



Collana di Studi sociali

NICOLETTA STAME

L'esperienza della valutazione



EDIZIONI
SEAM

INTRODUZIONE

Valutare significa analizzare se un'azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica, per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è quindi un'attività di ricerca sociale al servizio dell'interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole: si valuta per sapere non solo se un'azione è stata conforme ad un programma esistente, ma anche se il programma è buono. Si tratta di un procedimento messo in moto da una domanda di valutazione da parte di un committente pubblico (e/o offerta di valutazione da parte del valutatore)¹. Esso si articola in un disegno della valutazione (proposto dal valutatore al committente, e concordato tra di essi) e una ricerca empirica (fatta dal valutatore, a cui possono partecipare a vario titolo rappresentanti del committente e degli utenti); e infine sfocia in una discussione dei risultati e una proposta al pubblico.

La valutazione risponde ad un'esigenza di una società democratica che vuole conoscere le proprie capacità nel fornirsi dei beni e dei servizi di cui ha bisogno, e che affronta difficoltà e limiti imparando dalla propria esperienza. Ernest House (1993) parla a questo proposito di un nuovo tipo di legittimità che la valutazione apporta allo stato in situazioni caratterizzate dal cambiamento.

Nei paesi che hanno dato vita per primi a questa esperienza si è subito pensato che la valutazione avrebbe dovuto svolgere per lo stato una funzione di con-

trollo della efficacia ed efficienza nella erogazione del servizio pubblico resa indispensabile dall'assenza del vincolo di mercato. Nel nostro Paese, nonostante gli ampi scopi di redistribuzione e di giustizia sociale tuttora attribuiti allo Stato, l'influenza traboccante di un diritto amministrativo che ha radici antiche ha allontanato la sua introduzione, e si sono avuti per lungo tempo solo controlli formali e di legittimità delle procedure, considerando il risultato come semplice conseguenza (di fatto disinteressandosene), e l'efficienza come un mero dato tecnico immodificabile (accettando implicitamente rendimenti scadenti).

Di recente, tuttavia, la situazione ha subito una svolta significativa. Nel settore privato la tradizionale impostazione fordista della produzione di massa standardizzata è stata sostituita da una nuova attenzione per il miglioramento di tutti gli aspetti della produzione e la soddisfazione di un consumatore individualizzato. La nuova filosofia della specializzazione flessibile ha reso di conseguenza ancor più esplosivo il problema della inefficienza del settore pubblico. Mentre le politiche pubbliche, di carattere normativo e sostantivo (LOWI 1972), sono diventate più complesse ed articolate, rigidità di bilancio e corporativismi di vario tipo hanno creato condizioni generali di impotenza che ormai contrastano visibilmente con gli stessi principi di solidarietà sociale nel cui nome sono state finora tollerate. Di qui l'urgenza di adottare pratiche di valutazione, pena il soccombere al giudizio implicito che non sia possibile alcun miglioramento.

Non si tratterebbe, comunque, di inserire un corpo estraneo, ma di favorire tendenze che sono già all'opera nel panorama del servizio pubblico. Esistono infatti situazioni di migliore o peggiore qualità dei servizi, di maggiore o minore soddisfazione degli utenti, perfino di diversa disponibilità dei funzionari ad essere valutati². Da un confronto tra queste differenze – che possono essere dovute ai programmi, ai comportamenti, alle situazioni collettive – è possibile apprendere ad usare bene le proprie capacità ed a migliorare il servizio, a condizione però di saper individuare processi di valutazione adeguati alle condizioni esistenti, imparando dalle esperienze altrui e valorizzando i propri punti di forza.

La valutazione si è imposta negli anni '60 negli Stati Uniti come una operazione di verifica e generalizzazione di esperimenti sociali innovativi come quelli della «Guerra alla povertà»³. All'origine della sua affermazione possiamo rinvenire due elementi: un grande sviluppo delle scienze sociali empiriche e una pratica di governo basata sulla programmazione per obiettivi. Mentre l'influenza di quest'ultimo aspetto è stata oggetto di studi e dibattiti anche in vista di confronti con il nostro sistema istituzionale, in Italia non si è prestata sufficiente attenzione

alla varietà dei contributi provenienti da diverse tradizioni delle scienze sociali, ed anzi si è teso a dare per scontato il legame tra valutazione e approcci positivisti⁴. Da tale constatazione è nata l'idea di questa ricerca, che mira a rendere la ricchezza della esperienza della valutazione, e a mostrare che da essa può discendere il progetto di inserirla in un contesto come il nostro, dove non mancano né immaginazione teorica e capacità metodologiche, né spinte alla riorganizzazione dei servizi ed alla innovazione nelle politiche⁵.

