

WWW.SOCPOL.UNIMI.IT

Dipartimento di Studi Sociali e Politici
Università degli Studi di Milano

Working Paper Esterni 03/08

La valutazione delle politiche pubbliche.

Dai contesti d'uso
al problema degli impatti

Andrea Lippi

WWW.SOCPOL.UNIMI.IT

Dipartimento di Studi Sociali e Politici
Facoltà di Scienze Politiche,
via Conservatorio 7 - 20122
Milano - Italy

Tel.: 02 503 18801

02 503 18820

Fax: 02 503 18840

E-mail: comunicazione@sociol.unimi.it

La valutazione delle politiche pubbliche

Dai contesti d'uso al problema degli impatti

Andrea Lippi

DISPO, Università di Firenze

Paper introduttivo al seminario, si prega di non citare

Introduzione

Queste pagine sintetizzano i principali elementi di complessità che conducono all'esigenza di istituzionalizzare pratiche di *policy evaluation* e le relative criticità nell'uso e negli impatti derivanti dalla loro applicazione in ambito di *policy making*. Le argomentazioni riprendono e sviluppano i contenuti espressi all'interno del volume *la Valutazione delle politiche pubbliche* (Il Mulino, 2007) articolando un quadro di spunti per la riflessione e la discussione.

Il paper è organizzato per punti. In primis, si sottopongono all'attenzione del lettore i principali elementi di rilevanza nell'uso della valutazione, quindi si evidenziano le principali argomentazioni di carattere concettuale che sostengono l'impiego della valutazione, nonché la tipologia di effetti attesi. Infine, si sollevano le principali criticità nell'utilizzo della valutazione in ambito istituzionale.

1. Complessità del policy making e domanda di valutazione

Il primo elemento è costituito dalle ragioni storiche che hanno condotto all'impiego della valutazione nelle arene di *policy making*. Questa domanda risponde ad un'esigenza di controllo, intesa nel senso di supervisione che è cresciuta progressivamente nel corso degli ultimi decenni, sia in Italia, sia nel resto del mondo occidentale, quale risposta ad un'esigenza di rassicurazione sull'esito delle politiche pubbliche e sulla loro capacità di produrre risultati. Ciò ha condotto, sia nel mondo delle istituzioni, sia nel mercato, ad una proliferazione di strumenti di “controllo” dei decisori e dei contratti tra partner (commerciali, istituzionali, tra istituzioni e imprese, tra

istituzioni e cittadini).

A fianco di questo sistema di garanzie sui risultati nell'*opinione pubblica* si è assistito al crescere di atteggiamenti di giudizio nei confronti delle istituzioni. I mezzi di comunicazione di massa alludono sempre più frequentemente all'azione delle istituzioni in termini *prestazionali*, di volta in volta stigmatizzandone o elogiandone l'azione e facendo aggio su criteri di valutazione incentrati sulla qualità o la bontà o la soddisfazione dei cittadini; insomma, esprimendo il consenso o il dissenso secondo canali aggiuntivi a quelli della rappresentanza democratica (il voto) e formulando giudizi addizionali (e formalmente non richiesti) rispetto alle procedure ed alle sedi proprie dell'autorità giudiziaria (la magistratura e gli organi di controllo). Si riscontra, perciò, sia da parte delle istituzioni, sia da parte dell'*opinione pubblica*, una richiesta di verifica e di rassicurazione sui risultati delle politiche pubbliche.

Tale indirizzo è alimentato dalla sintomatologia che le medesime hanno assunto nel recente passato. La propensione all'impiego della valutazione è, infatti, cresciuto proporzionalmente con la manifestazione di alcuni ricorrenti *fattori di criticità* che contraddistinguono l'azione di governo e che sono stati ampiamente documentati dagli studi di analisi delle politiche pubbliche quali evidenze emergenti del governo delle società contemporanee:

- (i) la *complessità* dovuta all'alto *grado di specializzazione* decisionale *dei e nei* livelli di governo che disperde l'autorità in sedi e processi diversificati e segmentati;
- (ii) la progressiva *interdipendenza* tra gli interventi, tali che gli effetti di una politica pubblica divengano problema per un'altra;
- (iii) la *trasversalità* e l'*ampiezza* degli obiettivi rispetto ai tradizionali settori di politiche pubbliche e alle consuete circoscrizioni amministrative, abbracciando territori nuovi e disomogenei e all'intersezione di ambiti di intervento in precedenza specializzati;
- (iv) la *pluralità* degli attori e dei livelli di governo (Commissione europea,

- stati, regioni ed enti locali) i quali agiscono in *funzione sussidiaria* e decidono e attuano politiche pubbliche congiuntamente, generando problemi di comunicazione, coordinamento, competizione e fiducia;
- (v) la *dilatazione* del sistema delle pressioni economiche, sociali, istituzionali e dei diritti di cittadinanza che circondano gli interventi e li rendono suscettibili delle perturbazioni ambientali;
- (vi) la contemporanea *contrazione* delle risorse a disposizione per finanziare detti interventi.

