

PROVE DI VALUTAZIONE

Libro Bianco
sulla valutazione in Italia

a cura di Alberto Vergani



FrancoAngeli



**Associazione
Italiana
di Valutazione**

Direttore scientifico

Mauro Palumbo

Comitato scientifico editoriale

Stefano Campostrini, Guido Pellegrini, Nicoletta Stame.

La collana si prefigge la diffusione della cultura della valutazione in Italia. Si articola in tre sezioni, cui i testi sono assegnati anche sulla base del giudizio di referee anonimi:

- *Teoria, metodologia e ricerca* comprende testi di carattere teorico e metodologico, manuali di valutazione di carattere generale o settoriale, antologie di autori italiani e stranieri.
- *Studi e ricerche* accoglie rapporti di ricerca, selezioni di contributi a Convegni, altre opere, monografiche o antologiche, che approfondiscono la valutazione all'interno di un contesto specifico.
- *Strumenti* ospita testi più brevi, dedicati a una tecnica o a un tema specifico, orientati all'utilizzo diretto da parte del fruitore, rivolti di norma a un pubblico di professionisti e operatori.

Senior Advisors

Lorenzo Bernardi

Università di Padova

Claudio Bezzi

Consulente valutatore

Raffaele Brancati

MET-Monitoraggio Economia e Territorio

Vincenza Capursi

Università di Palermo

Costantino Cipolla

Università di Bologna

Oswaldo Feinstein

World Bank

Mita Marra

Presidente AIV

Domenico Patassini

Università IUAV di Venezia

Carlo Pennisi

Università di Catania

Giuseppe Pennisi

Università Europea di Roma GP

Gloria Regonini

Università di Milano

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

PROVE DI VALUTAZIONE

Libro Bianco
sulla valutazione in Italia

a cura di **Alberto Vergani**

FrancoAngeli

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione , di <i>Alberto Vergani</i>	pag.	11
1. La valutazione dell'Università e della ricerca in Italia: stato dell'arte e prospettive , di <i>Emanuela Reale, Carlo Pennisi</i>	»	23
1. Il contesto della valutazione in Italia	»	25
2. Università e ricerca: oggetti speciali?	»	31
2.1. Valutare le Università e gli Enti di ricerca	»	31
2.2. Valutare la ricerca	»	35
3. Il sistema di valutazione dell'università e della ricerca	»	36
3.1. Il sistema di valutazione nella prima fase di attuazione	»	36
3.2. Il passaggio all'ANVUR e gli elementi critici del nuovo soggetto	»	37
4. Metodi, strumenti e uso della valutazione	»	39
4.1. La valutazione delle attività di ricerca	»	39
4.2. L'accreditamento e la valutazione della qualità	»	47
4.3. La valutazione dei risultati dell'apprendimento	»	52
5. La valutazione dei programmi e progetti di ricerca	»	53
5.1. La ricerca dei PRIN e dei FIRB	»	54
5.2. La ricerca applicata	»	55
6. Considerazioni conclusive	»	57
Riferimenti bibliografici	»	60
2. Lo stato della valutazione della politica di coesione in Italia , di <i>Andrea Naldini</i>	»	63
1. Il governo multilivello della valutazione della politica di coesione	»	65

1.1. Il livello di governo europeo: regolamenti e indirizzi	pag.	65
1.2. Il livello di governo nazionale: decentramento e cultura amministrativa	»	70
2. I soggetti della valutazione della politica di coesione	»	73
3. L'evoluzione della valutazione della politica di coesione nel periodo 2007-2013	»	75
3.1. La spesa per la valutazione: risorse limitate e minoritarie nel sostegno alla PA	»	75
3.2. I processi di realizzazione: scarsa attenzione alla qualità della valutazione	»	78
3.3. Temi ed ambiti delle valutazioni restituiscono un'immagine frammentata	»	82
3.4. Sviluppo pluralistico e attenzione agli impatti nei metodi delle valutazioni	»	85
4. Criticità e successi dell'esperienza della valutazione della politica di coesione in Italia	»	87
5. Le prospettive per i prossimi anni	»	90
6. Considerazioni conclusive sullo stato della valutazione nella politica di coesione	»	94
Riferimenti bibliografici	»	96
3. La valutazione dell'istruzione , di <i>Mauro Palumbo, Michela Freddano, Emanuela Bonini, Sara Mori, Anna Siri</i>	»	98
Premessa, di <i>Arnaldo Spallacci</i>	»	98
1. Introduzione	»	102
2. La valutazione di sistema	»	109
2.1. Finalità della valutazione di sistema	»	109
2.2. Il panorama internazionale	»	111
2.3. La valutazione di sistema in Italia	»	112
2.4. L'utilità dei risultati della valutazione di sistema	»	115
3. Valutazione degli apprendimenti nel Sistema Educativo di Istruzione e Formazione	»	116
3.1. Caratteristiche ed obiettivi delle valutazioni	»	116
3.2. L'impianto metodologico delle indagini	»	120
3.3. Valutazioni di che cosa? Considerazioni e dibattito	»	123
4. La valutazione di istituto	»	126
4.1. Valutazione e miglioramento: l'efficacia dell'organizzazione scolastica	»	126
4.2. I modelli di valutazione per il miglioramento	»	128
4.3. Esempi di progetti nazionali di valutazione e miglioramento	»	130

