

## 5. Come e perché gli indicatori co-evolvono con gli obiettivi e gli strumenti delle politiche pubbliche

di Mita Marra

Questo lavoro propone una riflessione critica sull'impianto e sull'utilizzo degli indicatori utili a rendere operativi gli obiettivi delle politiche pubbliche e a misurarne il loro andamento ed esito rispetto ai fini stabiliti. Adottando le lenti interpretative economico-evolutive (Witt, 2003), l'attenzione è centrata sul *policy making*, inteso come processo aperto che muta nel tempo, influenzando le percezioni e le cognizioni degli agenti. Accogliendo la prospettiva evolutiva in senso culturale e cognitivo, cruciale è l'idea del cambiamento come tratto distintivo dei programmi e delle politiche pubbliche. Le preferenze degli attori e gli obiettivi delle politiche evolvono e altrettanto dinamici e in cambiamento sono gli strumenti, gli standard e gli indicatori che traducono in elementi misurabili e commensurabili le finalità dell'azione politica. Valutare i programmi e le politiche pubbliche in una dimensione di mutamento trascende la rappresentazione statica del processo decisionale, evidenzia i vincoli alla conoscenza (Witt, 2003), la razionalità limitata del decisore (Simon, 1957; Lindblom, 1990) e le posizioni ideologiche degli agenti (Hirschman, 1984), favorendo l'apprendimento dall'esperienza.

L'interpretazione del processo decisionale, come processo aperto e in continua evoluzione, suggerisce di gestire la complessità del momento della scelta e dell'applicazione degli indicatori sociali, di trattarli come materia culturalmente ed eticamente densa (Bifulco). Nei processi e negli esiti reali delle politiche, infatti, gli indicatori a disposizione a stento colgono i meccanismi e i fattori intrinsecamente dinamici. Essi fotografano una realtà in un attimo, giustapponendo un sistema di misurazione che, nell'attimo successivo, è già mutata; falliscono nell'intercettare le innovazioni, l'emergere di fattori relazionali, non prevedibili *ex ante*, rivelandosi poco adatti a caratterizzare variabili multi-dimensionali, soggette ad incertezza. Se questa prospettiva concettuale aiuta ad infondere maggiore realismo nella riflessione teorica sul *policy making* e nei processi di programmazione, ricerca e valutazione, l'obiettivo di questo lavoro è duplice.

In primo luogo, intende sensibilizzare gli studiosi, i decisori e gli operatori sugli effetti perversi dell'utilizzo degli indicatori come *camicia di nesso* che frena o ostacola ciò che con un'espressione anglosassone si definisce il *policy learning*. Provando a mettere in discussione l'impostazione strumentale che tradizionalmente sottende l'esercizio programmatico e valutativo, è mia intenzione ripensare la relazione tra mezzi e fini in un sistema aperto di formulazione di una politica pubblica. Enfatizzando "la risposta creativa" che una politica può indurre, si scardinano i nessi di causalità lineare, si riconoscono e si valorizzano gli aspetti cognitivi ed affettivi che incidono sul cambiamento comportamentale (Vedung, 1999). L'interazione nel tempo tra obiettivi, mezzi e indicatori può promuovere forme inedite di apprendimento che rielaborano le cornici cognitive e le dimensioni emotive e relazionali degli attori, modificando e affinando la teoria del programma.

In secondo luogo, è mio obiettivo far emergere la prospettiva normativa nei processi di programmazione e valutazione: i valori, le norme e le aspirazioni che pervadono le politiche, offrono testimonianza del mutamento del sistema di preferenze di una collettività. A tal fine, la valutazione come forma di diffusione delle informazioni e delle conoscenze scompagina posizioni ideologiche e promuove la creazione, l'accettazione e il rafforzamento di nuove idee, cognizioni e preferenze valoriali attraverso processi di costruzione di modelli mentali (Palmarini, 2005) e comportamenti imitativi (Witt, 2003) sia a livello individuale sia a livello organizzativo ed istituzionale. Ciò che con un'espressione inglese si definisce il *social learning* emerge laddove si favorisce il cambiamento cognitivo che prelude al cambiamento istituzionale ed economico (North *et al.*, 2005).

In tal senso, gli indicatori non sono solo strumenti di misurazione, ma anche standard verso cui si tende, norme sociali eticamente<sup>1</sup> fondate che influenzano l'emergere, il diffondersi e il consolidarsi delle istituzioni. Gli indicatori sono essi stessi delle istituzioni, delle "regole del gioco" e contribuiscono a definire "come il gioco è giocato" (Aoki, 2003, 2007) nel disegno delle politiche, nella loro attuazione e valutazione. Essi, perciò, co-evolvono con le politiche e le istituzioni che caratterizzano un determinato contesto in un determinato tempo. Occorre, quindi, mettere continuamente in discussione il valore euristico e metodologico degli indicatori per assicurare processi di programmazione e valutazione credibili, robusti e democratici<sup>2</sup>.

Il lavoro è organizzato come segue. Il primo paragrafo mette a fuoco come gli indicatori evolvono, esplorando in maniera analitica "che cosa fa una politica". Il secondo paragrafo esamina perché gli indicatori evolvono,

<sup>1</sup> Sull'etica delle norme sociali, vedi Nussbaum (2000).