Tutti questi fattori hanno reso il *policy making* un fenomeno sempre meno lineare e definito all'interno dei classici confini istituzionali, assumendo, invece, morfologie inconsuete e dinamiche opache e flessibili. Nella Scienza politica contemporanea, queste articolate e disperse arene di produzione delle politiche pubbliche vengono universalmente indicate con il termine *governance* [Kooiman, 1993]. Nella *governance* i processi di decisione e implementazione sono sempre più contrassegnati da un alto grado di flessibilità, indeterminatezza e destrutturazione dell'autorità, tali da decretare la profonda trasformazione del *policy making* in un fenomeno definibile come “fuori controllo”.

Che cosa significa “fuori controllo”? Significa che gli ordinari strumenti per comprendere e “controllare” (nel senso di *sovrintendere*) l'azione politico – amministrativa (vale a dire il diritto e gli strumenti del controllo di legittimità), non sono più sufficienti a *dar conto* delle politiche pubbliche. Conseguentemente, chi esercita questi strumenti ottiene una visione *parziale* del processo e dei risultati, poiché dinanzi ai fattori suesposti, fare aggio su questi tradizionali meccanismi di osservazione e di supervisione della realtà politica, non fornisce mai un quadro informativo completo, non permette di risalire alle cause né di soppesarne gli effetti.

In generale, già da molti anni l'esercizio del potere è così dilatato e disperso che non esiste tra gli addetti ai lavori un *punto di vista comprensivo* che riesca ad avere uno sguardo d'insieme, una sintesi, sugli interventi, dalla loro ideazione fino ai risultati generati e, magari, agli effetti conseguenti. In questo senso, l'espressione “fuori controllo” indica che quelle istituzioni,

quali le assemblee legislative, i livelli di governo e gli organi giurisdizionali, che erano stati chiamati, mediante la costituzione dello stato di diritto, a presidiare la decisione e la produzione delle politiche pubbliche da posizioni sovra ordinate e sinottiche - benché nettamente specializzate - hanno adesso solo una visione parziale e limitata dell'azione. Da una *posizione cognitiva* di superiorità, in cui si trovavano ad agire in precedenza, si scoprono ora immerse nel gioco o in posizioni defilate o, in ogni caso, non sufficienti ad avere una prospettiva necessaria a chi osserva, decide, realizza, supervisiona gli effetti. In breve, a chi esercita il potere politico.

L'analisi delle politiche pubbliche s'inserisce, per l'appunto, in questa contingenza, proponendo chiavi di lettura dei problemi e facendo ricorso a concetti che mettono a fuoco aspetti quali quelli sopra descritti, individuando proprietà e strumenti di osservazione che permettano di andare al di là dell'apparente confusione e indeterminatezza, di individuare le linee di tendenza che spiegano l'andamento dell'azione e di sostenerla alimentandola con il punto di vista della scienza. Tra i suoi scopi, quindi, vi è quello di restituire (a chi si rivolge al suo sapere, cittadini o istituzioni) *capacità cognitiva* sui processi di decisione e realizzazione degli interventi individuandone cause e dinamiche.

Una sub area di questa disciplina, la *valutazione delle politiche pubbliche*, (*policy evaluation*) costituisce la specialità finalizzata ad analizzare *retrospettivamente* processi e risultati, ampliando la *capacità cognitiva* dei *policy maker* e delle istituzioni. Il suo scopo è alimentare il *policy making* attraverso conoscenze prodotte da una *posizione cognitiva ad hoc*. Destinatari della sua produzione sono proprio i *policy maker*: gli attori i quali, dentro e fuori le istituzioni, presidiano i processi di decisione e produzione delle politiche pubbliche e necessitano di incrementare il loro "controllo sul *policy making*".

Il ruolo della valutazione è quindi lo specifico contributo esperto di chi identifica e analizza i sistemi di relazione all'interno dei quali si sviluppa il *policy making*, dall'ideazione fino ai risultati ed alle conseguenze dell'azione. L'esercizio della valutazione è, prima di ogni altra cosa, un

ruolo del policy making: quello di coloro i quali, da una posizione cognitiva di estraneità, supportano l'azione di coloro che partecipano all'arena finalizzando il proprio contributo al successo della produzione della politica pubblica. Quindi chi valuta quest'attività compie un lavoro di sostegno ai *policy maker* nel:

1. mediare gli interessi e le posizioni ideologiche in campo facendoli convergere in un comune programma, volgendo il conflitto in consenso;
2. ancorare gli obiettivi del programma alle condizioni di concreta realizzabilità degli interventi;
3. risolvere i problemi sia politici sia tecnici connessi con la loro realizzazione;
4. assicurare il completamento degli interventi fino alla generazione di un impatto rilevabile;
5. misurarne i risultati e sollevare nuove indicazioni sui medesimi sia a scopo correttivo, sia a scopo di completamento o di riformulazione.

Riassumendo, la valutazione è uno strumento finalizzato ad emancipare il sistema di relazioni, agendo sui *policy maker*, mediante la somministrazione di giudizi sistematici i quali sono orientati ad ampliare le posizioni cognitive, rielaborare le informazioni possedute, far scoprire nuove prospettive: in breve illuminare con luce diversa i problemi e contribuire ad escogitare nuove soluzioni.