5.	La valutazione degli insegnanti: un quadro concettuale di riferimento	pag.	132
5.1.	Introduzione	»	132
5.2.	La valutazione degli insegnanti: che cosa valutare e per quale scopo	»	133
5.3.	Un quadro concettuale di riferimento per l'analisi della valutazione degli insegnanti	»	136
5.4.	Alcune esperienze tutte italiane alla ricerca di nuovi modelli: il progetto "Valorizza" e il caso della Provincia autonoma di Trento	»	137
5.5.	Osservazioni conclusive	»	139
6.	La valutazione dei dirigenti scolastici	»	140
6.1.	Introduzione	»	140
6.2.	Principi essenziali per un sistema olistico di valutazione dei dirigenti scolastici	»	142
6.3.	La valutazione delle performance dei dirigenti scolastici in Italia	»	143
	Riferimenti bibliografici	»	146
4.	La valutazione delle politiche sociali in Italia: alcune riflessioni su venti anni di esperienze , di <i>Ugo De Ambrogio</i>	»	154
1.	La genesi della valutazione nel settore delle politiche sociali	»	154
2.	Sistema generale di governance dell'attività di valutazione	»	157
3.	Temi e ambiti delle valutazioni realizzate in campo sociale, metodi e tecniche impiegate	»	159
4.	La valutazione della programmazione e gestione generale delle politiche sociali e delle azioni di sistema	»	162
5.	Apprendimenti generati	»	163
6.	La valutazione di politiche progetti e azioni specifiche	»	164
7.	Apprendimenti e difficoltà	»	165
8.	Aree di criticità e spunti di prospettiva	»	165
9.	Suggerimenti e raccomandazioni per l'esercizio di una efficace funzione valutativa nel settore sociale	»	168
	Riferimenti bibliografici	»	171
5.	La valutazione in sanità: miglioramento della qualità tra outcome e budget , di <i>Marilia Maci, Alessio Saponaro, Paolo Ugolini</i>	»	173
1.	Salute e valutazione delle performance economiche	»	175

2.	La valutazione nei processi di accreditamento e/o certificazione in sanità	pag.	178
2.1.	“Misure, analisi, miglioramento” della norma ISO	»	182
2.2.	Soddisfazione del cittadino/utente	»	185
3.	La valutazione nei Servizi di salute mentale	»	186
3.1.	La valutazione delle politiche di salute mentale in Regione Emilia-Romagna	»	190
4.	Conclusioni: prospettive della valutazione in sanità	»	195
	Riferimenti bibliografici	»	196
6.	La valutazione della Politica di Sviluppo Rurale , di <i>Simona Cristiano, Vincenzo Fucilli, Alessandro Monteleone</i>	»	200
1.	La politica di sviluppo rurale: i principali elementi che influenzano l’attività di valutazione	»	201
2.	La “ <i>governance</i> ” e la domanda di valutazione nella politica di sviluppo rurale	»	203
3.	Temi ed ambiti delle valutazioni realizzate	»	208
4.	Profilo generale (tipologico) dei principali soggetti attivi sul lato della domanda e dell’offerta	»	212
5.	Metodi e tecniche impiegate nelle valutazioni realizzate	»	215
6.	Aree di criticità e spunti di prospettiva, proposizione di una “chiave di lettura” sintetica	»	217
	Riferimenti bibliografici	»	219
7.	La valutazione delle pari opportunità di genere: dalle azioni positive al mainstreaming dei fondi strutturali , di <i>Mita Marra, Flavia Pesce</i>	»	221
1.	Le politiche a favore dell’uguaglianza di genere e i valori che le ispirano	»	221
2.	I metodi per la valutazione	»	224
3.	La valutazione delle pari opportunità di genere nella programmazione dei fondi strutturali. Approccio e quadro di riferimento normativo	»	229
4.	L’approccio valutativo: la valutazione di impatto strategico potenziale delle Pari Opportunità	»	232
5.	La reale applicazione dell’approccio valutativo e la quantificazione delle valutazioni di genere nella programmazione comunitaria 2007-2013	»	235
6.	Conclusioni	»	238
	Riferimenti bibliografici	»	240

