette temi del percorso formativo e precisamente: l'incontro introduttivo, quello finale, e i quattro incontri incentrati sugli approcci che affrontano, con un atteggiamento diverso, le questioni della rilevazione, spiegazione e giudizio sugli effetti degli interventi rilevati *ex post*. Questi quattro approcci (quello controfattuale, quello della valutazione basata sulla teoria, quello realista, quello della partecipazione) sono confrontabili e combinabili tra loro. Le matrici di contabilità sociale, che hanno formato oggetto dell'altro incontro, meritano una trattazione a parte, sia per la loro natura, sia per valorizzare il lavoro svolto dai Nuclei in collaborazione con l'UVAL e con l'Università di Roma Tor Vergata in occasione delle valutazioni *ex ante* dei programmi 2007-2013.

⁹⁷ Il Progetto NUVAL del FORMEZ fornisce formazione a sostegno della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operanti presso le Amministrazioni Centrali e le Amministrazioni regionali. Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/>

⁹⁸ Ulteriori informazioni sul percorso formativo e sulle singole sessioni si trovano anche sul sito del SNV: www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_percorso_formativo.asp

ambientali), negativi o positivi, di un intervento (progetto, programma o politica): non solo quelli desiderati e attesi, ma anche quelli imprevisi. Per svolgere tali compiti esistono numerosi approcci, ciascuno dei quali corrisponde a diverse domande di valutazione ed è adatto a una specifica situazione. Non esiste, invece, una corrispondenza tra un determinato approccio e un determinato settore.

Esistono, evidentemente, numerosi approcci alla valutazione degli effetti, e su di essi è in corso un vivace dibattito in campo internazionale. Il dibattito, inizialmente condotto sulla base di una netta contrapposizione tra gli approcci, appare in tempi più recenti dare luogo a tentativi di individuare possibili aree di combinazione, nelle pratiche, e di superare le contrapposizioni con nuovi avanzamenti teorici⁹⁹. La rilevanza di tale dibattito è particolarmente forte, inoltre, alla luce della rilevanza della valutazione nelle proposte che si costituiscono la base della formulazione dell'assetto della politica regionale nel prossimo periodo, post 2013¹⁰⁰.

Il percorso formativo è stato disegnato alla luce di tale dibattito e tenendo conto delle richieste, diverse da quelle riscontrate nei periodi precedenti di programmazione, cui le amministrazioni e i Nuclei di Valutazione dovranno rispondere nel corso del periodo di programmazione 2007-2013:

- focalizzarsi sulla valutazione *ex post* degli effetti della politica regionale;
- definire Piani delle valutazioni attraverso i quali le amministrazioni e i loro *partner* sociali e istituzionali selezionino cosa si valuta (e, di conseguenza, cosa non costituirà oggetto di valutazione);
- elaborare domande di valutazione centrate su questioni critiche e concrete, evitando domande generiche o focalizzate meramente su fonti finanziarie;
- prendere in considerazione le posizioni dei soggetti interessati alla politica regionale (e in particolare di coloro che usufruiscono degli interventi) nel definire i Piani, nell'elaborare le domande valutative e nel condurre le valutazioni.

Per rispondere a queste aspettative il percorso è stato impostato secondo i seguenti principi:

⁹⁹ Un lavoro che cerca di costruire un terreno di discussione e un linguaggio comune è Donaldson, S.J., Christie, C.A., Mark, M.M.; 2009. *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?* Un tentativo di integrare diversi approcci in un'ottica pluralista è proposto in Greene, J., 2007: *Mixed Methods in Social Inquiry*, Jossey&Bass; un ulteriore tentativo è in White; 2010: *Theory-based Impact Evaluation*, 3I Working paper n.3 (www.3ieimpact.org/admin/pdfs_papers/48.pdf). Un'elaborazione teorico-pratica con l'ambizione di superare le contrapposizioni da un punto di vista teorico è in Davidson, J. 2008. *Evaluation Methodology Basics: The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Rilevante è anche il dialogo sul blog www.genuineevaluation.org.

¹⁰⁰ Barca, 2010; Commissione Europea, 2010.