2. Controllo e legittimazione del policy making

Il problema della valutazione non è distante da quello del controllo del potere nei regimi democratici, vale a dire la possibilità di autorizzare chi lo detiene ad esercitare la propria azione rendendola *visibile* e, quindi controllabile. Si tratta di un problema di *riconoscimento collettivo* del potere politico da individuare risolvere con criteri *interni* alla politica stessa. La soluzione a quest'esigenza matura nel corso dello stato moderno

attraverso il ricorso ad una razionalità superiore alle parti in causa, la legge, la quale non solo garantisce terzietà, universalità e uniformità, ma specializza il potere in organi, funzioni e apparati esecutivi, stabilendone anche i *criteri di verifica* sulla base di valori predeterminati e codificati. Attraverso i dettati costituzionali e i codici amministrativi si istituisce un sistema di valori da accertare, poi, all'atto pratico mediante i *controlli di legittimità*. La burocrazia costituisce la macchina impersonale dell'esercizio del potere che esegue gli ordinamenti ed è sottoposta al loro controllo. Entrambe, codici e burocrazia, rappresentano una *metrica del potere* per convalidarne le politiche pubbliche, disponendone mezzi e misure.

Si tratta di un presupposto connesso col processo di *modernizzazione*, così come analizzato da Weber, che ha condotto all'affermazione del capitalismo, nell'economia, e dello stato di diritto, nella politica, mediante lo sviluppo del principio della *calcolabilità* degli interventi e della loro organizzazione, i quali vengono così resi *misurabili e prevedibili*. L'azione politica *resa calcolabile* è anche misurabile sulla base di risultati attesi: la macchina impersonale della burocrazia applica le procedure e rende le politiche pubbliche eventi prevedibili, lineari e determinati. Un *paradigma forte* di *policy making*, poiché ancorato al principio dell'esercizio dell'autorità statale nel binomio *government + burocrazia*.

Quest'assunto fa diventare le politiche pubbliche giudicabili e i loro effetti stimabili *a priori*. Ciò accade per larga parte della storia dello stato di diritto, allorché l'applicazione di questi parametri soddisfa le condizioni poste. Quando, tuttavia, il contesto storico si trasforma, nel corso del XX secolo, con l'avvento della società di massa e dello *stato gestore*, la capacità di soddisfare queste condizioni diminuisce progressivamente fino a sfumare quasi del tutto. La *metrica del potere* fondata sul controllo di legittimità è palesemente ridimensionata e i tratti di linearità e di prevedibilità si riducono bruscamente, coerentemente con la crescita di compiti gestionali, principalmente riconducibili:

- (i) alla straordinaria estensione, in precedenza impreveduta, dell'arco delle politiche distributive e redistributive che prendono piede nel corso del XX secolo;

- (ii) alla moltiplicazione dei livelli di governo che si sono sovrapposti anche grazie alle strategie di *multilevel governance* indotte dalle politiche di sviluppo e coesione promosse dall'Unione Europea e dalla logica della *sussidiarietà verticale ed orizzontale* che mette in relazione lo stato con altri *stakeholder*;
- (iii) allo sviluppo di *network* amministrativi, inizialmente indotti dallo stato e poi esternalizzati, che governano le politiche pubbliche in forma condivisa e concertata, in luogo dell'autorità dello stato esercitata dalle burocrazie;
- (iv) alla smisurata crescita dei medesimi parametri di regolazione (e quindi anche di controllo), predisposti per fronteggiare le sopravvenute incertezze.

La diffusa evidenza conseguente questo stato di cose, in cui il controllo di legittimità restituisce, a chi lo esercita, solo una supervisione parziale e limitata del *policy making*, è sovente quella dell'apparente *incontrollabilità* delle politiche pubbliche e dell'*incalcolabilità* delle loro attuazioni. La varietà e la quantità degli *effetti* collaterali, ampiamente documentata in alcuni studi classici dell'analisi delle politiche pubbliche, ha spesso superato largamente quelli previsti, cosicché l'ordinario stato delle politiche pubbliche è contrassegnato più dal dover fronteggiare i *rischi connessi* con l'impianto organizzativo di decisione e messa in opera delle medesime, che con le *certezze* teoricamente derivabili dal controllo di legittimità.

Per rendere questo complesso fenomeno con un concetto, si può dire che si assiste al passaggio da un esercizio del potere fondato sulla *certezza* (del diritto) ad uno che ha l'*incertezza* (ambientale) come condizione naturale per l'azione. In questo senso, la verifica dell'azione del potere è chiamata a confrontarsi con i *rischi connessi* con la medesima; vale a dire: (i) col tipo di fini degli interventi e (ii) col tipo di organizzazione (mezzi) per realizzarli. La propensione ad accentuare la supervisione sul *policy making* nel contesto che abbiamo chiamato "società dei controlli", è da intendersi come il riflesso di una ricerca di certezze a questi *rischi della modernizzazione*.

Il progressivo abbandono di un *paradigma di policy making forte* (*government* + burocrazia), a favore di uno *debole* (*governance*), tuttavia, non riduce i medesimi rischi di inefficacia o di fallimento. Al contrario, l'elevazione della *governance* a paradigma di *policy making* accetta

implicitamente scarsa calcolabilità degli interventi e rischi di coordinamento. La difficile prevedibilità delle azioni, l'interdipendenza e la flessibilità dei meccanismi di integrazione che emergono da quest'assetto, ne problematizzano il rendimento, senza cercare di garantirlo, come aspirava, invece, a fare nelle intenzioni il paradigma *forte*.