8. La valutazione delle competenze, di Daniela Baldini	pag.	242
1. Il contesto di sviluppo dei processi di convalida e valutazione degli apprendimenti comunque acquisiti	»	243
2. Lo stato dell'arte delle normative	»	245
3. I sistemi regionali di convalida e certificazione delle competenze	»	248
4. Le procedure di valutazione e convalida	»	249
5. Conclusioni	»	254
Schede	»	256
Riferimenti bibliografici	»	261
9. La professione di valutatore: ambiti e competenze, di Catina Balotta, Elena Righetti, Renato Turbati, Iacopo Caropreso	»	264
1. Premessa	»	264
2. Il profilo del valutatore	»	266
2.1. La ricognizione fatta all'estero	»	268
2.2. La ricognizione fatta in Italia: i documenti esistenti	»	270
3. Il lavoro sulle competenze: la piattaforma culturale	»	274
4. Il lavoro sulle competenze: il parere dei valutatori professionisti	»	280
5. Il modello per la elaborazione del profilo di competenza	»	282
6. Il profilo per competenze dell'esperto/a di processi valutativi	»	284
6.1. Descrizione della professione e ambiti di riferimento	»	284
6.2. Il campo d'azione dell'esperto/a di processi valutativi	»	285
6.3. Le aree di competenza del profilo di esperto/a di processi valutativi	»	286
6.4. Il campo d'azione dell'esperto/a di processi valutativi	»	290
6.5. Alcune note conclusive	»	291
7. La percezione dei Soci/e AIV sul mercato della valutazione in Italia	»	292
7.1. I risultati	»	294
7.2. Alcune conclusioni	»	297
Riferimenti bibliografici	»	298

Introduzione

di *Alberto Vergani*¹

Questo *Libro Bianco* nasce dall'impegno preso dal Direttivo della Associazione Italiana di Valutazione (AIV) al Congresso di Bari 2012² sulla scorta della opportunità, ma anche dell'interesse (per una associazione la cui missione è la diffusione della cultura e delle pratiche – anche professionali – della *buona* valutazione di politiche, programmi e interventi *pubblici*), di “fare il punto” sullo stato della valutazione in Italia. Al tempo stesso, il *Libro* ha l'ambizione di forire elementi di analisi e riflessione nonché suggerimenti ed indicazioni per il miglioramento della valutazione; da questo punto di vista, esso intende rappresentare la base di partenza per una discussione ed un confronto che vadano “oltre i confini” di AIV e coinvolgano tutto il sistema degli interessi che ruota intorno all'intervento pubblico nel nostro Paese.

Il *Libro* si inserisce – chiudendolo ma al tempo stesso anche rilanciandolo – in un percorso di lavoro, della associazione e dell'allora Direttivo, che assume quanto scritto da Severati³ e Bianchi⁴ in tema di “stato della valutazione in Italia” (il loro contributo è, da questo punto di vista, un *piccolo* Libro Bianco) ovvero il fatto che, nonostante “ogni giorno, da più parti si [invochi] la valutazione dell'efficacia di politiche e programmi come meccanismo di promozione della qualità della spesa”, le “autorità pubbliche italiane non sembrano avere investito adeguatamente nella valutazione delle politiche” e quando lo hanno fatto è stato, salvo eccezioni, più a seguito di

¹ Presidente AIV per il quadriennio 2009-2013, attualmente direttore della RIV (Rassegna Italiana di Valutazione). Ringrazio autrici ed autori dei saggi contenuti nel Libro Bianco per i suggerimenti e le indicazioni che mi hanno fornito in relazione ai contenuti ed allo stile di questa Introduzione la cui responsabilità, in ogni caso, rimane solamente mia.

² Componevano il Direttivo per il periodo 2009-2013, oltre al sottoscritto, anche Emanuela Reale (Vice-Presidente), Andrea Naldini (Segretario), Paolo Severati (Tesoriere), Flavia Pesse, Giorgio Garau, Massimiliano Pacifico, Carlo Pennisi.

³ Tra l'altro componente del Direttivo AIV 2009-2013.

⁴ Su LaVoce.Info nello scorso mese di aprile: al pezzo è seguito, sempre su LaVoce, una interessante discussione. Più recentemente, una versione ulteriore del contributo è apparsa sulla rivista *Il Mulino* (3/2013).

“sollecitazioni esterne” (in primo luogo da parte della Commissione Europea) che per una “genuina domanda endogena di valutazione”. In questa cornice, sempre secondo Severati e Bianchi, il disallineamento appena esposto, purtroppo tipico in Italia, non riguarda solo – identificando in questo anche una delle ragioni alla base di questo *Libro Bianco* – il “volume finanziario delle risorse destinate alla valutazione di politiche e programmi” ma la mancanza di autonomia e visibilità che caratterizza chi fa valutazione in Italia (innanzitutto perché “soffre il più delle volte una situazione di dipendenza contrattuale dai gestori delle politiche valutate”) e la totale assenza di una programmazione di medio-lungo periodo delle valutazioni stesse (dovuta alla “complessità delle metodologie e degli oggetti di valutazione” interessati). Questo fa sì che “i decisori pubblici commissionano valutazioni solo quando è loro espressamente e obbligatoriamente richiesto, con risorse residuali e senza, appunto, una programmazione di medio-lungo termine”.