<sup>2</sup> Sulla valutazione democratica, vedi Fock'lay, Plottu (1998).

analizzando "che cosa potrebbe fare una politica". Il terzo paragrafo tratta la dimensione prescrittiva della politica, vale a dire, ciò "che dovrebbe fare una politica", evidenziando gli aspetti valoriali che sono incorporati negli indicatori e come questi cambiano. Il quarto paragrafo propone le conclusioni.

### **1. Come gli indicatori co-evolvono: l'economia politica della programmazione e della valutazione**

Gli attori coinvolti nel processo decisionale posseggono una limitata conoscenza fattuale dei mezzi a loro disposizione, delle relazioni tra mezzi e fini e dei possibili effetti che osserveranno. Essi hanno anche parziale consapevolezza dei valori, dei fini e degli interessi in cui credono e che reputano desiderabili. Ciò è il risultato della loro attenzione vincolata e della limitata capacità di "rielaborare" le informazioni, che li induce a essere selettivi nell'apprendimento. Alcune informazioni ricevono, infatti, attenzione e probabilmente possono influenzare il sistema di valori esistenti, mentre altre informazioni sono ignorate o semplicemente trascurate. Tuttavia proprio perché il *focus* è centrato su alcune informazioni o su alcuni aspetti dell'informazione a disposizione, è possibile che altri aspetti, precedentemente ignorati, emergano nel tempo, influenzando le percezioni e i valori, talora anche in maniera inattesa e radicale. In altri termini, è possibile che l'attenzione si sposti su questioni non considerate fino a quel momento; analogamente alcuni obiettivi possono essere riformulati, rivalutati e riproposti nell'agenda politica. Ad esempio, l'interesse per lo sviluppo industriale degli anni '50-'60 ha orientato l'attenzione dei decisori, degli operatori e dei valutatori sulle variazioni del Pil pro capite, sul numero di nuove imprese nate, sull'andamento dei tassi di occupazione maschile e femminile. Gli investimenti pubblici metaforicamente traboccavano di indici sul rapporto capitale-lavoro, capitale-prodotto, unità di lavoro per addetto, investimenti per addetto; indicatori adottati come misure affidabili della crescita e dello sviluppo industriale di aree o regioni del paese. Diversamente, la recente enfasi accordata al capitale sociale e ai processi di cooperazione socio-economica ed interistituzionale ha spostato l'interesse su variabili categoriali, introdotte in psicologia per l'analisi di opinioni, percezioni, atteggiamenti e successivamente estese all'analisi di concetti astratti di tipo psicologico e comportamentale. Si pensi, ad esempio, alla caratterizzazione delle varie forme di partenariato per definire l'azione di coordinamento – retoricamente nota come *governance* pubblica –, alle dimensioni relazionali per misurare la qualità dei servizi socio-assistenziali resi nelle molteplici

reti di organizzazioni non-profit<sup>3</sup> (su cui si concentra Bezzi in questo volume), alle varie forme di esclusione sociale prese in considerazione da Mingo (in questo volume) o ai descrittori di Dublino esaminati da Agnoli (sempre in questo volume) come misura dell'apprendimento di livello universitario.

I processi di costruzione ed utilizzo degli indicatori sociali sono, quindi, selettivamente legati all'attenzione e all'apprendimento. In quanto dimensioni o aspetti dell'informazione disponibile, gli indicatori sono socialmente contingenti – manifestazioni evidenti della razionalità limitata degli agenti. Essi diventano politicamente rilevanti – come ad esempio, correntemente lo sono il Pil pro capite, l'indice di sviluppo umano, la qualità della *governance* – attraverso l'osservazione dell'ambiente sociale e la comunicazione pubblica, nella misura in cui esprimono e trasmettono informazioni capaci di attrarre sufficiente attenzione su problemi, azioni, valori, obiettivi, mezzi e vincoli legati alle politiche pubbliche. Ciò può accadere attraverso processi di comunicazione decentrata, diretta, interpersonale o attraverso processi di diffusione più centralizzati, impersonali, tramite i mass media e le istituzioni<sup>4</sup>. Ne consegue che l'informazione fattuale e normativa sinteticamente contenuta negli indicatori è "rielaborata" dai membri che fanno parte di una comunità o di un reticolo di relazioni ed interazioni organizzativo-istituzionali.

Una caratteristica distintiva dei processi selettivi di comunicazione, che hanno luogo parallelamente in reti diverse di attori, consiste nel fatto che questi sono soggetti al cosiddetto effetto *agenda setting* (Schnabl, 1991). L'effetto di definizione dell'agenda politica suggerisce che, in un determinato momento storico, nell'ambito di un processo di comunicazione sociale solo alcuni temi sono presi in considerazione mentre gli altri rimangono sullo sfondo. Ciò è importante a comprendere le condizioni in cui la deliberazione si forma e intorno a quali politiche si coagula il consenso. Perché una questione riceva sufficiente attenzione attraverso l'amplificazione della sua rilevanza politica, occorre che una massa critica di soggetti comunichi tra di loro all'interno di varie reti e scambino informazioni in merito a quella specifica questione. Esiste, quindi, un forte incentivo per vari attori e

---

<sup>3</sup> Particolarmente degno di nota è il nuovo sistema di indicatori sociali regionali che nasce dall'incontro del sistema di indicatori SISREG, costruito a partire dalle indicazioni OCSE, con il modello di indicatori elaborato dalla European Foundation on Social Quality. I domini in cui organizzato il sistema includono variabili come il contesto, l'autonomia, la sicurezza, l'inclusione, la salute ambientale e l'empowerment; vedi <http://213.254.4.222/sisreg/index.asp>.