- la valutazione degli effetti possiede proprie caratteristiche che la distinguono dalla valutazione *ex ante* e dalla valutazione in itinere;
- la valutazione degli effetti può essere condotta attraverso vari approcci valutativi;
- non esiste un approccio che sia adatto a tutte le situazioni (tipi di interventi valutati, domande di valutazione), ma ogni valutazione richiede un apposito disegno di valutazione, “cucito su misura”.

Ciascuna sessione (tranne la prima, dedicata alla descrizione del corso, la sesta, dedicata alle caratteristiche dei sistemi informativi e alle matrici SAM e la settima, dedicata a un'esercitazione) ha affrontato un singolo approccio alla valutazione *ex post* degli effetti, evidenziando le situazioni in cui esso risulta idoneo:

- l'analisi controfattuale
- la valutazione realista
- la valutazione basata sulla teoria
- la valutazione partecipata.

Le differenze tra i vari approcci derivano da diversi fattori quali a) la concezione stessa dell'intervento, che può essere visto come un “trattamento” circoscritto su un gruppo target, o come un'opportunità colta in modo diverso da ciascun gruppo di attori; b) la concettualizzazione dei meccanismi di causazione; c) il modo di considerare e “trattare” la disomogeneità dei soggetti e dei contesti in cui essi operano; d) il modo di affrontare la pluralità di interessi e punti di vista inerente negli interventi pubblici.

A queste divergenze di impostazione corrisponde quindi una diversa scelta dei metodi da utilizzare nella valutazione. Si deve misurare la “robustezza” dei metodi in base alla loro idoneità rispetto agli interventi da valutare e alle domande cui rispondere. Ciascun metodo, tuttavia, presenta dei limiti: risponde ad alcune domande e non ad altre. Si tratta, quindi, per le Amministrazioni, in dialogo con i valutatori (interni o esterni) di effettuare scelte: sulle risorse da attivare per le valutazioni, su quando e come coinvolgere i valutatori, sugli approcci da adottare, sui *partner* da coinvolgere, sull'utilizzazione dei risultati delle valutazioni.

Il percorso formativo, rivolto al personale delle Amministrazioni Centrali e Regionali e ai Nuclei, ha avuto l'obiettivo di indagare il senso delle scelte che si compiono nel corso di una valutazione e che riguardano i soggetti committenti, le Amministrazioni responsabili degli interventi e i soggetti che sono chiamati a svolgere le valutazioni, siano essi esterni o interni alle Amministrazioni (Nuclei).

Il percorso formativo si è articolato in una serie di sette incontri e nella possibilità, per un numero limitato di singoli componenti dei Nuclei, di partecipare a corsi brevi focalizzati su metodi specifici o su particolari questioni e pratiche valutative.

Le borse di studio

Il programma formativo ha sostenuto la partecipazione di alcuni componenti dei Nuclei a formazione specialistica avanzata avente a oggetto uno o più degli approcci oggetto della linea formativa, sulla base del giudizio del CITS del Progetto NUVAL sulla congruenza dei corsi rispetto al percorso formativo e ha selezionato i componenti da sostenere (compatibilmente con le risorse a disposizione) tra coloro la cui candidatura era stata accettata dagli organizzatori dei corsi. Sono state erogate 6 borse di studio per la partecipazione alla “Summer School” (20-31 agosto 2008) dedicata ai Metodi quantitativi per la valutazione delle politiche pubbliche, focalizzata sull’approccio controfattuale, organizzata dal Progetto PRO.VA.

Gli incontri

Dopo il primo incontro di illustrazione del percorso formativo e dei concetti fondamentali, rivolto alle amministrazioni responsabili della Politica regionale, la modalità prevalente di svolgimento delle giornate è stata quella del seminario, con una struttura tale da fornire ai partecipanti un’esperienza dei rispettivi vantaggi, limiti e ambiti di applicabilità dei vari approcci alla valutazione e di come tali approcci si possono combinare. Ciascuna delle cinque sessioni successive ha avuto come oggetto un singolo approccio alla valutazione degli effetti, tra quelli utilizzabili per apprezzare gli effetti della politica regionale. Gli approcci selezionati non esauriscono, naturalmente, quelli esistenti, né vanno considerati come quelli più adatti: altri approcci esistono e possono essere utilizzati per la valutazione degli effetti della politica regionale. Date le risorse disponibili, tuttavia, è stato necessario formulare una scelta.