Stanti queste mutate condizioni, non è possibile sottoporre a verifica le politiche pubbliche contemporanee secondo i parametri del *controllo di legittimità*, se non per ispezionarne un aspetto, quello della legalità, senza intraprendere la possibilità di poterne supervisionare il *contenuto*: la natura dei risultati, le specifiche dei processi, le ragioni dei successi e dei fallimenti. Il controllo di legittimità è una misura che ispeziona la *regolarità* delle politiche pubbliche rispetto alle disposizioni normative, ne accerta aspetti formali, ma non scalfisce la complessità e non supervisiona le incertezze derivanti dalle *condizioni storiche* affermatesi negli ultimi quaranta anni nel suesposto passaggio di paradigma da forte a debole.

Quest'*incalcolabilità* degli interventi alimenta la *necessità della conoscenza* di queste molteplici e apparentemente ignote variabili e spinge verso lo sviluppo di una *capacità riflessiva* dei *policy maker*, i quali vengono chiamati ad assumere *coscienza delle cause e degli effetti* dell'azione ed a scegliere in maniera consapevole contenuti e metodi in modo responsabilizzato e alla luce della possibilità di adottare diverse alternative.

La valutazione, in tal modo, rappresenta uno *strumento di supervisione a carattere riflessivo*: è quindi la condizione storica nella quale sia afferma la *policy evaluation*: un contesto in cui il potere si esercita e si verifica mediante l'analisi dei problemi, l'esplorazione delle soluzioni e la misurazione dei risultati generati.

3. Gli effetti attesi dall'impiego della valutazione

Il punto nodale dell'impiego della valutazione delle politiche pubbliche nell'azione di governo verte sulle forti condizioni di incertezza e

incalcolabilità degli interventi: quando adottano un programma i policy maker si propongono di condurlo a termine confrontandosi con la duplice incertezza di riuscire a realizzarlo e di soddisfare il bisogno con la soluzione implicita in quel programma. Si tratta di far sì che un progetto sia tradotto in un dato di fatto (e che quel dato di fatto elimini il problema a causa del quale si era adottato il progetto!), dissipando tutte le potenziali incertezze che concernono la sua realizzabilità, sul piano tecnico, ma anche su quello degli effetti sulla società circostante. L'incertezza è, inoltre, proporzionale ai gradi di complessità e di rilevanza del programma medesimo, cosicché più ampio è il problema da risolvere, in termini dei fattori di criticità, minore è la probabilità di trovare una soluzione che soddisfi il problema di partenza e non diventi essa stessa un problema da risolvere (la nota *legge delle ampie soluzioni* formulata da Wildawsky [1987]).

Questo tipo di incertezza accompagna *naturalmente* i *policy maker* nel momento in cui divengono tali, e non esistono altri fattori di riduzione dell'incertezza se non la capacità dei medesimi di dissiparla attraverso le loro azioni. Alcuni fattori, come le risorse disponibili, le normative vigenti, le condizioni storiche e geografiche, possono incidere influenzando a favore o a sfavore, ma il *policy making* rimane, comunque, *un fatto intrinsecamente incerto* perché è una forma di *cambiamento sociale*. Per la precisione, un *cambiamento intenzionale* che avviene per mezzo del potere.

L'obiettivo di ogni politica pubblica è, in definitiva, *generare un impatto sulla realtà*, operare un cambiamento del mondo, pur circoscritto, che incida sui comportamenti. Questo significa che ogni programma possiede, al proprio interno uno scopo corredato di una *teoria sul cambiamento* («perché si deve operare quel cambiamento?», «sulla base di quale ipotesi?», «per raggiungere quali scopi?») che contiene una strategia più o meno esplicita per realizzarlo («attraverso quali mezzi?», «aggirando quali ostacoli?»).

A monte di questo agomento vi è una qualche idea sul cambiamento

(esplicita o implicita) che comporta una *catena di causazione* tra intenzioni, condizioni iniziali e conseguenze attese: «se x allora y ». Una politica pubblica viene *operazionalizzata* in programmi, i quali connettono *causalmente* gli obiettivi (fini) alle azioni necessarie (mezzi) per raggiungerli. Il *policy making* è il sistema di relazioni susseguente che si confronta con le incertezze relative a questa relazione causale. La *teoria del cambiamento* riassume la definizione del problema, le soluzioni, gli obiettivi, le modalità di raggiungimento di questi, gli effetti attesi [Weiss, 1998]. Essa connette intenzioni e risultati mediante il sistema di assunzioni causali.

Quest'incertezza si sviluppa su due distinti piani. Il primo consiste nella descrizione schematica del rapporto tra problema, obiettivi e soluzioni *sul piano della logica*. Una *teoria del cambiamento* deve possedere una prefigurazione delle ipotesi che sostengono l'intervento, delle azioni da porre in essere e dei risultati attesi. In altre parole, vi è la rappresentazione a livello mentale dell'intervento rispetto alle sue variabili interne. Lindblom [1988] definisce *piano della cogitazione* il cambiamento a livello cognitivo: identificazione del problema ed elaborazione intellettuale delle soluzioni.