<sup>4</sup> Sul processo di coordinamento delle informazioni per il disegno e l'attuazione delle politiche pubbliche, vedi Marra (2006). Sui processi di coordinamento di mutuo aggiustamento rispetto ai processi impersonali vedi Saberhaval (2004) in Marra (2006).

gruppi di pressione a partecipare ai processi di *agenda setting*, che è a sua volta un processo soggetto ad influenze competitive da parte degli stessi attori e gruppi di interesse partecipanti.

L'approccio evolutivo suggerisce, quindi, di puntare l'attenzione sia sul momento della selezione degli indicatori in fase programmatica, sia sulla loro applicazione in fase valutativa *ex post*. L'effetto di definizione dell'agenda politica, infatti, interviene nella competizione per la scelta degli indicatori significativi attraverso ciò che i premi nobel per l'economia Khaneman e Tversky (2000) chiamano l'incorniciamento – in inglese il *framing*. Gruppi sociali differenti, attori portatori di interesse a vario titolo partecipanti ai processi decisionali, avanzano domande e bisogni che possono essere sinteticamente racchiusi in una misura quantitativa o in una caratterizzazione qualitativa. Tali istanze rientrano in una cornice di senso che vale a dare significato e potere alle varie posizioni degli agenti e ai linguaggi che essi adottano. Gli indicatori selettivamente scelti da coloro che dominano il processo decisionale attraggono, a loro volta, altri attori. Questi esercitano pressione per partecipare alle decisioni, per modificare o mutare gli indicatori selezionati ed adottarne altri ritenuti più significativi.

Gli effetti di incorniciamento, di definizione dell'agenda e la comunicazione selettiva sono, quindi, cruciali per comprendere come gli indicatori sono elaborati e come assumono significati diversi nel tempo, laddove i confini della conoscenza dei decisori e degli agenti vengono continuamente spinti in avanti. L'approccio evolutivo può aiutare ad esplorare tali significati nei processi di programmazione e valutazione delle politiche, spiegando perché gli indicatori co-evolvono con gli obiettivi e gli strumenti delle politiche. Superando la logica meramente strumentale – di analisi mezzi-fini – nella programmazione e valutazione delle politiche, tale approccio dà conto della complessità dei nessi causali che legano obiettivi, mezzi, risultati e indicatori.

## **2. Perché gli indicatori co-evolvono: la complessità delle teorie dei programmi**

Due sono le questioni che intendo sollevare in questo paragrafo. In primo luogo, in che modo il superamento dei vincoli alla conoscenza tanto dei decisori quanto degli agenti influenza l'analisi e la valutazione di una politica, e quindi, quali sono le conseguenze del *policy learning* sull'elaborazione e sull'adozione degli indicatori sociali? In secondo luogo, se è vero che non esiste una dicotomia netta tra mezzi e fini, in che modo riconsiderare le relazioni tra obiettivi, mezzi, risultati e indicatori, vale a dire la teoria di un programma?

Gli approcci strumentali – per intenderci dei modelli economici *rational choice* (o più in particolare della *public choice*) – presuppongono che le teorie abbiano potere predittivo. Diversamente, come già precedentemente accennato, le politiche possono suscitare azioni non attese, possono innescare meccanismi di cambiamento (Pawson, Tilly, 1997) che non erano stati sufficientemente anticipati. Il “risponso creativo” rispetto agli esiti attesi di una politica pubblica (Schumpeter, 1947) è indotto da una serie di incentivi cui i beneficiari e/o gli altri attori coinvolti reagiscono. La loro risposta può manifestarsi come l’adozione di un comportamento che in maniera innovativa si adegua ai *desiderata* della politica o che si adatta ad essa attraverso forme di apprendimento graduale. In tutti e due i casi, gli esiti osservati sono divergenti dagli effetti attesi con il risultato che gli indicatori prima prescelti e poi utilizzati possono essere snaturati, indeboliti, rafforzati: occorre, quindi, integrarli, modificarli o rimpiazzarli con altri indicatori. Anche una risposta adattiva da parte degli agenti, che apparentemente conferma gli effetti attesi dalla politica, influisce sul significato e sull’utilizzo degli indicatori previamente selezionati come elementi di misurazione di una determinata azione politica. Ciò, in quanto le premesse o i modelli teorici che sottendono la relazione mezzi fini possono essere inadeguati a spiegare come e perché gli effetti osservati divergono dai risultati attesi. Il che richiede, ovviamente, di mettere continuamente in discussione la validità, la plausibilità e l’utilità degli indicatori adottati.