Nel primo capitolo cercheremo di enucleare gli elementi costitutivi di una teoria della valutazione: il suo rapporto con l'azione, l'ambito disciplinare entro cui si svolge, le sue finalità. Il ragionamento si dipana nel parallelismo tra l'azione e la valutazione: è un rimando tra sfere di diversa competenza e reciproche influenze analitiche.

Nei successivi tre capitoli esamineremo il contributo che un gruppo di autori importanti nel dibattito americano ha portato a questioni che ci sembrano significative per la costruzione del campo della valutazione. L'andamento genetico del ragionamento consente di rendere palpabile la dimensione temporale della creatività che si è sprigionata nell'invenzione di una nuova funzione pratica e cognitiva come quella della valutazione a contatto con la evoluzione del suo ambiente politico. Ci soffermeremo su alcuni punti di snodo dai quali è possibile comprendere come – nel confronto sulle politiche e nel dialogo tra gli approcci teorici e metodologici – si sono formate le idee che riguardano: la logica della valutazione, con particolare riferimento alla sperimentazione sociale (cap. 2); il rapporto con i programmi e con gli attori di una politica, e il ruolo del valutatore in queste relazioni (cap. 3); l'utilizzazione della valutazione da parte dei suoi destinatari, ed il suo contributo al miglioramento delle amministrazioni pubbliche (cap. 4).

Mentre ci muoveremo sulla scena americana avremo però ben presente il contesto in cui il nostro ragionamento si vuole inserire⁶. Stiamo infatti faticosamente prendendo le distanze dalla cultura della funzione e della norma, ed avvicinandoci alla cultura del risultato⁷; quest'ultimo è visto come cambiamento partecipato che si basa sul potenziamento delle risorse esistenti e sull'assunzione di responsabilità. Infatti, in questa fase caratterizzata dalla crisi del Welfare State, dalle politiche del New Public Management e dal più solido ancoraggio europeo (STAME 1998b) stiamo vivendo un processo di ridefinizione della sfera pubblica in cui è essenziale riuscire a valutare il rendimento delle istituzioni e l'efficacia delle politiche.

Nell'ultimo capitolo, arricchiti dalle lezioni del dibattito americano, verremo così alla «operazione chiamata valutazione» – per parafrasare la celebre operation

called vershten di Abel (1977) o meglio alle questioni aperte di tale operazione in cui ci imbattiamo più facilmente. Il nostro scopo è mostrare che l'operazione è di vasto respiro, e che esiste un ampio raggio di alternative e di possibilità suggeritaci dall'uno o dall'altro dei punti sollevati dagli autori esaminati nei capitoli precedenti, di cui tener conto nel momento in cui ci si accinge a valutare.

Non esiste, in conclusione, una sola teoria o un solo metodo, ma molti. Al valutatore e a tutte le parti interessate spetta decidere quali adottare: vorremmo trasmettere il piacere di una scelta che asseondi le loro esigenze individuali e collettive di apprendimento e di risultato.

NICOLETTA STAME

NOTE

¹ Qui parliamo sempre di un «valutatore» per designare una funzione, e non ci occupiamo del modo in cui sono organizzati i gruppi di ricerca che fanno valutazioni. Vi è però un ovvio problema di genere: può essere «valutatore» o «valutatrice», e anzi queste ultime sono numerose. Mantengo «valutatore» solo per evitare la fatica di ripetere valutatore/trice ogni volta; ma segnalo che molti testi americani hanno risolto questo problema considerando sempre al femminile la valutatrice, che è quindi una *she* nonostante il termine neutro *evaluator*.

² Normalmente si ritiene che i funzionari abbiano paura di essere valutati e che il loro ostruzionismo possa costituire un ostacolo quasi insormontabile. Ma non è sempre così. Ci sono funzionari che lavorano bene e che vorrebbero essere valutati per far sì che il loro esempio si espandesse e per sentirsi meno soli. Ed è anche possibile inventare delle pratiche inductive di questo atteggiamento, come è il caso dei Cento progetti al servizio del cittadino, o come accade nel sistema francese della *instances d'évaluation* (cfr. par. 5.6) che sollecitano la partecipazione interna. Ma si può anche fare un ragionamento inverso. Come ricorda Carol Weiss, i programmi che vengono valutati sono di solito quelli che vengono considerati degni di attenzione, e questo dovrebbe essere uno stimolo a rivedere un proprio atteggiamento difensivo.