Le sessioni hanno combinato momenti teorici, in cui sono stati individuati gli strumenti utilizzabili per i compiti valutativi, ed esempi concreti di valutazione, sia sotto forma di presentazione, sia sotto forma di simulazioni ed esercitazioni finalizzate alla soluzione collettiva di un particolare problema possibilmente proposto dai partecipanti stessi o selezionato dai formatori. L’ultima sessione del ciclo ha avuto come oggetto, appunto, un’esercitazione focalizzata sulla formulazione di un mandato di valutazione relativo a quattro distinti esempi concreti, proposti dai partecipanti al corso e da componenti del Gruppo di Lavoro del SNV. Sono state realizzate sette sessioni:

Sessione I – Valutare gli effetti degli interventi e delle politiche: approcci, condizioni istituzionali e dibattito (29 maggio 2008)

La giornata, destinata ai Referenti della programmazione unitaria, ai Responsabili dei Piani delle valutazioni e ai Coordinatori e Componenti dei Nuclei, è stata dedicata a una descrizione del percorso formativo e all'analisi dei concetti alla base delle scelte fondamentali che si compiono nell'individuare e iniziare una valutazione.

Docente: Nicoletta Stame

Sessione II – L'approccio controfattuale per valutare gli effetti di una politica pubblica: potenzialità e limiti del metodo sperimentale (19 giugno 2008)

Dedicata ai soggetti che, nei Nuclei e nelle Amministrazioni, hanno la responsabilità di richiedere e gestire le valutazioni degli interventi, la giornata ha fornito una panoramica introduttiva dell'approccio controfattuale e dei metodi sperimentali e non-sperimentali a esso collegati, ne ha discusso potenzialità e limiti, e ha proposto un approfondimento relativo all'utilizzo del metodo sperimentale nel campo dell'istruzione.

Docenti: Alberto Martini (Università del Piemonte Orientale, PRO.VA), Roberto Agodini (Matematica Policy Research – Princeton - USA). L'organizzazione della giornata si deve ad Aline Pennisi (Ministero dell'Economia).

Sessione III – L'approccio realista (17 luglio 2008)

La sessione si è concentrata sulla valutazione realista, compatibile con vari metodi quantitativi e qualitativi e basata su una concezione specifica (appunto realista) dei rapporti di causazione. La prima parte della sessione ha esposto gli elementi che hanno condotto allo sviluppo dell'approccio denominato "valutazione realista" a partire da alcune sperimentazioni storiche, presentato i concetti base dell'approccio attraverso l'analisi di casi 'classici' (ad esempio le misure per il contrasto della violenza domestica e i sistemi di video-sorveglianza) tratti dalla valutazione di politiche per la sicurezza e dall'esperienza decennale sviluppata dall'Home Office (UK) nel settore della valutazione dei programmi per la riduzione della criminalità. Si è conclusa con un esempio tratto dalla letteratura valutativa italiana e con un esercizio valutativo applicato alle misure di riqualificazione dei beni confiscati, e con un'esposizione delle caratteristiche metodologiche che contraddistinguono le interviste realizzate nella valutazione realista. È stata presentata una testimonianza – un progetto realizzato nell'ambito di un Accordo di Programma Quadro della Regione Sicilia – in cui strategie di sviluppo locale si associano alla riqualificazione di beni confiscati.

Docenti: Ferruccio Biolcati Rinaldi (Università degli Studi di Milano), Gaetano Giunta (Presidente EcosMed), Liliana Leone (Studio CEVAS).