Il secondo consiste nella rappresentazione schematica del rapporto tra problema, obiettivi e soluzioni *sul piano del sistema di relazioni* all'interno del quale, per operare il cambiamento, si dovrà negoziare le differenti posizioni rappresentanti diversi interessi, esercitare la leadership, costruire il consenso, evitare il conflitto. Una *teoria del cambiamento* deve possedere una prefigurazione dell'insieme di relazioni attraverso le quali l'idea, una volta calata nell'arena, dovrà essere discussa, mediata senza essere stravolta o trovare dinanzi a sé opposizioni che ne impediscano la realizzazione. Vi è la rappresentazione fattuale dell'intervento rispetto alla sue variabili esterne: l'arena e le sue dinamiche. Lindblom definisce *piano dell'interazione* il cambiamento a livello relazionale: identificare *stakeholder* e interessi per imbastire un negoziato ed esercitare un'influenza su di loro.

Una politica pubblica di successo si fonda su una teoria che si articola su entrambi i piani. Di solito, invece si assiste a programmi molto definiti sul piano della cogitazione e non su quello dell'interazione, o viceversa. L'incertezza si può manifestare su entrambi i piani. Ciò si manifesta per tutto il corso della politica pubblica, dalla sua ideazione fino agli impatti.

Per uscire da quest'impasse la valutazione svolge sostanzialmente due tipi di funzioni dalle quali ci si aspetta che scaturiscano degli effetti positivi: l'*apprendimento* di policy e l'*accountability* [Dente, 2006:105].

a) Apprendimento di policy (policy learning)

Il primo effetto atteso è l'*apprendimento (policy learning)*. Scopo della valutazione è aiutare i *policy maker* a capire eventuali errori precedenti, scoprire ostacoli o vincoli imprevisti, esplorare nuove soluzioni, addirittura inventare nuove ipotesi o escogitare alternative decisionali. Nel linguaggio della valutazione quest'operazione di influenza sui *policy maker* è espressa con il lemma anglosassone *enlightment* [Weiss, 1998], letteralmente traducibile come istruzione, delucidazione, chiarimento. Quindi, in senso lato, significa "illuminazione razionale", ristrutturazione cognitiva, intuizione. È questa, infatti, l'ambizione di ogni valutatore: "illuminare le coscienze" mediante le evidenze empiriche della ricerca condotta, al fine di fare scoprire *retrospettivamente* ai propri committenti qualcosa che precedentemente non era stato preso in considerazione e che, invece, potrebbe essere decisivo per qualificare o definire un intervento pubblico.

L'*enlightment* è finalizzato a generare l'apprendimento. Quest'ultimo, nel contesto di una politica pubblica, significa:

- (i) modificare o correggere l'intervento precedentemente definito nell'agenda o deciso o implementato;
- (ii) adottare un nuovo intervento a completamento o a correzione o quale evoluzione del precedente;
- (iii) abbandonare il tipo di intervento adottato per definirne uno

alternativo.

Apprendere consiste, allora, in un complessivo rafforzamento sia del piano della cogitazione sia del piano dell'interazione. Sotto il primo profilo, le chiavi di lettura dell'apprendimento come *ciclo di ridefinizione* e come *problem solving* paiono maggiormente adeguate ad indicare il tipo di scarto qualitativo che l'impatto della valutazione deve avere sui *policy maker*. Sotto il secondo profilo, la terza delle tre interpretazioni pare più adeguata ad indicare il potenziamento del sistema di rapporti e di fiducia che sussistono in arene di *policy making* attraversate dai fattori di criticità esposti all'inizio del capitolo. Questo rafforzamento dei rapporti tra istituzioni e tra istituzioni e cittadini viene comunemente indicato col corrispettivo anglosassone *empowerment*.

b) *Accountability*.

Il secondo tipo di effetto atteso è l'*accountability* del sistema di *policy making*. Un *policy maker* "accountable" è inteso essere maggiormente consapevole delle proprie azioni e delle incertezze che deve dissipare rendendolo maggiormente *responsabilizzato* sui risultati della loro azione.

Ciò implica che i *policy maker* vengono chiamati a rispondere dei fatti: a tenere maggiormente conto di categorie fattuali nelle *teorie del cambiamento*, introducendo interrogativi riflessivi sull'adeguatezza, la fattibilità, l'opportunità, la coerenza, l'adattabilità, l'utilità, l'equità, e con criteri tipicamente produttivi, quali l'efficienza, l'efficacia e l'economicità.

Ciò non significa che le idee, i valori, i principi morali, le ideologie, debbano essere allontanate dal processo politico, ma che debbano *essere ancorate al contesto* nel quale sono state o saranno attuate. La valutazione, in buona sostanza, reca con sé una concezione del cambiamento differente da quella consolidata all'interno delle istituzioni democratiche dello stato di diritto. Quindi, diciamo metaforicamente che costringe ogni *teoria del cambiamento* a confrontarsi con la realtà e spinge i *policy maker* a misurarsi con essa valutando le proprie idee a confronto con le evidenze empiriche e,

quindi, riflettendo su quesiti del tipo: «ha funzionato?» «Funzionerà anche in un altro contesto ?» «Grazie a quali elementi e a quali fattori?» «Potrebbe funzionare ancora ?» Viceversa, «quali fattori ne hanno impedito un miglior funzionamento?»