Witt (2003) illustra il caso di un sussidio alle imprese erogato in un settore industriale in stagnazione, in cui le imprese più grandi rischiano di uscire dal mercato a causa della presenza di strutture di costo poco flessibili e di pressioni competitive sui prezzi. Se quel settore non fosse investito dal sussidio, si potrebbero generare forti incentivi per i produttori a ri-orientare, diversificare e innovare la loro produzione. Tuttavia, se l’erogazione del sussidio mira a ridurre le pressioni competitive, esercitando un minor impatto a favore dell’innovazione e della ristrutturazione del settore, almeno temporaneamente l’obiettivo desiderato viene raggiunto a causa di un comportamento adattivo degli agenti. Nel lungo periodo, alcune imprese miglioreranno la loro capacità innovativa mentre altre la perderanno progressivamente (Witt, 2003). Come dar conto dei cambiamenti intervenuti nel settore? L’indicatore che registra il numero di imprese esistenti e la loro variazione nel tempo è sufficiente a ricostruire le trasformazioni che una politica può contribuire a provocare nel lungo periodo, nonostante gli adattamenti nel breve periodo? La teoria del programma è adeguata a decodificare la complessità della relazione tra obiettivi, mezzi e risultati, e indicatori nel tempo?

Un altro esempio che efficacemente illustra perché è necessario mettere sistematicamente in questione gli indicatori prescelti rispetto alle premesse teoriche che sottendono le relazioni mezzi fini è la politica di divieto ad in-

vestire in qualsiasi forma di sfruttamento sostenibile dei prodotti della foresta dell'Amazzonia assunta dalla Banca mondiale in Brasile a partire dal 1999 (Marra, 2004). La politica ha, in realtà, finito per stimolare un comportamento adattivo dei principali investitori, che sottodimensionando gli investimenti per la gestione sostenibile del patrimonio forestale amazzonico hanno aperto la strada allo sfruttamento illegale ed incontrollato, sabotando, in tal modo, gli obiettivi stessi della strategia ambientale della Banca (Marra, 2004). L'indicatore finanziario dei prestiti della Banca ha registrato un brusco calo, peraltro, confermato dalla discesa netta anche degli investimenti privati. Tuttavia, nessuno degli indicatori a suo tempo adoperati è stato in grado di decifrare le dimensioni materiali, finanziarie, economiche, sociali, antropologiche e culturali della sostenibilità ambientale di un bene pubblico globale come la foresta dell'Amazzonia (Marra, 2004). Si comprende, quindi, che lo sforzo programmatico e valutativo necessario a rendere significative le misure del progresso ottenuto da una politica rispetto agli obiettivi è intrinsecamente legato alla capacità di sviluppare teorie dei programmi sempre più sofisticate e fedeli alla realtà. La scelta di un indicatore non è un esercizio puramente astratto, ma, piuttosto, il frutto di un lavoro di analisi e comprensione del contesto in cui la politica viene calata. Nello sforzo di decodificare le motivazioni che spiegano il comportamento degli agenti, gli indicatori dovrebbero esprimere, pur sinteticamente, euristiche complesse che riflettono complesse teorie del programma (Stame, 2004).

D'altronde, come già precedentemente sottolineato, una politica può suscitare forme inedite di apprendimento che solo a stento le programmazioni e le valutazioni "strumentali" riescono a riconoscere e valorizzare. Witt (2003), ad esempio, nota che l'introduzione di una tassa sulla quantità di un determinato prodotto è considerata come una misura utile a ridurre la quantità venduta del bene, il cui prezzo aumenta provocando un costo sociale per la collettività. Tuttavia, se si considera l'apprendimento indotto (o il responso creativo), molteplici attività di evasione e di elusione fiscale possono provocare le reazioni più diverse rispetto al semplice spostamento della curva di offerta del bene in questione. Se la tassa è motivata dal desiderio di aumentare il gettito fiscale, gli effetti di apprendimento – in termini di capacità di evasione – possono agire come fattori controproducenti. Se la tassa è motivata dal desiderio di contenere il consumo di un bene come ad esempio l'alcool, l'effetto sostituzione indotto può condurre ad un aumento del consumo di beni ancora meno desiderabili (come ad esempio l'alcool autonomamente prodotto o altri tipi di droghe) (Witt, 2003).

L'apprendimento inatteso emerge chiaramente nell'esperienza dei programmi di regolarizzazione del lavoro sommerso sperimentati in Italia nel 2001. Con l'obiettivo di incrementare le entrate del bilancio pubblico, il basso responso degli imprenditori irregolari ha indotto un responso creativo

da parte degli organi di vigilanza. Invece di inasprire le sanzioni per le irregolarità accertate, i funzionari più lungimiranti e sensibili alle problematiche del sommerso hanno messo in pratica forme ibride di induzione all'emersione e repressione dell'illegalità. Ad esempio, la pratica di dilazionare la sanzione irrogata solo in caso di mancata regolarizzazione, avanzata a tentativi dagli ispettori dell'INPS sulla base della comprensione delle specifiche condizioni di irregolarità e della fiducia nutrita nei confronti degli imprenditori soggetti al controllo, ha incoraggiato la regolarizzazione delle condizioni di lavoro in contesti circoscritti (Marra, 2009, 2004; Stame, 2004). Secondo una visione meccanicistica delle misure dirette di emersione nonché delle forme di flessibilizzazione del lavoro, l'imprenditore irregolare sarebbe, invece, stato disposto a dichiarare il tipo d'irregolarità dell'attività produttiva e regolarizzare i lavoratori a nero adottando le forme contrattuali flessibili. In tal caso, gli effetti attesi e gli indicatori prescelti – in particolare, il numero di domande di emersione – si baserebbero su un'aspettativa lineare di cambiamento che, a sua volta, si fonda su una conoscenza insufficiente ed imperfetta non solo del fenomeno del sommerso ma principalmente della risposta alle misure di emersione e flessibilizzazione. Queste ultime sono ben più complesse e sfaccettate quando si considerano calate in contesti specifici rispetto ai beneficiari ed agli attori portatori di percezioni, opinioni, culture e valori differenti.