Il *Libro Bianco* assume questa situazione e prova a ricostruirla ed analizzandola in dettaglio, cercando anche di mostrare gli *spiragli di luce* (dove ci sono) e le possibili *linee di azione*, per una serie di temi ed ambiti specifici. Lo fa tenendo conto di tre *posizioni* che AIV ha *preso* tra la fine del 2012 ed i primi mesi del 2013 – anche in questo caso dando attuazione ad un intendimento espresso al Congresso di Bari nel 2012 e volto a rinforzare il profilo *pubblico* della associazione – rispetto ad altrettanti avvenimenti importanti per la valutazione nel nostro Paese. Questo *rinforzo* del profilo pubblico è l’esito del processo di trasformazione che ha interessato AIV dalla sua nascita (nel 1997), con il passaggio da un ruolo di soggetto impegnato a diffondere e promuovere la valutazione a quello di un soggetto il cui obiettivo prioritario è agire per il rafforzamento e la qualità della valutazione (dalla progettazione all’utilizzo degli esiti). Rimandando per il dettaglio ai *position papers* elaborati⁵, è sufficiente qui richiamare il fatto che i tre avvenimenti (rispettivamente: la emanazione da parte del Governo del *Regolamento sulla valutazione del sistema dell’istruzione*; la consultazione sul testo relativo alle *Nuove politiche di coesione 2014-2020 in Italia* lanciata dal *Ministro per la coesione territoriale*; la emanazione da parte di CIVIT della *Delibera di ridefinizione dei requisiti e degli profilo degli Organismi Indipendenti di Valutazione*) sono stati giudicati da AIV di particolare interesse perché, al di là dei contenuti specifici, affrontavano il tema della valutazione da tre prospettive diverse ma tra di loro complementari e che – di nuovo – ritroviamo nella impostazione di questo *Libro Bianco*.

La prima prospettiva, quella del *Regolamento sul Sistema Nazionale di Valutazione in materia di istruzione e formazione* è, appunto, quella di un “sistema di valutazione” ovvero di un insieme organico e strutturato di re-

⁵Visibili sui siti della associazione: www.valutazioneitaliana.it e www.valutazione.it.

sponsabilità, compiti e funzioni, attori, ambiti ed attività la cui finalità è quella di realizzare la valutazione, nelle sue diverse forme, di un dispositivo complesso ed articolato quale – con una inevitabile ripetizione terminologica e concettuale – il sistema educativo di istruzione e formazione. In una logica – di nuovo – “di sistema”, il documento di AIV ha posto l’attenzione sugli elementi qualificanti la descrizione di un sistema di valutazione (per quanto attraverso un Regolamento e non un documento tecnico) ovvero – il riferimento era all’*education* ma sarebbe lo stesso per altri campi - la sua finalità, gli ambiti che esso *copre*, la sua articolazione complessiva, le funzioni dei diversi soggetti in gioco ed il loro raccordo; le opzioni tecnico-metodologiche adottate; la organizzazione generale ed il profilo dei soggetti incaricati delle valutazioni; le forme e le modalità di sostegno finanziario alla realizzazione delle valutazioni.

La seconda prospettiva, definita attraverso la posizione relativa alla valutazione della *Politica di Coesione 2014-2020*, si identifica con la valutazione di una politica, complessa ed articolata nonché fortemente dipendente, anche in termini valutativi, da indicazioni e direttive di un soggetto terzo (in questo caso l’Unione Europea). In coerenza con questa prospettiva, e considerato che esiste in Italia una esperienza ventennale di valutazione delle politiche di coesione dell’Unione Europea per come declinate a livello locale, la posizione di AIV ha sviluppato tre fronti, tra loro logicamente collegati:

- una breve ricostruzione dello *stato dell’arte* (dalla quale emerge una duplice criticità: il fatto che la valutazione non riesca ad incidere sui processi decisionali, un tema che ritroveremo spesso anche in questo *Libro Bianco*, e la sua scarsa integrazione con la realizzazione degli interventi – dalla quale deriva una sua altrettanto scarsa valorizzazione);
- un richiamo al potenziale contributo che, invece, la valutazione potrebbe dare al successo delle politiche nelle diverse fasi del loro ciclo di vita (dalla ideazione alla progettazione, dalla implementazione alla chiusura) con una sottolineatura tutta particolare per il vantaggio rappresentato dalla “stima degli impatti degli interventi e delle loro conseguenze socio-economiche di breve e lungo periodo, contribuendo a prendere decisioni in base a *cosa funziona, come e perché*”;
- la formulazione di “proposte operative” volte a “valorizzare l’uso della valutazione e dei suoi risultati”: queste proposte, articolate in tre *linee di azione*, sono – non casualmente – vicine a quanto emerge anche dal *Libro Bianco* e per questa ragione ne daremo conto in sede di chiusura di questa *Introduzione*.