Questo ragionamento assume particolare rilevanza storica se viene visto alla luce delle riflessioni sopra esposte inerenti l'ambiente complesso e incerto che rende incalcolabile l'azione di governo. Il *paradigma debole* del *policy making* enfatizza, e non diminuisce, l'esigenza di *accountability*. La *governance* delle politiche pubbliche, infatti, connota uno stato dove la responsabilità di chi decide e di chi attua è diffusa, e quindi, problematica, poiché nell'indeterminatezza e nella fluidità dei rapporti tra gli *stakeholder* diviene addirittura ancora più confusa la *catena della responsabilità* [Belligni, 2005]. Allora, individuare principali e agenti è un'operazione valutativa in funzione di rendicontazione democratica verso i diritti di cittadinanza.

Valutare, insomma, potrebbe rappresentare una via obbligata quando i sistemi di decisione e implementazione sono contraddistinti dalla destrutturazione dell'autorità e da meccanismi di coordinamento scarsamente calcolabili (e quindi pieni di rischi) propri del *paradigma debole*. Nelle conseguenti “società dei controlli”, che istituzionalizzano e praticano la *policy evaluation* in modo sistematico, la definizione e il consolidamento dell'*accountability* democratica attraverso la verifica dei risultati, sembra, parimenti, anch'essa un orizzonte non negoziabile all'interno del recupero del controllo sul *policy making*.

4. Il problema dell'impatto

L'ultima riflessione che si sottopone al lettore concerne il problema dell'influenza che il valutatore riesce a suscitare sul sistema di *policy making* attraverso le proprie *recommendations*.

Il valutatore adempie il proprio ruolo se, e solo se, è poi in grado di

influenzare l'arena di *policy making*, e ne modifica in qualche misura il piano della cogitazione o quello dell'interazione. In altre parole se diviene agente del cambiamento. Questo elemento è problematico, poiché nella maggior parte dei casi i policy maker possono non solo non tenere conto delle "raccomandazioni di policy" espresse, ma che addirittura le ignorino e che i criteri di decisione o di correzione delle scelte intraprese continuino ad essere solamente quelli delle ideologie e degli interessi già presenti nell'arena. In tali casi si può dire che la *policy evaluation* ha fallito.

Non è, infatti, sufficiente predisporre un'"offerta" di valutazione perché automaticamente si manifesti una "domanda" e i policy maker ne riconoscano l'utilità e facciano proprie le indicazioni formulate. La storia dell'impiego delle competenze e delle ricerche delle scienze sociali in ambito politico istituzionale è contrassegnata, piuttosto, da reciproche delusioni e incomprensioni, mentre è necessario che i *policy maker* abbiano la consapevolezza del ruolo della valutazione e ne legittimino l'impiego, senza considerarla un'appendice estetica o un'esercitazione intellettuale.

L'attuale orizzonte storico della *policy evaluation* non insiste più sui dilemmi propri del recente passato, quali la natura epistemologica o i crinali metodologici, ma si deve confrontare con il problema dell'*utilizzo* da parte dei suoi ideali destinatari. Per superare questo scalino, la *policy evaluation*, ogni volta che viene intrapresa, per essere *valida*, deve *passare da sapere esperto a pratica politica* mediante un processo di istituzionalizzazione, in modo tale da acquisire un ruolo sociale legittimato da farne uno degli strumenti di policy attraverso i quali si governa, al pari di altre tecniche o attività, quali la regolazione, la programmazione, il controllo di legittimità, etc..

In altre parole, la sfida dell'istituzionalizzazione si articola intorno a dilemmi sul tipo di utilizzo che in politica si fa della valutazione, allorché osservandone l'attuazione e il tipo di impatti che essa genera sulle arene di *policy making*, ci si interroga su quando questa serva realmente e quando non serve; quando servirebbe e non viene praticata; quando viene praticata

senza un'effettiva utilità e quando, infine, pur essendo praticata in un contesto di bisogno, continua a non essere utilizzata.

Nel rapporto tra ideale “domanda” e “offerta” la seconda può essere qualitativamente più o meno all'altezza, ma il suo ruolo è, tutto sommato, costante e prevedibile. L'offerta di valutazione può essere affinata sul piano della competenza tecnica o professionale, ma la motivazione del valutatore verso l'esercizio della *policy evaluation* è definita e univoca. Al contrario, i *policy maker* possono non avere alcuna motivazione verso la valutazione, vuoi perché ne ignorano i contenuti e le tecniche, vuoi perché non vi vedono alcun beneficio, se non addirittura un pericolo. La domanda politica di valutazione non è, in poche parole “naturale e spontanea”, poiché il suo esercizio risponde comunque ad un intento di “controllo” sul *policy making*.

Com'è allora possibile creare la condizione secondo la quale la valutazione divenga *operativa* ed *effettiva*? Una risposta specifica ovviamente non esiste, se non quella data dall'osservazione delle diverse esperienze. Assumendo questo punto di vista si nota che di solito l'istituzionalizzazione della valutazione passa generalmente per tre tipi di strumenti di policy: *normativo*, *politico* e *culturale* [Bemelmans Videc, Rist e Vedung 2003].