Si comprende, quindi, che è necessario passare da una nozione semplificata dei programmi – per cui essi sono rivolti a individui e la loro efficacia si misura dalla capacità di cambiarne i comportamenti – ad una complessa che tenga conto degli individui, delle loro idee, delle istituzioni e delle infra-strutture che facilitano o scoraggiano l'azione (Witt, 2003). Negli esempi riportati, gli effetti indotti di apprendimento e di adattamento sono molto probabilmente sotto o sovrastimati dagli indicatori prescelti in fase di disegno della politica. Ciò suggerisce di ripensare alle relazioni mezzi-fini, modificando gli indicatori laddove emergono risposte comportamentali, organizzative ed istituzionali inattese o schemi adattivi solo parzialmente in linea con gli obiettivi della politica. Il valore euristico di un indicatore sarebbe limitato se non addirittura fallace e distorsivo se semplicisticamente perpetuasse una presunta relazione strumentale mezzi-fini, non adeguata a cogliere la complessità della realtà.

A tal proposito, particolarmente degno di nota è lo sforzo, iniziato da Sen (1999), nel superare i limiti dell'approccio convenzionale delle teorie sullo sviluppo umano. L'integrazione e la complessificazione dell'indice di sviluppo umano (*Human Development Index - HDI*) come misura dello sviluppo raggiunto a livello aggregato di paese è probabilmente il tentativo più convincente e sistematicamente condotto da studiosi, decisori e valutatori, provenienti non solo dai paesi avanzati. In appendice riporto due tabelle che evidenziano le molteplici categorie e i vari aspetti che finora la ricerca



e la riflessione teorica e metodologica hanno messo a fuoco per qualificare e quantificare le dimensioni dello sviluppo umano<sup>5</sup>. Gli esperimenti avanzati per arricchire ed integrare l'HDI si inscrivono in un mutato contesto intellettuale ed etico che pone enfasi sempre più sugli aspetti intangibili, sulle dimensioni psicologiche, culturali, sociali e politiche dello sviluppo più che su quelle materiali – sulla sovrastruttura più che sulla struttura, marxianamente parlando. Ciò rende efficacemente testimonianza di come evolve la conoscenza non solo fattuale ma anche ed essenzialmente morale ed etica (House, Howe, 1999), che si rispecchia nella scelta, nell'utilizzo e nel cambiamento degli indicatori rilevanti per la programmazione e la valutazione.

### 3. La dimensione normativa: indicatori come standard

La questione cruciale che intendo affrontare in questo paragrafo è la dimensione normativa degli indicatori, il fatto, cioè, che essi sono anche standard in relazione a preferenze, obiettivi e strumenti mutevoli nel tempo. Discuto, quindi, quali conseguenze emergono nei processi di programmazione e valutazione, in particolare, rispetto a (i) l'evoluzione degli esiti di una politica in un contesto in continuo cambiamento – benché a varie velocità – delle interazioni sociali, economiche, politiche ed istituzionali e a (ii) l'evoluzione delle preferenze e dei valori che sottendono le politiche e i programmi.

Nel primo caso, una presunzione implicita dell'impianto evolutivo consiste nel ritenere che l'esito di una politica nel tempo conduca ad un'innovazione. Metodologicamente, tale presunzione indebolisce il valore euristico dello standard in quanto previsione di una risposta creativa impossibile da anticipare. Eticamente, però, la questione in esame è più complessa in quanto le innovazioni o i cambiamenti perseguiti attraverso le politiche pubbliche possono generare esiti non favorevoli. Sia le misure redistributive che gli investimenti pubblici produttivi possono alterare il benessere sociale, modificando i termini dei confronti intersoggettivi tra individui e gruppi sociali diversi. Se anche difficoltà e crisi possono mettersi in conto per perseguire un cambiamento sociale, ciò non significa che si possa programmare e valutare positivamente un ritmo più elevato di innovazione in vista di un tenore di vita migliore in futuro senza sapere quali risultati – anche intermedi – esso produce sul benessere individuale e sociale. A tal proposito, legittimare l'obiettivo e/o l'esito di una politica pubblica attraverso l'adozione di indicatori/standard implica il ricorrere ad un'impostazione u-

<sup>5</sup> Sul punto vedi Ranis *et al.* (2004, 2005).

tilitaristica tradizionale – secondo i noti teoremi dell'economia del benessere (*welfare economics*) – in modo da suscitare e sostenere nel tempo una posizione "valutativa" favorevole rispetto al cambiamento. Tale impianto teorico-concettuale, tuttavia, presuppone conoscenze normative e preferenze valoriali immutabili nel tempo; il che non è sostenibile nei processi di programmazione e valutazione nell'impianto evolutivo sviluppato in questo saggio (cfr. Oliva, in questo volume)<sup>6</sup>.

Nel secondo caso, accogliendo, invece, l'evoluzione delle preferenze e dei sistemi valoriali dei decisori e degli agenti, la conseguenza più rilevante da sottolineare è che ciò che si intende per bene comune muta nel tempo e si riflette negli indicatori e negli standard prescelti. Questi ultimi esprimono un giudizio sull'appropriatezza dei fini delle politiche per l'interesse collettivo e, in tal senso, gli effetti di definizione dell'agenda e le continue interazioni sociali possono condizionare l'accettazione o il rifiuto di alcuni standard e la loro sostenibilità nel tempo.