Infine, la terza prospettiva, quella legata alla Delibera CIVIT riguardante i requisiti ed il profilo degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) ovvero degli attuatori della valutazione così come intesa nel D.lgs

150/2009 dedicato alla “ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”, si collega direttamente al tema del profilo di *chi* fa valutazione (vale a dire, nel caso del Decreto, di quali sono i requisiti che deve avere chi si candida a fare valutazione ai sensi del D.lgs 150). Da questa prospettiva, l’attenzione di AIV è stata sia alla dimensione di metodo (ovvero: quali ambiti sono inclusi da CIVIT nei requisiti previsti per gli OIV cioè sono requisiti che rimandano a pochi o tanti ambiti di rappresentazione del profilo del valutatore? E si tratta di ambiti formali – ad esempio il titolo di studio – oppure esperienziali o sostanziali – il curriculum professionale - ?) sia a quella di merito (ovvero, per stare all’esempio del titolo di studio, *quali* titoli sono considerati pertinenti e quali no). Su tutto, vi è il tema – incluso anche in questo Libro Bianco – delle competenze per la valutazione, quali esse siano e come renderle riconoscibili (un fronte debolissimo nella elaborazione CIVIT, sinora formalizzato ed utilizzato solo per la attuazione di quanto previsto rispetto agli OIV).

Questo *Libro Bianco*, quindi, si inserisce nella riflessione ed elaborazione avviata con i documenti appena citati ed ha pertanto una duplice peculiarità:

- essere, in quanto *Libro Bianco*, uno strumento di proposta basato su una adeguata base informativa e di analisi critica;
- essere realizzato da AIV.

Questo secondo tratto implica, in primo luogo, che esso è un’opera collettiva scritta da persone che più o meno direttamente fanno riferimento alla associazione (la sua produzione è stata quindi anche una operazione di attivazione significativa “dal basso” a titolo del tutto volontario⁶). In secondo luogo, implica il fatto che esso rispecchia, in relazione al significato di valutazione che è stato adottato come riferimento ed agli ambiti di *policy* considerati, gli assunti-base⁷ ma soprattutto i campi di intervento di

⁶ È questa la sede per ringraziare tutte e tutti coloro che hanno scritto e firmato i vari capitoli: senza di loro, il *Libro Bianco* non avrebbe visto la luce.

⁷ Ovvero quelli definiti nell’art. 3 dello Statuto dove AIV definisce come proprio oggetto di interesse quelle attività di valutazione che: si caratterizzano in maniera prevalente, per quanto non esclusiva, per essere basate sulla ricerca sociale applicata e per l’utilizzo del bagaglio teorico e metodologico delle scienze umane e sociali nel rispetto del pluralismo metodologico che esse consentono; · hanno come obiettivo la ricostruzione del senso e del valore dell’azione istituzionale, sociale ed organizzativa nelle sue diverse forme e modalità attuative (interventi, programmi, politiche e atti regolativi), delle sue ragioni, dei suoi effetti, dei suoi punti di forza, di debolezza e di criticità; sono finalizzate alla espressione di un giudizio argomentato rispetto ad uno specifico fabbisogno decisionale e di intervento; si riferiscono ad ogni tipo di azione strutturata socialmente rilevante oppure all’intervento di organizzazioni, pubbliche o private, che siano oggetto o strumento dell’azione pubblica o a rilevanza pubblica; adottano un approccio pluralista rispetto ai metodi ed alle appartenenze disciplinari nell’ambito delle scienze umane e sociali; tengono conto della pluralità e diversità dei punti di vista espressi dai soggetti coinvolti e della complessità degli effetti che le azioni a

AIV⁸ (i quali assicurano una ampia copertura di quelle che sono le prassi di valutazione effettivamente agite, oggi, in Italia⁹). Infine, implica che il *Libro Bianco* si collochi, dandone evidenza nei contributi che lo compongono, in una prospettiva che considera fattori costitutivi – e co-agenti - del “fare valutazione”, ovvero dei processi attraverso i quali si realizzano le valutazioni (processi attraverso i quali esse acquisiscono valore, visibilità e potenziale d’uso), la dimensione settoriale (di *policy* o programma o intervento), quella di metodo (relativa al “come” fare valutazione), quella riconducibile alle “competenze per la valutazione” ed al profilo di chi progetta e realizza interventi di valutazione e, infine, quella del contesto di origine ed esercizio della valutazione (inteso sia come forma concreta della domanda e dell’offerta di valutazione sia come sistema di relazioni tra gli attori coinvolti).

I campi di *policy* coperti dai contributi presenti nel volume sono numerosi: università e ricerca; politiche di coesione; Pari Opportunità (di genere); politiche sociali; politiche di sviluppo rurale; sistema educativo (ad esclusione dell’università); sanità. Sono campi che riflettono, nella loro denominazione e nei loro confini, una strutturazione ampiamente consolidata – non solo a livello nazionale – della domanda e dell’offerta di valutazione, per quanto non manchino aree di sovrapposizione e di confine debole (ad esempio, le Pari Opportunità, in qualche modo trasversali a molte delle altre). Ci sono poi due ulteriori contributi che, da prospettive diverse, guardano al tema delle competenze: il primo si occupa di valutazione delle competenze in chiave di validazione e certificazione delle stesse (un *oggetto*, le competenze, che è entrato solo di recente nel campo di interesse di AIV, un po’ anomalo in quanto non corrisponde ad un ambito di *policy* o a una parte di Welfare); il secondo, invece, riguarda il tema – di grande prospettiva – delle competenze per “fare valutazione” (con ciò che consegue in termini di formazione delle stesse e di profilo professionale dei valutatori/ici), sviluppato anche sulla base di una prima ricognizione della percezione del mercato della valutazione in Italia da parte di un campione di socie e soci AIV.

Il riferimento al “mercato della valutazione” è – oltre a quelle già accennate - una delle ragioni fondanti questo *Libro Bianco*. Infatti, all’origine vi è stata l’idea che la ricostruzione per settori o temi dello stato della valutazione dovesse coprire i seguenti punti (veri e propri dati-chiave per capire “di che cosa si sta parlando”):

rilevanza pubblica e collettiva determinano nella società, considerandone gli aspetti di efficienza, efficacia ed equità.

⁸ Per quanto la responsabilità formale di quanto affermato nei singoli pezzi sia esclusivamente dei rispettivi autori/ici.

⁹ Fa eccezione l’ambito della valutazione collegata al citato D.lgs.150/2009 la quale, pure presente nell’attività di AIV, non è trattata all’interno del Libro Bianco.

- la quantificazione fisica e finanziaria della domanda di valutazione e/o della attività di valutazione svolta (indicativamente nell'ultimo quinquennio);
- il sistema generale di governance della valutazione (rispetto al settore/tema interessato) – ovvero da dove vengono le linee di indirizzo e di governo, chi ha il presidio tecnico, metodologico e delle risorse per la valutazione;
- il profilo tipologico dei principali soggetti attivi sul lato della domanda e dell'offerta (di valutazione);
- i temi e/o gli ambiti delle valutazioni realizzate;
- le aree di criticità dello specifico “campo valutativo” nonché, a chiudere, la proposta di una “chiave di lettura” sintetica e di prospettiva.

L'esito finale, il volume che avete davanti, è in parte diverso (ma quando non accade così?) poiché i vari pezzi, pur partendo da una ipotesi di strutturazione identica (quella riportata qui sopra), sono risultati diversi tra loro non tanto, banalmente, perché scritti da mani diverse ma perché – più profondamente - riflettono, in queste loro differenze, la eterogeneità dei campi di *policy* ai quali si riferiscono, una diversità che è in primo luogo culturale e di senso ma anche di rilevanza e consolidamento, di sviluppo e maturità dal punto di vista valutativo.

Ma che cosa emerge, cercando di fare sintesi, dai quadri di singolo tema e, in prospettiva, quali proposte di linee di azione è possibile formulare?

Incominciando da “che cosa emerge” – e semplificando rispetto alle peculiarità e specificità di ogni tema/ambito – la prima considerazione è che la valutazione in Italia ha *fatto* negli ultimi 10 anni evidenti e diffusi progressi, grazie anche – almeno in alcuni ambiti (e non sono pochi, considerando quelli inclusi in questo volume) – all'impulso dell'Unione Europea (è il caso delle politiche di coesione, di quelle di sviluppo rurale, delle politiche di sostegno alle Pari Opportunità). Questo impulso è stato sia in termini di domanda (con la messa a disposizione di risorse finanziarie) sia in termini di modelli, metodi e tecniche¹⁰.

Tuttavia, altrettanto incontestabilmente, questi progressi non sono stati né lineari, un riflesso – questo - dell'intreccio tra l'intenzionalità del decisore (valutativo) e le caratteristiche dei sistemi sui quali la valutazione si è

¹⁰ Non citiamo qui, per opportunità, il contributo che è venuto anche da AIV mentre va certamente richiamato quello dato dagli altri soggetti impegnati a livello nazionale nella diffusione della cultura e delle pratiche della valutazione (quali, ad esempio, istituzioni come Isfol, Invalsi, Civit, Anvur; associazioni quali ASVAPP; le università con i loro Master, corsi di laurea e Dottorati; la rete dei *Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici*, l'UVAL e la Rete Rurale).

innestata¹¹, né privi di equivoci o quantomeno ambivalenze dal punto di vista del significato e soprattutto dell'uso e delle conseguenze (rispetto alle quali si intrecciano il livello di *policy*, di organizzazione e di individuo in una cornice dentro la quale non è quasi mai chiarito se, nel singolo caso, prevalga una funzione di *learning* oppure di *accountability*, di miglioramento oppure di *ranking*).

Va anche registrato, come diffuso fattore di criticità legato al fatto che la valutazione è sempre “rispetto a *qualcosa*”, il riferimento a modelli di *evaluando* (troppo) impliciti oppure imposti (e quindi “subiti”) con l'effetto, non si sa quanto non voluto, di depotenziare in entrambi i casi la valutazione ed i suoi risultati (è il caso, ad esempio, del “modello di università” o di “servizio sanitario” sulla base del quale viene definito il modo in cui farne la valutazione ed i suoi ambiti qualificanti). Al tempo stesso, in maniera un po' schizofrenica, spesso si pretende che la valutazione (nello specifico, i suoi risultati) sia uno strumento *diretto* di gestione e di governo delle politiche e dei sistemi il che, di nuovo, conduce all'inevitabile *fallimento* di questa attesa (dal quale discende anche spesso una elevata avversione per la valutazione da parte del sistema degli attori interessati – o che almeno si presumono tali – per i quali la valutazione diventa l'ennesimo meccanismo o adempimento amministrativo e non un supporto all'amministrazione).

Un altro elemento problematico è dato dalla (peraltro comprensibile) focalizzazione prioritaria delle valutazioni sugli ambiti - diversi a seconda del tipo di *policy* o *evaluando* – per i quali risulta più agevole ed immediata la misurazione (o ricostruzione) degli esiti o delle variabili qualificanti. Questa focalizzazione, dovuta a seconda dei casi ad un misto di limiti strutturali (esistenza di informazioni, disponibilità di risorse, capacità tecniche) e di scelte intenzionali (se la valutazione è parziale non potrà mai essere *pienamente* legittimata), è tanto maggiore quanto più, come ad esempio nel caso dei sistemi educativi, l'ambito di valutazione è complesso, socialmente rilevante e politicamente sensibile.

Resta poi, come *deficit* del tutto evidente, la persistente debolezza della valutazione “dentro” i processi decisionali (e quindi la sua debole istituzionalizzazione, nonostante tutto) e ciò, di nuovo, tanto più quanto più l'*evaluando* è ampio, multidimensionale e complesso. Di contro, appare ormai sufficientemente consolidato il suo ruolo di pratica di “accrescimento delle conoscenze” (ma, evidentemente, questo non è il suo compito *finale*).

¹¹ A questo proposito, è bene essere consapevoli del fatto che lo *stato* della valutazione rispetto ad un determinato ambito o tema così come può migliorare e progredire può altrettanto regredire e dequalificarsi se non viene adeguatamente alimentato attraverso la ricerca, la pratica, la sperimentazione, la produzione e la circolazione di conoscenze e di competenze, il riconoscimento pubblico della sua importanza ed utilità rispetto ai processi decisionali e di *policy making*.

Emerge anche come un *dato* netto, la centralità, dialettica e problematica (perché in ridefinizione frequente e costante: è quindi forse meglio parlare di assestamento o allineamento?), della relazione tra valutato e valutatore, una relazione la cui cifra distintiva deve essere, dal punto di vista di chi valuta, quella della *indipendenza* la quale è a sua volta una delle condizioni fondanti la autorevolezza della valutazione. Questa dialettica si accompagna alla consapevolezza – che rimanda al profilo di chi fa valutazione – che il valutatore non è il *centro* del processo di valutazione ma *semplicemente* il/la responsabile della scientificità e della garanzia di processo e di esito della valutazione. La relazione tra domanda ed offerta di valutazione (per come si struttura ed implementa sia rispetto al singolo campo di *policy* sia rispetto alla singola valutazione) è quindi un fattore cruciale nel determinare il profilo effettivo del “campo valutativo”, un campo nel quale – in Italia – giocano un ruolo importante mediatori istituzionali (quali, ad esempio, la rete dei *Nuclei di Valutazione* ed il *Sistema Nazionale di Valutazione* oppure la *Rete Rurale*, tutti al confine tra tecnico e *politico*), mediatori di mercato (le società private che *vendono* servizi di valutazione) e il partenariato economico-sociale. L’insieme di queste relazioni configura valutazioni definite, da un lato, dalla situazione “di mercato” che le caratterizza (dove la tipizzazione è tra mercati espliciti/formalizzati e mercati impliciti/non formalizzati) e, dall’altro, dalla disponibilità di modelli valutativi più o meno consolidati e riconosciuti (ovvero legittimati).

Infine, merita di essere sottolineato un elemento che è sottotraccia in tutti i contributi ma del quale vi è, anche nella comunità dei valutatori, una consapevolezza probabilmente insufficiente e quindi una attenzione marginale nel dibattito pubblico. Si tratta della diversità di fondo esistente – rispetto al *sensu* del fare valutazione ed alla logica complessiva che viene impiegata - tra ambiti di *policy* per i quali la valutazione è (o, meglio, *dovrebbe essere*) funzionale a deciderne in maniera dirimente l’utilità o meno (e quindi a giustificarne l’esistenza e, al limite, la chiusura) e ambiti per i quali invece la valutazione è “per definizione” di tipo migliorativo rispetto ad *oggetti* la cui esistenza ed il cui senso non sono in discussione. Appartengono al primo gruppo ambiti quali la politica di coesione (nella sua accezione più vasta), quella rurale, quella per le Pari Opportunità; appartengono invece al secondo blocco, rispetto al quale non a caso il tema della valutazione si declina esclusivamente in termini di diversità di approcci e di *aree* di analisi possibili (in una logica di progressivo *fine tuning* della valutazione), ambiti quali la sanità, l’istruzione, l’università, le politiche sociali.

Per quanto riguarda invece le possibili *linee di azione*, ed evitando di *cavarcela* dicendo che sono esattamente speculari al quadro appena ricostruito, esse partono dalla considerazione per la quale non è vero che “qualunque valutazione è meglio di nessuna valutazione” perché, come dicono Pennisi e Reale nel loro pezzo, la valutazione è uno strumento che comun-

que “ha forza” e come tale va trattato, nella consapevolezza che in ogni caso (con Naldini) la “debolezza della valutazione è un sintomo, prima ancora che una causa, della debolezza delle politiche nel nostro Paese”.

Premesso che anche qui si tratta di indicazioni che non distinguono tra i diversi campi di *policy*, una **prima linea di azione** indica la necessità di usare, in maniera reciproca:

- da un lato, la valutazione per qualificare gli interventi dal punto di vista del contenuto e delle loro modalità realizzative;
- dall’altro, la attuazione degli interventi per qualificare la valutazione.

Adottare seriamente questa linea di azione (in maniera molto pragmatica, dandosi obiettivi di miglioramento di breve-medio raggio, soprattutto nel caso degli interventi – quali ad esempio quelli per le Pari Opportunità – che fanno fatica ad emergere e ad essere riconoscibili e riconosciuti nel dibattito politico) implica innanzitutto continuare ad investire nella valutazione (anche e forse soprattutto in un momento di crisi) perché essa, come ci ricorda De Ambrogio, ha bisogno di “tempo, investimenti stabili, reiterazione nella raccolta dati, sistematicità”. In secondo luogo, implica ricercare costantemente un allineamento reale tra le logiche ed i meccanismi delle valutazioni ed i quadri giuridici, normativi e di *policy making* dei contesti ai quali volta a volta esse si riferiscono. Infine, comporta – pena la riduzione della valutazione ad esercizio intellettuale quando non, come abbiamo già sottolineato, a vera e propria *seccatura* - la identificazione e lo sviluppo nelle Pubbliche Amministrazioni (riferendoci noi qui soprattutto alle politiche pubbliche) di precise funzioni e responsabilità di collegamento tra valutazione e intervento, da un lato, e valutazione e processi interni di cambiamento, dall’altro.

Una **seconda linea di azione** riguarda il miglioramento – sia dal punto di vista metodologico che da quello del disegno generale – di tre dimensioni qualificanti le valutazioni: quella della comparazione (ad esempio tra interventi analoghi a livelli territoriali diversi; tra interventi diversi; eccetera), quella della spiegazione (con la cautela di significato che questa espressione assume nella valutazione) e quella del confronto pubblico sui risultati (un esito, la disponibilità di luoghi e spazi di confronto, che va costruito e perseguito con sistematicità e continuità, mettendolo senza ambiguità al centro dell’agenda valutativa). A proposito, in particolare, della spiegazione (una *categoria* molto delicata), ciò significa, in sintesi e semplificando: a) arricchire le modalità di rappresentazione e quindi di ricostruzione a fini valutativi dei risultati degli interventi; b) aumentare il numero delle variabili considerate e prese in carico per comprendere i risultati emergenti dalle valutazioni; c) utilizzare modelli di analisi – quantitativi e qualitativi - progressivamente sempre meglio allineati alla complessità degli *evaluandi*. In questa *linea di azione* includiamo anche la necessità - particolarmente evi-