³ È interessante notare che la valutazione ha potuto costituire il punto di incontro tra due generazioni che per altri versi erano allora in forte contrasto. Lo ricorda Peter Rossi: «le Università americane erano state politicizzate dal movimento contro la guerra del Vietnam; gli studenti radicali ponevano domande preoccupate sul ruolo delle discipline. Molti di noi cominciarono a cercare opportunità per mostrare ai giovani che anche noi avevamo a cuore il miglioramento della nostra società» (ROSSI 1979: 223).

⁴ Si vedano i primi manuali di valutazione usciti in Italia: Bernardi e Tripodi (1981), Boileau (1982). Recentemente, tuttavia, si può notare un interesse verso altri approcci soprattutto nel campo della valutazione della formazione (cfr. TESSARO 1997; LIPARI 1995).

⁵ Basti pensare alla miriade di progetti sperimentali da cui sono state invase le nostre amministrazioni, soprattutto scolastiche, nei quali si richiede la valutazione dei risultati; alla introduzione dei nuclei di valutazione nella P. A., in attuazione del dec. 29/1992; ed alle ripercussioni interne della richiesta di valutazione dei fondi strutturali europei.

⁶ In un'analisi comparata dei sistemi di valutazione Derlien (1990) dice che ci sono stati due modi principali per arrivare alla istituzionalizzazione della valutazione: il primo è quello teso ad assecondare le riforme, come negli Stati Uniti; il secondo è quello teso a facilitare l'uscita dalla crisi fiscale dello Stato, come nel Regno Unito. Oggi come il nostro molti altri paesi – l'Australia, altri paesi europei e latino-americani – stanno cercando ispirazione nei primi esempi per trovare una propria via alla valutazione. Presentando l'esperienza della Associazione Centro-americana di Valutazione al Congresso Internazionale Evaluation '95 a Vancouver, Xenia Picado ha detto a questo proposito che i valutatori svolgono un ruolo di «traduttori versatili» che cercano di stabilire punti di riferimento esterni per poter scegliere ciò che è adatto alla propria situazione.

⁷ Tra cultura della norma e cultura della valutazione esistono alcune differenze di fondo. Nel primo caso si definisce tutto per legge, e nessuno si assume la responsabilità di decidere (si rimanda semmai al giudice), mentre nel secondo ci si assume il rischio delle proprie affermazioni; nel primo caso i valutati temono la valutazione come controllo, nel secondo la accettano come possibilità di miglioramento; nel primo caso la prestazione è atemporale e non ci si preoccupa di erogarla entro tempi definiti, nel secondo si devono rispettare i tempi stabiliti (e i costi!). Questi punti sono stati trattati dall'ing. Carzaniga, Presidente della Cabina Nazionale di Regia presso il Ministero del Bilancio, nel suo intervento ad una tavola rotonda che si è tenuta al Convegno fondativo dell'Associazione Italiana di Valutazione (Roma, febbraio 1997).



Collana di Studi sociali

La valutazione delle politiche pubbliche è una operazione di ricerca teorica e di azione pratica di vasto respiro, mossa alla comprensione di come migliorare i programmi sociali e il rendimento delle istituzioni sviluppando le capacità degli attori sociali – sia che i programmi abbiano raggiunto i loro scopi, sia che se ne siano distaccati provocando effetti inattesi.

Questo lavoro mira a ricostruire il pensiero della valutazione attraverso l'esperienza più che trentennale degli Stati Uniti, dove si sono succedute almeno tre fasi principali di elaborazione. Esse vengono analizzate seguendo il modo in cui i diversi approcci reagiscono all'atteggiamento prevalente rispetto ai programmi sociali; dapprima improntato all'ottimismo, poi al pessimismo, infine alla utilizzazione. Vengono così esaminati numerosi filoni di pensiero valutativo – con le loro definizioni, metodologie e usi – ciascuno dei quali ha lasciato un segno sul modo di fare valutazione.

Il complesso quadro così tracciato rimanda alla necessità presente in ogni valutazione di operare scelte consapevoli che riguardano il suo scopo, il suo disegno, le sue istituzioni, i suoi metodi. È intento del volume chiarire il significato di queste opzioni, e trasmettere il piacere di una scelta che asseconi le esigenze individuali e collettive di apprendimento e di risultato.

Nicoletta Stame (1940) insegna Politica sociale presso l'Università degli Studi «La Sapienza» di Roma (Facoltà di Sociologia). È autrice di Strategie familiari e teorie dell'azione sociale (Milano, 1990), di numerosi articoli di sociologia politica e dello sviluppo, e di teoria e pratica della valutazione. È presidente della Associazione Italiana di Valutazione.

ISBN 88-8179-117-4



9 788881 791170 >



EDIZIONI
SEAM