Nell'impianto utilitarista tradizionale, il bene comune veniva identificato con i diritti naturali dell'uomo, mentre gli utilitaristi moderni sottoscrivono una nozione di bene comune radicalmente più soggettivistica<sup>7</sup>. In tale prospettiva, non appena una conoscenza fattuale si rende disponibile attraverso la valutazione, e non appena gli attori coinvolti nei processi decisionali si abituano ad essa, è difficile immaginare che questa nuova conoscenza non influenzi le loro preferenze. E se le preferenze evolvono, ciò suggerisce che anche le possibilità, o meglio i vincoli all'azione co-evolvono – gli agenti esprimono, quindi, funzioni di utilità differenti in tempi differenti, difficili da confrontare. Tale situazione genera il noto *puzzle* utilitarista (Sen, 1977, Elster 1982) per cui la sfida evolutiva consiste nel comprendere come e perché i giudizi valutativi sulle politiche cambiano in presenza di

<sup>6</sup> Mi trovo perfettamente in linea con Daniela Oliva che nel suo contributo a questo volume sottolinea che la difficoltà di ricostruire i sistemi valoriali e i modelli interpretativi di tutti gli attori della politica è connessa non solo all'ampiezza del contesto di riferimento, ma anche alla natura decentrata della politica che implica il perseguimento di diversi modelli di intervento che si rifanno a diversi modelli valoriali. Oliva afferma che: «Ciò appare particolarmente evidente in alcune politiche dove la diversità dei modelli di intervento, i paradigmi valoriali degli attori, ma anche i paradigmi valoriali dei beneficiari degli interventi stessi sono caratterizzati da forte variabilità, come, ad esempio, la politica a favore delle vittime di tratta, dove l'influenza delle visioni religiose o laiche, piuttosto che la presenza di vittime che appartengono a gruppi etnici diversi, fa sì che sia molto difficile accordarsi su indicatori di valutazione che abbiano per tutti, sia pur in misura differenziata, un significato analogo» (Oliva, in questo volume).

<sup>7</sup> In tale prospettiva, il problema del bene pubblico è un problema di (a) aggregazione di preferenze autonome ed individuale in un set di variabili appropriatamente e selezionate e di (b) massimizzazione, o di miglioramento relativo nel confronto tra situazioni o opzioni di politica alternative. Tale esercizio di statica comparata è possibile soltanto se le preferenze individuali non mutano; v. Brownstein (1980).

preferenze individuali mutevoli nel tempo. Occorrerebbe, quindi, una teoria su come si formano le preferenze e in quali condizioni esse mutano in modo da esaminare le implicazioni per il benessere individuale e sociale.

Secondo Witt (2004), tale teoria non può non considerare il ruolo delle interazioni sociali e gli effetti di definizione dell'agenda politica proprio quanto "noi non solo coltiviamo i nostri gusti nel tempo, ma cerchiamo anche di educare quelli degli altri secondo modi e forme che preferiamo" (Witt, 2004: 91, *traduzione mia*). Il risultato di questo complesso processo di interazione sociale non è né chiaro né prevedibile. La possibilità di ottenere l'esito desiderato unitamente alla malleabilità delle preferenze individuali è sufficiente, tuttavia, a comprendere che la dimensione normativa e prescrittiva degli indicatori utilizzati nei processi di programmazione e valutazione è soggetta ad un forte relativismo.

Da discutere è se la democrazia possa essere considerato tanto un valore prioritario da perseguire quanto un metodo di lavoro nei processi di formulazione e di valutazione delle politiche e se possiamo costruire indicatori che ci aiutino a "misurare" il raggiungimento di tale obiettivo – probabilmente incommensurabile – e verificarne il processo.

#### 4. Conclusioni

In questo saggio ho inteso adottare una prospettiva evolutiva per valorizzare il significato del cambiamento della conoscenza che gli attori posseggono nell'arena politica non solo in merito ai fini ma anche rispetto alle forme e ai modi per ottenerli. Il ruolo cruciale della conoscenza è legato ai vincoli stringenti che esistono alla capacità di rielaborare le cognizioni e le informazioni individuali. La ricerca del consenso nei processi decisionali fa emergere l'importanza della comunicazione selettiva e degli effetti di definizione dell'agenda che puntano l'attenzione su alcuni interessi e indicatori e non su altri nei processi di programmazione e valutazione.

Le implicazioni del mutamento delle conoscenze e percezioni dei decisori e degli attori coinvolti sono state analizzate rispetto a come le decisioni si assumono – che cosa una politica fa –, a quali effetti di adattamento e apprendimento si generano – che cosa una politica potrebbe fare – e rispetto a come cambiano le preferenze e i valori di una collettività – che cosa una politica dovrebbe fare). Dall'analisi condotta emerge la natura socialmente contingente degli indicatori, ma anche la necessità di considerarli come materia culturalmente ed eticamente densa che co-evolvono con gli obiettivi e gli strumenti delle politiche pubbliche. Ciò significa che gli indicatori devono essere continuamente messi in discussione, non solo perché continuamente la comunicazione e l'apprendimento selettivi nonché la definizione dell'agenda stimolano la competizione degli agenti per la scelta e

l'applicazione degli indicatori. Ma anche per complessificare i nessi causali che legano obiettivi, mezzi e risultati come conseguenza delle risposte creative di adattamento e di apprendimento degli attori rispetto ai meccanismi attivati dalle politiche. L'apprendimento, inoltre, come già sottolineato precedentemente, coinvolge le dimensioni fattuali ed etico-morali delle politiche veicolando attraverso gli indicatori, giudizi normativi per il bene della collettività. In tal senso, gli indicatori sono standard che riflettendo le preferenze e i valori di una comunità mutano nel tempo e pertanto devono essere sistematicamente ridefiniti nei processi di programmazione e valutazione.

Area	Struttura organizzativa	Strategie	Strumenti	Processi	Strumenti	Processi	Strumenti	Processi
Struttura organizzativa								
Strategie								
Strumenti								
Processi								
Struttura organizzativa								
Strategie								
Strumenti								
Processi								

Appendice

Tab. 1 - Concetti e requisiti per lo sviluppo umano

Autori	Rawls (1972)	Finnis, Grisez, e Byle (1987)	Doyal and Gough (1993)	Nussbaum (2000)	Narayan-Parker (2000)	Camfield (2005)
Concetti definitivi	Beni primari	Valori umani fondamentali	Bisogni primari	Capacità	Dimensioni del benessere	Qualità della vita
Benessere del corpo		Integrità fisica, salute, vigore e sicurezza	Bisogni intermedi Salute fisica -Nutrizione: cibo e acqua -Sanità -Sicurezza delle misure di controllo delle nascite e di maternità -Sicurezza dell'ambiente fisico	Vita Salute del corpo Integrità fisica	Benessere corporale Accesso alla sanità servizi Ambiente fisico buono	
Benessere materiale	Reddito e ricchezza		Abitazione Sicurezza economica Istruzione primaria		Benessere materiale Riserve alimentari	Cibo Rifugio
Sviluppo mentale		Conoscenza Ragionevolezza pratica		Sensi, Immaginazione Pensieri Emozioni Ragione pratica		Istruzione

Lavoro	Libertà di occupazione	Rendimento competente nel lavoro e nelle attività ludiche	Lavoro	Gioco	Lavoro	Religione
<i>Sicurezza</i>			Sicurezza fisica		Pace civile Ambiente fisico sicuro Legalità (accesso alla giustizia) Sicurezza fisica personale	
<i>Relazioni sociali</i>	Basi sociali di rispetto	Amicizia	Relazioni primarie significative	Affiliazione Basi sociali di rispetto	Benessere sociale -Famiglia -Rispetto di sé e dignità -Relazioni con la comunità	Family
<i>Benessere spirituale</i>		Integrazione e armonia				Religione
<i>Emancipazione e libertà politica</i>	Dritti, libertà e opportunità Poteri prerogative dell'ufficio e delle posizioni di responsabilità Libertà di movimento		<i>Autonomia di comportamento</i> Dritti civili e politici Partecipazione politica	Controllo sull'ambiente	Libertà di scelta e di azione	
<i>Rispetto per le altre specie</i>				Altre specie		

Fonte: Rielaborazione Ranis et. al (2005) traduzione mia.

Tab. 2 – *Categorie e indicatori di sviluppo umano*

<i>Salute mentale</i>	<i>Empowerment</i>	<i>Libertà politica</i>	<i>Relazioni sociali</i>	<i>Benessere della comunità</i>	<i>Disuguaglianza</i>	<i>Condizioni di lavoro</i>	<i>Tempo libero e divertimento</i>	<i>Stabilità economica</i>	<i>Sicurezza politica</i>	<i>Condizioni ambientali</i>
N. Suicidi maschili	Tassi di povertà. -\$1 al giorno -nazionale -Indice di povertà umana (HPI)	Libertà politiche e civili	Rapporti di amicizia molto importanti	Tassi di criminalità	Indice di Gini	Disoccupazione	Disponibilità del telefono	Cicli di crescita PIL	Stabilità politica	Indice di sostenibilità ambientale
N. suicidi femminili	Genere Empowerment Misura (GEM)	Libertà di culto	Relazioni familiari molto importanti	Uso di alcolici	Disuguaglianze orizzontali (HIs)	Occupazione	Utilizzo di Internet	Fluttuazione dei prezzi	Flussi di rifugiati	
Soddisfazione di vita	Istruzione secondaria maschile e femminile	Indice di terrorismo politico	Tolleranza dei vicini	Corruzione	Disparità rurali/urbane	Occupazione irregolare	Utilizzo della radio	Manufatti sul totale delle esportazioni	Violenza collettiva	
N. detenuti su popolazione	Bisogni non soddisfatti Carenza di contraccezionali	Libertà politica	Tassi di divorzio	N. di orfani	GDI	Lavoro minorile	Frequenza spettacoli cinematografici	Portafoglio investimenti esteri sul PIL	Violenza politica	
	Ragazze sposate, 15-19	Libertà di stampa		N. morti per AIDS	Disuguaglianza nella felicità	Misure di sostegno al reddito (reddito minimo)	Diffusione dei quotidiani e altri periodici	Fluttuazioni nelle ragioni di scambio		

Quota donne in parlamento.	Indipendenza della magistratura	% in associazioni civiche	Disuguaglianza nelle condizioni di salute	TV	Copertura della solidarietà sociale
Densità sindacale	Fiducia negli altri	Rule of law			
	Istituzioni pubbliche	Popolazione vittime di disastri naturali			

Fonte: Rielaborazione Ramis *et. al* (2005), traduzione mia.



### Riferimenti bibliografici

- Allen P.M. (2004), "The Complexity of Structure, Strategy and Decision Making" in J.S Metcalfe, J. Foster (Eds.) *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Aoki M. (2003), *Towards a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Aoki M. (2007), *Endogenizing Institutions and Institutional Changes*, «Journal of Institutional Economics», 3(1), 1-31.
- Bemelmans-Videc M.L., Perrin B., Lonsdale J. (eds.) (2007), *Making Accountability Work: New Roles for Audit and Evaluation*, Transaction Publishers, Newbrswick, USA.
- Bezzi C. (2003), *Il disegno della ricerca valutativa*, FrancoAngeli, Milano.
- Bezzi C. (2004), *Cosa valutiamo, esattamente?*, «Rassegna Italiana di Valutazione», n. 27.
- Brownstein B.P. (1980), *Pareto Optimality, External Benefits, and Public Goods: A Subjectivist Approach*, «The Journal of Libertarian Studies», Vol. IV (1): 94-106.
- Cannavò L. (1999), *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale. 1 - Teorie e problemi della misurazione sociale*, Ed. LED, Milano.
- Dopfer K., Potts J. (2004), "Evolutionary foundations of economics", in J.S Metcalfe, J. Foster (Eds.) *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Flochay B., Plottu E. (1998), *Democratic Evaluation. From Empowerment Evaluation to Public Decision-Making*, in «Evaluation», vol. 4, n. 3, July 1998, parzialmente tradotto come *La valutazione democratica delle decisioni pubbliche*, in «Queste istituzioni», a. XXVIII, n. 124, 2001.
- Gay D. (2007), *Modernism, reflexivity and the Washington Consensus*, «Journal of Economic Methodology» 14:1, 83-105.
- Granovetter M. (1985), *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, «American Journal of Sociology», 91(3), 481-510.
- Hall P. (2004), "Dynamic Capabilities, Tacit Knowledge and Absorption" in J.S Metcalfe, J. Foster (Eds.) *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Hirschman A.O. (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, Pergamon Press, New York.
- House E.H., Howe K.R. (1999), *Values in Evaluation and Social Science Research*, Sage Publications, London.
- Lazarsfeld P. F. (1969), "Dai concetti agli indici empirici", in R. Boudon, P.F. Lazarsfeld (a cura di) *L'analisi empirica nelle scienze sociali. I - Dai concetti agli indici empirici*, Il Mulino, Bologna.
- Lindblom C. (1990), *Inquiry and change - The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven Connecticut.
- Marra M. (2004), *The Contribution of Evaluation to Externalization and Socialization of Tacit Knowledge. The Case of the World Bank*, «Evaluation», 10 (3), pp. 263-283.

- Marra M. (2006), *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*. Carocci, Roma.
- Marra M. (2007), "How Does Evaluation Foster Accountability for Performance? Tracing Accountability Lines and Evaluation Impact within the World Bank and the Italian Local Health-Care Providers", in M.L. Bemelmans-Videc, B. Perrin, J. Lonsdale (Eds.) *Making Accountability Work : New Roles for Audit and Evaluation*, Transaction Publishers, Newbruwick, USA.
- Martini A., Sisti M. (2002), *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in «Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione», 2.
- Metcalfe J.S., Foster J. (2004) (Eds.), *Evolution and Economic Complexity*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- North D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nussbaum M.C. (2000), *Women and Human Development in the Capability Approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Palumbo M. (2003), *Gli indicatori valutativi*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», a. VII, n. 27, 2003, pp. 107-129.
- Pawson R., Tilly N. (1997), *Realistic Evaluation*, SAGE Publications, London.
- Pawson R. (2001), *Evidence Based Policy: II. The Promise of 'Realist Synthesis*, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Working Paper 4, University of London.
- Ranis G., Boozer M, Stewart F., Suri T. (2003), *Paths to Success: The Relationship between Human Development and Economic Growth*, Economic Growth Center, Yale University, Disc. Pap. No.874.
- Ranis G., Stuwart F., Samman E. (2005), *Human Development: Beyond HDI*, Yale University, Center Discussion Paper No. 916, New Haven, CT.
- Ray D. (2002), *Aspirations, Poverty and Economic Change*, New York and Institute de Analisis Economica (CSIC), mimeo.
- Schnabl (1991), *Agenda diffusion and innovation. A simulation model* «Journal of Evolutionary Economics», 1, pp. 65-85.
- Sen A. (1992), *Inequality Reexamined*, Harvard University Press for the Russell Sage Foundation, Cambridge.
- Sen A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Simon H. (1957), *Administrative Behavior*, Free Press, New York.
- Srinivasan T.N. (1994), *Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel?*, «American Economic Review, Papers and Proceedings», 84(2), 238-243.
- Stame N. (2004), *Theory-Based Evaluation and Types of Complexity*, in «Evaluation», 10(1): 54-76.
- Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers NewsBruwick.
- Witt U. (2003), *Economic Policy Making in Evolutionary Perspective*, «Journal of Evolutionary Economics», 13: 77-94.
- World Bank, *World Development Indicators*, Various Issues and Online Database.