Lo strumento normativo è il più intuitivo e diffuso, e consiste nel prescrivere la valutazione delle politiche pubbliche “per decreto”, analogamente a quanto si esegue nell'ambito dei controlli di legittimità dacché esiste lo Stato di diritto. L'inserimento nell'ordinamento costituisce una condizione comunemente frequentata. L'inquadramento della *policy evaluation* quale *obbligo di legge*, però, pur costituendo una necessaria prerogativa, non può essere una condizione sufficiente. A differenza del controllo di legittimità, la valutazione non è vincolante (non emette sanzioni) e, perciò, non rappresenta un requisito indispensabile per governare. In generale, essa non è intesa per generare effetti istituzionalmente ineluttabili, perché non è espressione dell'Autorità. Del resto, il controllo di legittimità, il quale è, al contrario, diretta espressione di questa ed è unto del crisma dell'obbligatorietà, non sempre è stato

praticato secondo quanto prescritto dai codici, e nelle forme fino ad essere praticato in modo allentato, interpretato, dilazionato, quando non del tutto aggirato. Inoltre, la valutazione è un'attività di produzione di conoscenza, e, in quanto tale, il ricorso ad essa si fonda su un *bisogno collettivo*, che non è decretabile.

Se è, tuttavia, vero che la *policy evaluation* non può essere (solo) determinata per legge, ma richiede una volontarietà, è pur vero che non è detto che i policy maker siano disponibili a far valutare la loro azione e persuasi anche a fare proprie le raccomandazioni. La valutazione richiede un'esplicita adesione. A fianco dello strumento normativo si rende opportuno uno strumento politico, il quale concerne l'*interesse*. Il policy maker che non ha alcun interesse verso la valutazione dei risultati, difficilmente sarà un sostenitore o un utente di quella. Assolutamente inutile, risulterebbe di conseguenza, costruire una cornice formale di obblighi, senza alcuna reale convenienza da parte dei valutati. In questo senso, l'istituzionalizzazione passa attraverso il consenso degli stakeholder, concretizzabile per mezzo di incentivi (rappresentati da risorse differenziate di tipo finanziario, legislativo o simbolico) a partire dalle quali l'esercizio della valutazione possa rappresentare una posta in gioco *interessante* per i politici e ottenere la loro collaborazione, la quale si traduce in "domanda" Se lo strumento normativo costituisce una sorta di virtuale "bastone", lo strumento politico è, per così dire, la "carota".

Infine, bisogna aver presente che se la valutazione viene assimilata e praticata con successo è perché essa viene compresa nei suoi significati. Lo strumento culturale concerne la socializzazione e la condivisione dei significati e dei valori connessi con l'esercizio della valutazione, tra i quali senz'altro l'apprendimento e l'*accountability*. Il senso che una collettività assegna alla politica ed al bisogno della sua verifica rappresenta la condizione primaria per la creazione di istituzioni riflessive. Di conseguenza, l'attenzione per quegli strumenti di tipo comunicativo, educativo, culturale, che favoriscono questo processo diviene uno strumento indispensabile, che potremmo indicare per analogia come la "predica" che fa seguito a "bastone e carota".

Riferimenti bibliografici

- BELLIGNI, S. [2005] «Ms. Governance, I presume», in *Meridiana*, n.35,
- BEMELMANS-VIDEC, M.L.; RIST, R. C.. E VEDUNG, E.O. [2003] (a cura di) *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction.
- BEZZI, C. [2006] «Evaluation pragmatics», in *Evaluation*, vol.12, n.1, pp.56-76.
- CAPANO, G. [1995] «Il policy change: tra politica degli interessi e politica delle idee», in *Teoria politica*, n.1, pp.133-165;
- CHELIMSKY, E. [1987] «What have we learned about the politics of program evaluation?», in *Educational evaluation and policy analysis*, vol.9, n.3; pp.199-213.
- CHELIMSKY, E. [1989a] (a cura di) *Program evaluation: patterns and directions*, American Society for Public Administration, New York;
- CHELIMSKY, E. [1998] «The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice», in *American Journal of Evaluation*, vol.19, n. 1, pp.35-55.
- CHELIMSKY, E., SHADISH, W.R. [1997] (a cura di) *Evaluation for the 21st Century. A Handbook*, Thousands Oaks, Sage.
- DENTE, B. [2000] «La politica di valutazione nelle politiche pubbliche», in *Rassegna italiana di Valutazione*, vol.5, n.19, pp.11-21.
- DENTE, B. [2006] «Analisi delle politiche pubbliche e valutazione», in *Rassegna italiana di valutazione*, anno X, vol.34, pp.101-106.
- EVALSED (TAVISTOCK, GHK & IRS) [2003] *The evaluation of socioeconomic development. The Guide*, www.evaled.com; ed.it. *La valutazione dell'impatto socio economico. La guida*, www.retenuv.it.
- FURUBO, J.E.; RIST, R.C. E SANDAHL, R. [2002] (a cura di) *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction.
- GEVA-MAY, I. e PAL, L.A. [1999] «“Good fences make good neighbours”: Policy evaluation and policy analysis – exploring the differences», in *Evaluation*, Vol. 5, n. 3, pp. 256-277.
- HATRY, H. [1999] *Performance Measurement: Getting Results*, Washington, The Urban Institute Press.
- KESSLER, M.C. e LASCOUMBES; P, SETBON, M. E THOENIG, J.C. [1998] (a cura di) *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- KOOIMAN, J. [2003] *Governing as governance*, London, Sage.
- LE GALES, P. LASCOUMBES, P. [2004] *Gouverner par les instruments*, Paris, presse de science politiques.
- LEEUEW, F.L.; RIST, R.C. E SOENNICHSEN, R.C. [1994] *Can governments learn?: Comparative perspectives on evaluation & organizational learning*, New Brunswick, Transaction.
- LINDBLOM, CH. [1988] *Inquiry and change. The troubled attempt to understand and shape society*, New Haven, Yale university press.
- LINDBLOM, CH. e COHEN. D.K. [1979] *Usable knowledge. Social science and social problem solving*, New Haven, Yale university press.
- LINDBLOM CH. e WOODHOUSE, E.J. [1993] *The policy making process*, Englewood cliffs, Prentice hall.
- LIPPI, A. [2007] *Valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino;
- LIPPI, A. e MORISI, M. [2005] *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- MARTINI, A.P. [1996] *Aiutare lo Stato a governare (L'esperienza americana di policy analysis)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- MARTINI, A.P. E SISTI, M. [1999] «Fatta la legge... con quali strumenti è possibile valutarne l'attuazione?», in *Iter Legis*, Novembre – Dicembre, pp.335-342.
- MORO, G. [2005] *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci.
- POLLITT, CH. e SUMMA, H. [1997] «Comparative and international administration reflexive watchdogs? How Supreme Audit institutions account for themselves», in