Sessione IV – La valutazione basata sulla teoria (18 settembre 2008)

La giornata ha avuto come oggetto la logica di base della valutazione, cioè l'individuazione dei criteri di valutazione di un intervento (“cosa si va a guardare per valutarlo?”) e ha messo in evidenza la necessità di una conoscenza approfondita dei meccanismi di intervento per arrivare alla corretta formulazione del giudizio. Successivamente, si è concentrata sull'elemento esplicativo del funzionamento delle azioni pubbliche, il meccanismo sociale, portando esempi di meccanismi che spiegano gli effetti delle politiche pubbliche, illustrando meccanismi di base e quelli specifici alle politiche regionali. La giornata è stata completata dalla testimonianza diretta di Rita Andrenacci, Ministero della Giustizia, che ha raccontato la propria esperienza nell'utilizzazione di una valutazione basata sulla teoria e il contributo che essa ha fornito alla riflessione e alle pratiche quotidiane dell'amministrazione.

Docenti: Barbara Befani (Valutatore indipendente), Marco Accorinti (IRPPS-CNR).

Sessione V – La valutazione partecipata (16 ottobre 2008)

La sessione ha analizzato i vari significati dei concetti collegati alla partecipazione ed esplorato le condizioni nelle quali l'approccio partecipativo (tradizionalmente considerato più adatto a valutazioni di processo) è in grado di restituire informazioni sugli impatti dell'azione. La sessione è stata completata da un'esercitazione, la simulazione di un incontro introduttivo di una valutazione partecipata, e dalla relativa discussione.

Docenti: Claudio Torrigiani (valutatore indipendente)

Sessione VI – Apprezzare gli effetti dei programmi e dei progetti per lo sviluppo regionale: campi di utilizzazione, presupposti e limiti della matrice di contabilità sociale (SAM) (25 novembre 2008)

Lo strumento delle Matrici di Contabilità Sociale (SAM) ambisce a stimare i possibili effetti di un intervento nell'economia, che descrive in modo stilizzato, e a fornire indicazioni sulla possibile distribuzione degli effetti e sulla stima anche degli effetti non monetari, come, ad esempio, le emissioni di CO₂. Dotato di elevata complessità tecnica, il metodo si presta all'elaborazione e comunicazione di messaggi sintetici per il *decision-maker*, sebbene sia necessaria una grande precauzione nell'utilizzazione dei risultati

ottenibili. Il seminario ha fornito un orientamento per l'utilizzazione di questo strumento nel supporto alla decisione: nella prima parte sono stati presentati i concetti fondamentali per la costruzione delle SAM a livello nazionale e regionale, facendo riferimento alle esperienze regionali di utilizzazione per le valutazioni *ex ante* dei programmi della politica regionale 2007-2013. Nella seconda parte, il seminario ha trattato i temi legati alla costruzione e utilizzazione dei sistemi informativi, affrontando l'argomento dei requisiti informativi indispensabili per costruirli.

Docenti: Sara Savastano (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"), Cataldo Ferrarese (Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"), Mauro Masselli (Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici).

Sessione VII – Piani, domande e mandati di valutazione: l'applicazione rigorosa degli approcci e dei metodi (21 gennaio 2009)

La sessione ha raccolto e utilizzato gli spunti teorici emersi nelle sessioni precedenti, allo scopo di fornire ai partecipanti gli strumenti necessari per elaborare, sulla base delle esigenze espresse dagli attori, domande che orientino il lavoro dei valutatori. Si è proceduto a un'esercitazione che ha preso spunto dai temi individuati nei Piani delle valutazioni¹⁰¹ delle Amministrazioni per ragionare su:

- come formulare le domande di valutazione;
- come formalizzare la domanda di valutazione in un mandato indirizzato a una struttura interna (Nucleo di valutazione) o a soggetti esterni;
- quali siano gli elementi indispensabili per applicare ciascun approccio in modo rigoroso e tale da massimizzarne i vantaggi;
- come aumentare la partecipazione nella valutazione degli attori principali sul singolo territorio.

I numerosi partecipanti, affiancati da docenti, ciascuno specializzato in un approccio, si sono impegnati in una serie di lavori di gruppo e nella successiva discussione dei risultati dell'esercitazione, che ha messo in luce le implicazioni (in termini di tempi, risorse, esigenze metodologiche), i vantaggi e gli svantaggi di ciascun approccio ed evidenziato lezioni da tenere presente nella definizione dei mandati.