- Public administration*, vol.75, n.2, pp. 313-336.
- POWER, M. [1997] *The audit society. Rituals of verification*, New York, Oxford University press, ed.it.: *La società dei controlli. Rituali di verifica*, Torino, Edizioni di comunità, 2002.
- RADAELLI, C.M. [1995] «The role of knowledge in the policy process», in *Journal of European public policy*, vol.2, n.2, pp.1959-183.
- REGONINI, G. [2001] *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- REGONINI, G. [2002] «Quando il legislatore diventa curioso. Un'analisi comparata», Ciclo di seminari *Dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche pubbliche*, Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 22.2.2002
- REGONINI, G. [2003] «Valutazione e giudizio politico», Ciclo di seminari *Dall'analisi delle leggi all'analisi delle politiche pubbliche*, Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 27.1.2003.
- REGONINI, G. [2004] «Innovazione istituzionale e accountability democratica», *Working papers del dipartimento di studi sociali e politici*, n.3, Milano, Università di Milano.
- RIST, R.C. [1999] (a cura di) *Program evaluation and the management of government*, New Brunswick, Transaction.
- RIST, R.C. [1995] (a cura di) *Policy evaluation: linking theory and practice*, Aldershot, Elgar press.
- RIST, R.C. e STAME, N. [2006] (a cura di) *From studies to streams. Managing evaluative systems*, New Brunswick, Transaction.
- SANDERSON, I. [2002] «Evaluation, policy learning and evidence based policy making», in *Public administration*, vol.80, n.1, pp.1-22.
- SCRIVEN, M. [1991] *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, Sage.
- SHADISH, W. R.; COOK, TH.D. e LEVITON, L.C. [1991] *Foundations of program evaluations. Theories of practice*, Newbury Park, Sage.
- STAKE, R.E. [2004] *Standard based and responsive evaluation*, Thousands Oaks, Sage.
- STAME, N. [1998a] *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM.
- STAME, N. [1998b] «Evaluation in Italy: Experience and Prospects», in *Evaluation*, vol.4, n.; pp.91-103.
- STAME, N. [2006] «Valutazione come apprendimento», in *Rassegna italiana di valutazione*, vol.34, anno X pp.13-20.
- THOENIG, J.C. [2000] «Evaluation as Usable Knowledge for Public Management Reforms», in *Evaluation*, vol.6, n.2, pp.217-229.
- VECCHI, G. [2001] «La valutazione delle politiche pubbliche», in Morisi, M.; Lippi, A. (a cura di): *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Giappichelli, Torino;
- VECCHI, G. [2004] «Politiche di sviluppo locale e capacità amministrativa. Una riflessione per la costruzione di un modello interpretativo a supporto delle ricerche di valutazione», in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n.28, p.67-82.
- VECCHI, G. [2006a] «Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale», in *Rassegna italiana di valutazione*, Anno X, vol. 34, pp.21-36.
- VEDUNG, E.O. [1997] *Public policy and program evaluation*, New Brunswick, Transaction.
- WEISS, C.H. [1977] «Research for policy's sake: the enlightenment function of social research», in *Policy analysis*, vol.3, n.4.
- WEISS, C.H. [1998] *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- WEISS, C.H. [1999] «The interface between evaluation and public policy», in *Evaluation*, vol.5, n.4, pp.468-486.
- WHOLEY, J.S. [1979] *Evaluation: promise and performance*, Washington, The urban institute.

- WHOLEY, J.S.; HATRY, H.P.; NEWCOMER, K.E.; [1994] (a cura di) *Handbook of practical evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- WILDAWSKY, A. [1987] *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, New Brunswick, Transaction.
- WOLLMANN, H. [2003] (a cura di) *Evaluation in public-sector reform. Concepts and practice in international perspective*, Cheltenham, Edward Elgar press.