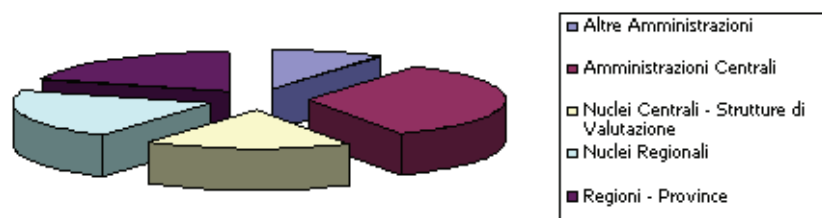
Docenti: Ferruccio Biolcati-Rinaldi (Università degli Studi di Milano); Paola Casavola (Esperto indipendente); Filippo Ciucci (Università degli Studi di Genova); Liliana Leone (CEVAS); Luca Mo Costabella (PRO.VA.); Nicoletta Stame (Università degli Studi di Roma "Sapienza"), Laura Tagle (UVAL).

¹⁰¹ I Piani sono raccolti sul sito del SNV: www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_piani.asp

I partecipanti

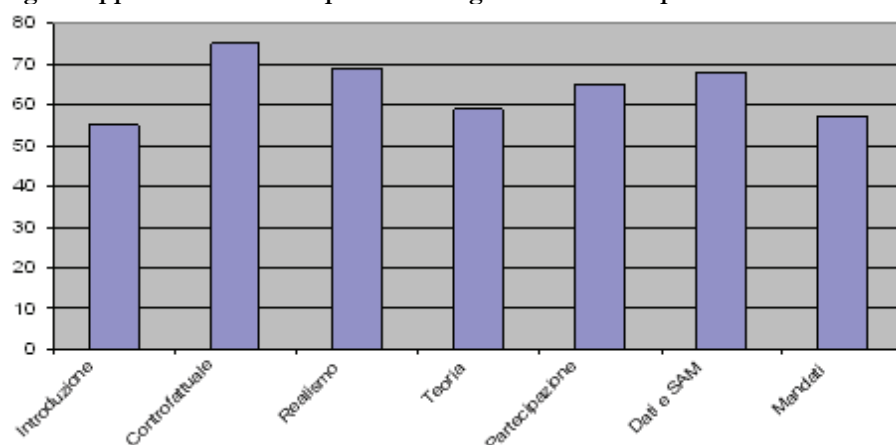
Il percorso formativo ha coinvolto nel suo complesso circa 190 persone. Agli incontri hanno partecipato le Amministrazioni centrali e regionali e i loro Nuclei di Valutazione; alcune Province, su iniziativa delle rispettive Regioni; strutture di supporto alle Amministrazioni (INEA, ISFOL, IPI); e l'ISTAT (cfr. Figura Appendice.1). La partecipazione alle singole sessioni è stata piuttosto elevata, considerata la natura formativa degli eventi e il carattere specialistico dei temi trattati (cfr. Figura Appendice.2).

Figura Appendice.1 - Distribuzione per tipo di amministrazione dei partecipanti al percorso formativo



Fonte: Elaborazione del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale su dati NUVAL-FORMEZ

Figura Appendice.2 - Partecipanti alle singole sessioni del percorso formativo



Fonte: Elaborazione UVAL su dati FORMEZ

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi - Anno 2004
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004
3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005
4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI) ***
Documenti - Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005
6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005
7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005
8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo abstract.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
Documenti - Anno 2006
Allegato al n. 9
 - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
Analisi e studi - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
Metodi - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
Analisi e studi - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
Analisi e studi - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
Documenti - Anno 2007
Allegato al n. 14
 - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
Analisi e studi - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
Documenti - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
Analisi e studi - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**
Documenti – Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**
Documenti – Anno 2010

20. L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design*

Analisi e studi – Anno 2010

21. Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria

Allegato al n. 21

- DVD contenente il video “*Dialoghi sul territorio*”

Analisi e studi – Anno 2010

22. Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale

Metodi – Anno 2011

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità