

La partecipazione del cliente/cittadino alla valutazione. Riflessioni per la valorizzazione delle competenze di cittadinanza.

Bruno Vigilio Turra

Consulente, valutatore indipendente

Abstract

Da più parti si avverte la necessità di una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi di pianificazione, gestione e valutazione degli interventi pubblici. Al di là delle dichiarazioni d'intento però tale processo si dimostra poco praticato, difficile e alle volte controproducente: ne scaturisce la necessità di mettere a punto metodi e strategie che siano capaci di valorizzare la componente di cittadinanza al di là ed oltre l'abusato metodo dell'analisi delle opinioni e delle percezioni di soddisfazione. L'articolo esplora e mette in relazione le nozioni di coinvolgimento con quella di valutazione con l'obiettivo di metterne in risalto le possibili interazioni e i problemi che da tale rapporto possono scaturire.

Il saggio affronta il concetto di partecipazione sia in termini generali che in riferimento alle pratiche della valutazione mettendone in luce vantaggi e specificità, ma anche i rischi derivanti da una delusione dei partecipanti generata da una errata comprensione del proprio contributo partecipativo.

Keywords: valutazione, partecipazione

1. Introduzione

Il concetto di “partecipazione¹” è ampiamente evocato come variabile chiave nella letteratura che si occupa dello sviluppo territoriale, della qualità dei servizi e delle politiche: la partecipazione è presentata come un momento fondamentale del processo democratico e in particolare dei processi di sviluppo e cambiamento. Concretamente, la partecipazione è interpretata come una strategia capace da un lato di minimizzare i rischi di “rifiuto” dovuto ad una insufficiente socializzazione dei fini e degli obiettivi e, dall'altro, di favorire i processi di traduzione ed implementazione di progetti e programmi.

Anche nei processi di valutazione² di politiche, programmi, progetti servizi, si sta affermando con forza la necessità di favorire la partecipazione diretta di cittadini ed utenti/clienti: i primi in qualità di contribuenti, i secondi come destinatari e beneficiari degli interventi. Sul fronte della valutazione la partecipazione è interpretata non come un fine ma come un metodo, uno strumento capace di migliorare il processo valutativo.

Se si approfondiscono tuttavia queste indicazioni di principio, e, più in dettaglio, si analizzano le esperienze concrete di partecipazione nei processi di produzione e valutazione dei servizi (programmi e progetti), risulta chiaramente come il concetto stesso di partecipazione risulti ambiguo, come i processi di partecipazione non siano ben fondati né empiricamente né teoricamente e di come manchi, di fatto, un fondamento epistemologico puntuale ed integrato capace di dare solidità all'approccio partecipativo.

· corrispondenza con l'autore: brunoturra@mac.com

¹ La partecipazione può essere intesa come la premessa operativa necessaria per attivare processi di concertazione, contrattazione, condivisione, costruzione di consenso etc.

² E' noto il legame cogente e indissolubile che esiste tra programmi/progetti/politiche e loro valutazione e tra qualità dei servizi e relativa valutazione.

La partecipazione appare sospesa tra un aspetto in qualche modo demagogico, ideologico (la partecipazione è positiva in sé, è percepita quasi come un fine) e una forte esigenza di ordine pragmatico e metodologico che fatica a trovare una collocazione pertinente (la partecipazione favorisce e migliora i processi di implementazione e di valutazione).

E questo malgrado di partecipazione si sia scritto e parlato moltissimo all'interno di campi disciplinari diversi: la scienza politica innanzitutto dove è stato affrontata una forma particolare di partecipazione, quella politica; nella sociologia; nelle varie scuole della psicologia (sociale soprattutto) con riferimento particolare alla psicologia dei gruppi, alla psicologia ambientale e alla psicologia di comunità. Nella letteratura sociologica in particolare si intende il concetto di partecipazione in un duplice senso³: in un senso forte partecipazione indica la possibilità di concorrere alle decisioni che riguardano una politica, un progetto, un Piano/Programma, un'Associazione, un Ente o altro. In senso debole partecipazione indica la possibilità di "prendere parte" alla attività di un gruppo a prescindere dalla possibilità di incidere concretamente sulle decisioni in base alle quali esso è governato.

Esistono dunque in letteratura una pluralità di modelli e di riferimenti che non costituiscono un campo di riflessione unitario. Una situazione in qualche modo pre-paradigmatica (Mannarini, 2004) tipica di un tema di studio che non è consolidato in una riflessione sistematica ed unitaria condivisa come, invece, sta succedendo, e in parte è già successo, per la tematica ancora più complessa della valutazione.

Il coinvolgimento dei cittadini

Per introdurre il discorso relativo alla partecipazione dei cittadini e/o dei clienti⁴ alla valutazione può essere utile descrivere, in prima battuta e in modo assolutamente succinto, alcune possibili forme di coinvolgimento dei cittadini/utenti nei processi decisionali caratteristici di programmi, progetti e procedure amministrative; tale chiarificazione risulta particolarmente indicata alla luce degli sviluppi della disciplina valutativa nella quale sono stati introdotti via via aspetti sempre più "qualitativi" che implicano un ruolo attivo crescente (dunque un "coinvolgimento" maggiore) dei vari attori coinvolti nei processi.

Bisogna considerare innanzitutto che la realtà sociale è di per sé organizzata; in molti casi appare quindi fuorviante associare la dimensione della partecipazione esclusivamente ai singoli individui intesi come monadi isolate: in linea di massima, in quanto soggetti sociali tutti siamo organizzati in una molteplicità di "gruppi" (individui già organizzati in gruppi), apparteniamo ad organizzazioni ed istituzioni (individui già organizzati formalmente) e facciamo parte di una qualche comunità (individui che condividono una cultura e almeno alcune regole base).

E' anche intorno a queste appartenenze che ognuno di noi "mette a punto", affina o modifica i propri orientamenti valoriali e i criteri in base ai quali si ritiene titolato a partecipare, e nello specifico, a partecipare a processi finalizzati a decidere o a valutare e giudicare azioni, progetti, servizi, organizzazioni.

In altre parole la dimensione partecipativa è costitutiva – seppure in forma diversificata - della vita sociale e tale dimensione andrebbe forse esplorata e conosciuta prima di impostare processi che implicino qualche forma di partecipazione da parte dei cittadini/clienti. Questo tipo di sapere è particolarmente importante quando (come si vedrà nei paragrafi seguenti) si adottano strategie di valutazione fortemente centrate sulla partecipazione e la valorizzazione delle competenze "locali"⁵, come succede negli approcci di valutazione partecipata.

³ Gallino L., Dizionario di sociologia

⁴ Il termine cliente è inteso in questa sede in senso assolutamente generale come beneficiario, utilizzatore e destinatario di interventi, prestazioni, prodotti.

⁵ Il termine locale è inteso in una accezione generale, riguardante, ad esempio, le conoscenze esplicite e tacite presenti in una data organizzazione ovvero i saperi e i valori presenti in una specifica comunità territoriale o professionale (etc.).

Tabella 1 – Possibili tipi partecipazioni

		Reclutamento	Funzione sociale	Esempi
Partecipazione esistente	Di fatto	Non volontario, di fatto	Rafforzamento dei costumi, della tradizione, dei comportamenti esistenti	Gruppi famigliari, gruppi di mestiere, gruppi di età
	Spontanea	Volontario; il gruppo è creato dalla compresenza dei partecipanti ma è fluido e cangiante	Soddisfazione di bisogni socio-emozioni	Gruppo di pari, Gruppo di vicinato, Aggregazioni giovanili, di bar etc.
	Volontaria	Volontario; il gruppo è creato dai partecipanti; esistono regole esplicite e solitamente codificate	Soddisfazione di bisogni, creazione di nuovi comportamenti, resistenza e/o spinta al cambiamento	Gruppi auto-organizzati quali: partiti, associazioni (culturali, sportive, filantropiche), cooperative
Partecipazione richiesta	Provocata	Richiesto, stimolato	Funzione di mutamento sociale	Gruppi costruiti da soggetti esterni: progetti di sviluppo, progetti di valutazione partecipata

Fonte: adattato da Mannarini 2002

La ricostruzione del “sistema di partecipazione concreto” richiede sicuramente una indagine empirica corroborata da una conoscenza delle teorie di riferimento riconosciute in letteratura; tale ricognizione assume una forte rilevanza in considerazione delle difficoltà che qualsiasi processo di “partecipazione richiesta” incontra concretamente quanto diventa operativo; il passaggio dai meccanismi di “partecipazione esistente” in un dato contesto alla “partecipazione richiesta” in vista di uno specifico obiettivo di cambiamento non è infatti né semplice né scontato. Ad un livello minimale la mappatura dei processi di partecipazione e l’individuazione dei “risultati” che tale partecipazione produce nel contesto in esame, può contribuire a scegliere nel miglior modo possibile i soggetti da cooptare nei processi valutativi⁶ (o più in generale decisionali) minimizzando i rischi di insuccesso (non partecipazione, partecipazione distruttiva, effetti perversi indotti). Ad un livello superiore la conoscenza dei processi partecipativi “locali” può essere la chiave di volta per innestare strategie capaci di attivare processi di cambiamento e miglioramento efficaci ed efficienti.

Una prima ipotesi di lavoro che si intende proporre in queste pagine è quindi la seguente: i processi di partecipazione alla valutazione da parte di cittadini-clienti⁷ saranno tanto più realistici ed efficaci quanto più è conosciuto e compreso il “sistema di partecipazione” (generale) vigente nello specifico sistema sotto esame. La conoscenza di tale sistema rappresenta un primo vincolo su cui lavorare in vista della attivazione di processi partecipativi.

In secondo luogo il problema della partecipazione è connesso sia con il tema del “potere” che con quello dei “valori”.

Infatti, “la partecipazione, intesa come contributo all’azione collettiva, mira a trasformare i rapporti sociali dati; essa è uno dei modi di esercizio dell’influenza sociale e contiene, come tale, un potenziale di mobilitazione e di conflitto finalizzato alla produzione di nuovo consenso⁸”.

La scala della partecipazione di Arnstein (1969), per quanto datata, aiuta a classificare i livelli di coinvolgimento dei cittadini/utenti nei processi decisionali secondo un continuum che va dalla esclusione (non partecipazione) alla completa partecipazione (controllo pubblico). Questa scala può

⁶ In linea di principio anche la partecipazione ad un processo valutativo può essere pensata e descritta come partecipazione ad un progetto caratterizzato da finalità ed obiettivi specifici.

⁷ Considerando il cittadino/cliente come uno – a volte il fondamentale – attore portatore di interessi (stakeholder) rispetto al progetto, programma, servizio sotto esame

⁸ Manarini, T, Comunità e partecipazione.

aiutare a definire le possibili modalità attraverso le quali può essere interpretato il concetto di partecipazione.

Tabella 1 – Scala della partecipazione di Arnstein

Potere ai cittadini	Controllo ai cittadini Potere delegato Partecipazione
Partecipazione irrisoria	Consultazione Informazione Smorzamento
Non partecipazione	(Trattamento terapeutico) (Manipolazione)

Si ha “non partecipazione” quando il cittadino/utente non partecipa mai e a nessun titolo a nessun processo decisionale

Allo stesso livello di “partecipazione irrisoria” si collocano forme di coinvolgimento di tipo formale, che non permettono ai clienti/utenti di intervenire sulle decisioni prese: si tratta di forme di coinvolgimento che possono assumere veste simbolica (garantire una parvenza di equità attraverso qualche forma di introduzione di cittadini/utenti in gruppi di lavoro etc.) ma che si strutturano come una forma di concessione (strategie di smorzamento) in cui l’azione è di fatto improbabile; ad un secondo livello possono essere collocate tutte le forme di “relazione” con i cittadini/utenti che prendono forma di flussi di informazione unidirezionale dall’alto verso il basso (strategie di informazione). Lo scambio di informazione tra cittadini e “decisori pubblici” definisce un livello ancora più avanzato di partecipazione quando è basato su processo interattivo che permette di ascoltare i cittadini e di far loro avanzare possibili soluzioni a fronte di temi di discussione definiti in modo specifico (Strategie di consultazione)

Si entra nel nucleo della partecipazione in senso stretto (“potere ai cittadini”) quando viene posto in agenda (a pieno titolo) il problema del potere (dei cittadini/utenti) e con esso quello (cruciale) dei valori.

Quali sono i vantaggi che decisori e cittadini traggono dalla partecipazione al processo? Il trasferimento di potere ai cittadini/clienti (implicito in un concetto di “partecipazione forte”) comporta una perdita di potere per i decisori? In che modo i valori vengono esplicitati e “contrattati” tra i vari attori che partecipano al gioco? Quali sono i rischi che usando strategie partecipative vengano di fatto rafforzati i pregiudizi e in che modo questi rischi possono essere affrontati?

Per rispondere a queste domande, fondamentali per decidere circa l’opportunità e il merito della partecipazione, la scelta della “cornice di riferimento” è fondamentale: se – secondo Mannarini - ci si pone nella logica di un “gioco a somma zero”, ogni partecipazione, aggiungendo potere ad una parte, finisce con il toglierlo all’altra; se, al contrario, ci si pone nella logica di un gioco a “somma positiva” tutte le parti possono (potenzialmente) guadagnare attraverso un processo di apprendimento e generazione di nuove competenze sociali.

Dal punto di vista dei cittadini/utenti la valutazione della opportunità a partecipare dipende dal grado di fiducia: in situazione di “scarsa fiducia, è probabile che l’individuo ritenga più vantaggioso agire a tutela dei propri bisogni ed interessi. Se l’istituzione è percepita come inaffidabile, altro da sé, nemica, elemento da negare, la scelta cooperativa non è sentita come opzione praticabile”. [...] “In linea generale, la cooperazione esige un certo livello di fiducia reciproca: pertanto, la sfiducia o la fiducia unilaterale sono condizione che predicano il fallimento della cooperazione⁹.”

⁹ Mannarini T. op.cit.p.67

L'attivazione di processi di partecipazione non è quindi una semplice scelta avulsa dal contesto: in assenza di specifiche condizioni il rischio che la partecipazione fallisca¹⁰ è molto elevato e, in ogni caso il processo partecipativo deve essere pensato, pianificato e governato con cura ed attenzione.

Alla luce di queste rapide considerazioni è possibile avanzare una seconda ipotesi di lavoro: per innestare processi di partecipazione alla valutazione realmente efficaci è indispensabile esplorare gli universi valoriali dei possibili partecipanti, confrontarli con i valori professati dal programma, progetto o servizio (organizzazione) e verificare i “gradi di libertà” (ovvero il potere) concessi ai processi partecipativi.

Partecipazione e approcci alla valutazione

L'aumento di elementi partecipativi nei processi di valutazione, quindi la tutela e la valorizzazione del punto di vista, dei valori, della possibilità di azione concreta, di cittadini/utenti (e/o portatore di interessi) è uno degli elementi che permette di distinguere i diversi approcci al problema della valutazione che si sono succeduti e sovrapposti nello sviluppo storico della disciplina stessa. Guardando alla “storia” della valutazione¹¹ (o meglio del campo disciplinare che ha assunto questo nome) si nota infatti l'emergere e l'affermarsi di approcci che tendono ad includere con sempre maggiore ampiezza ed impegno nel processo valutativo il punto di vista degli utenti/clienti, dei cittadini e, in generale, dai diversi portatori di interessi. Non si tratta per la verità né di un processo scontato né di un processo lineare, posto che allo stato attuale convivono approcci e metodi diversificati per rispondere – dal punto di vista valutativo – a differenti ordini di problemi, per fornire risposte a diverse tipologie di domande.

L'inclusione dei differenti “punti di vista” procede di pari passo con la “constatazione banale” che la valutazione (nella maggior parte dei casi) non può ridursi *tout court* ad una constatazione finale tesa “semplicemente” a misurare il grado di raggiungimento di obiettivi, ma che essa deve accompagnare l'intero processo di “generazione di valore¹²”, sia esso riconducibile ad attività di tipo “progettuale” (progetti, programmi, politiche) sia esso riconducibile ad attività di tipo “continuativo” (servizi erogati continuativamente da associazioni/enti/aziende). In questo processo di “accompagnamento” diventa fondamentale l'apprendimento che viene generato dalla pratica valutativa e i miglioramenti che per effetto di questo vengono apportati ai processi concreti di “produzione”. In altre parole, la partecipazione anche consistente, in termini di ampiezza e durata, di diversi portatori di interesse (in particolare i clienti e cittadini) diventa tanto più importante quanto più il focus del processo valutativo si sposta dal supporto al processo di decisione “amministrativa” (centrato sulla raccolta di informazioni e la costruzione di giudizi mirati tesi ad illustrare prima e governare poi la qualità di risorse, processi e risultati) alla costruzione condivisa e alla ridefinizione di valori, finalità, obiettivi ed azioni che caratterizzano ogni processo ed ogni azione progettuale.

La scelta di differenti approcci valutativi risulta, in sintesi, fortemente correlata con il “tipo” di partecipazione che potrà essere richiesta ai diversi “stakeholder” (comprendendo sotto il termine generale anche i cittadini e gli utenti-clienti). Questa partecipazione potrà variare tra un minimo in cui questi soggetti saranno semplici fornitori di informazioni (come succede spesso per le indagini o “survey”) di citizen e customer satisfaction) ad un massimo in cui saranno attori protagonisti

¹⁰ Fallimenti della partecipazione sono assai numerosi: si pensi ad esempio a quanto è successo in passato nella scuola o in altri tipi di istituzioni pubbliche che hanno adottato meccanismi di decisione che richiedevano la partecipazione di soggetti esterni quali utenti e cittadini.

¹¹ Per una esauriente illustrazione si veda N.Stame, op.cit

¹² Il concetto di valutazione rimanda sia alla opportunità di “giudicare” sia alla possibilità di “dare valore” a qualcosa; in ogni caso la valutazione in quanto pratica “professionalizzata” implica l'esigenza irrinunciabile di rendere esplicito ciò che nei processi quotidiani di valutazione rimane implicito.

chiamati a decidere circa gli obiettivi, le attività, i temi di discussione, la qualità dei risultati raggiunti (come succede negli approcci “empowerment evaluation”).

Indubbiamente queste scelte, legate all’approccio valutativo da utilizzare, dipendono da molti fattori: legati al “valutatore¹³” innanzitutto ma anche – fortemente – alla domanda di valutazione avanzata dalla committenza. E’ lo stile del valutatore, il suo approccio epistemologico e metodologico di riferimento che, combinandosi con “l’oggetto” da valutare (“evaluando¹⁴”), le aspettative della committenza e i vincoli oggettivi (budget, tempi, data di accesso al campo rispetto alla data di partenza del progetto, stato dei sistemi informativi esistenti) determina il modo e l’ampiezza della partecipazione di soggetti specifici al processo di valutazione.

Resta una decisione congiunta, del valutatore e della committenza, quella di scegliere il fine del processo valutativo (produrre informazioni a scopo decisionale, innestare processi di apprendimento, generare empowerment nei clienti/utenti, verificare la replicabilità di un progetto e così via) e con ciò la necessità di adottare in modo strategico un tipo di partecipazione piuttosto che un altro. In linea del tutto generale è possibile affermare che al crescere della partecipazione al processo decisionale e realizzativo da parte di cittadini, utenti o altri gruppi di portatori di interesse, cresce anche il grado di partecipazione al processo di valutazione¹⁵.

Con ciò diventa possibile introdurre una terza ipotesi di lavoro: la partecipazione (ai processi valutativi, in forme differenti a seconda degli obiettivi e degli approcci scelti) può effettivamente contribuire a rafforzare sia il processo di valutazione sia l’insieme dei processi necessari alla implementazione/gestione di servizi/progetti/programmi; la partecipazione può favorire la legittimazione e migliorare il processo di comunicazione di ogni realtà organizzata. Per raggiungere questi risultati è tuttavia necessario definire puntualmente e di volta in volta cosa il “valutatore” si attende di ricavare dalla partecipazione di quali soggetti in quali momenti del processo valutativo. In ogni caso deve esistere una forte coerenza¹⁶ epistemologica, logica e valoriale tra struttura processi decisionali (del progetto/programma/servizio, finalità del processo valutativo e strategia di partecipazione scelta.

Nel tentativo di fornire una prima indicazione per orientare la riflessione su questo tema complesso, vengono segnalati, seguendo lo studio di G.Riquier, quattro aggregati di strategie valutative (positivista, pluralista, collaborativi, costruttiva) a partire dalle quali inquadrare con maggior precisione le argomentazioni riportate nei paragrafi precedenti. Questa tipologia, ampiamente semplificatrice, ha il vantaggio di chiarire la cornice della partecipazione rispetto all’orientamento e alle strategie di valutazione che vengono utilizzate concretamente.

Il cittadino valutatore

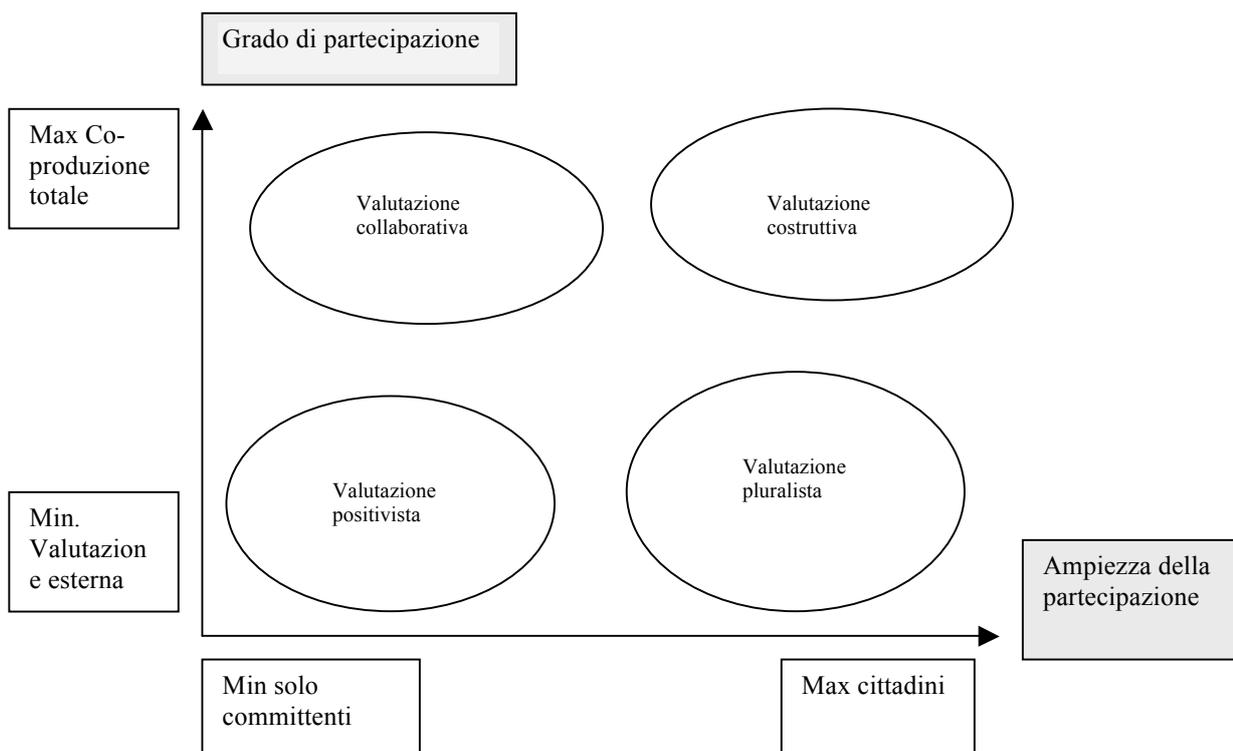
Figura 1 – La partecipazione alla valutazione: 4 famiglie

¹³ Con il termine “valutatore” si intende il soggetto singolare (un valutatore) o collettivo (un team di valutatori e/o una azienda che si occupa di valutazione) che di fatto è responsabile ed esegue la valutazione.

¹⁴ Cfr Bezzi, op.cit

¹⁵ Alcuni approcci valutativi partecipati come quello di “quarta generazione” di Guba e Lincoln e l’approccio “empowerment evaluation” di Fetterman finiscono quasi per far coincidere la partecipazione al processo decisionale con la partecipazione al processo valutativo.

¹⁶ Sembra ad esempio difficile coniugare approcci e tecniche di tipo costruttivista con “disegni” valutativi di tipo “positivista”; sembra altrettanto difficile rispondere a domande “quantitative” usando strategie di tipo esclusivamente qualitativo.



Fonte: adattato da Tomei G.

Nella valutazione “positivista” (che sussume le tipiche pratiche della ricerca valutativa), semplificando, il valutatore risponde ad un committente applicando procedure di valutazione “esterne”, fortemente indipendenti dal contesto. Il fulcro del processo sta nel rigore del disegno di valutazione (valutazione “formativa” e “sommativi”) e nella correttezza delle procedure che permettono di raccogliere e trattare le informazioni in base alle quali sarà costruito il giudizio valutativo. Tipicamente il valutatore “risponde” al committente (con il quale concorda le domande alle quali dare risposta) all’interno però di un quadro teorico e metodologico indipendente (scientifico) comprensibile e criticabile dalla comunità degli altri esperti (metodologi-valutatori) ma solitamente non compreso dal committente.

Clienti, cittadini (e diversi stakeholder in genere) possono essere “valorizzati” quasi esclusivamente come fornitori di informazioni: quello che il “valutatore” cerca sistematicamente è l’oggettività, la qualità delle informazioni raccolte (valide, attendibili) mettendo in gioco la propria competenza di metodologo.

Nella valutazione collaborativa, la committenza e in particolare il management interessato, entrano in gioco con forza anche nella fase di definizione degli obiettivi e di interpretazione dei risultati della valutazione. E’ ancora il valutatore, in qualità di esperto e metodologo, che pianifica, sviluppa e governa il processo di valutazione insieme però alla committenza. Il ruolo di cittadini, utenti e vari stakeholder rimane tendenzialmente passivo (fornitori di informazione, come nel caso precedente), fatta salva la possibilità di ritorni informativi (comunicazione) a forte componente retorica che, tuttavia non impattano direttamente sulla produzione delle evidenze valutative ma semmai sulla loro interpretazione specifica.

Nella valutazione pluralistica intervengono a pieno titolo i vari stakeholder, clienti e cittadini, fornendo informazioni sistematiche finalizzate, tra l’altro, ad esplicitare gli specifici punti di vista. In questo caso essi partecipano come fornitori di informazioni ma possono anche contribuire alla interpretazione dei risultati e, soprattutto, sono nella posizione di esprimere giudizi

valutativi circa la qualità del servizio a partire dal loro specifico punto di vista (che dovrebbe essere ricostruito ed analizzato in dettaglio).

Nella valutazione costruttiva, infine, tutti gli stakeholder e, dunque, anche clienti e cittadini, partecipano non solo come fornitori di informazioni ed interpreti ma anche come soggetti che partecipano direttamente alla produzione della valutazione, prendendo parte in modo continuativo al processo. Tipicamente questi soggetti (una volta ingaggiati nel processo di valutazione) discutono temi, risolvono conflitti, producono soluzioni, propongono ed attivano alternative, giudicano risultati insieme al valutatore che, in questo caso funge da facilitatore. Quello che diventa fondamentale in questo tipo di processo è la generazione di “competenza sociale” (empowerment), l’apprendimento che viene generato in corso d’opera.

Se un elemento comune esiste tra queste famiglie di approcci (dal punto di vista valutativo) va probabilmente cercato nella dimensione progettuale¹⁷ del valutare che implica sempre l’esigenza di *esplicitare e mettere* ordine in concetti, interessi, universi cognitivi anche molto differenti tra di loro ma che rimandano comunque a qualche tipo di “agire” concreto.

L’introduzione della “partecipazione” nei processi di valutazione può assumere quindi significati molto diversi: il più forte, sicuramente, rimanda all’accettazione di un approccio epistemologico di tipo costruttivista; in tal caso non si tratta di accettare un punto di vista quale modo limitato e parziale di vedere una “realtà” che è comunque data; si tratta piuttosto di accettare quel punto di vista come costitutivo di quella realtà che proprio dalla compresenza di numerosi e diversificati punti di vista emerge ed acquista uno specifico spessore. In questa ottica una mera raccolta di opinioni circa la qualità del servizio è tendenzialmente inutile se non fa emergere le strutture culturali, valoriali, ideologiche, cognitive (la cornice) all’interno delle quali questa opinione si forma. Con ciò non si intende negare l’utilità di approcci “a collaborazione debole” (dove ad esempio, il cliente/cittadino assume il ruolo di semplice “fornitore di informazioni): si intende piuttosto segnalare l’importanza di descrivere gli obiettivi della partecipazione e di esplicitare le modalità operative attraverso le quali i processi partecipativi sono attivati all’interno del più ampio processo di valutazione.

La valorizzazione dei punti di vista

Per quanto riguarda la presente riflessione, uno dei riferimenti teorici che permette di inquadrare il valore del “punto di vista” nei processi valutativi è la teoria degli stakeholder¹⁸. Con tale termine vengono definiti tutti i soggetti che possono avere qualcosa da guadagnare e/o da perdere rispetto all’esistenza e al funzionamento di una organizzazione, di un progetto, programma o politica.

In base a questo approccio ogni realtà organizzata¹⁹ dovrebbe definire chi sono i portatori di interesse (interni ed esterni; lontani e vicini), quali di questi sono importanti (vista la missione e la ragione d’essere dell’organizzazione), quali sono influenti (anche se non ritenuti di interesse diretto, potrebbero contrastare e/o pregiudicare il perseguimento delle finalità istituzionali e il raggiungimento degli obiettivi relativi), infine, quali usando queste due variabili chiave diventano prioritari e quali possono essere “trascurati”. La descrizione del sistema dei portatori di interesse implica la necessità di individuare la relazione che “l’organizzazione” (sia essa in forma di progetto che di ente/impresa/associazione) intrattiene con ognuno di essi (cosa viene scambiato), i valori che orientano l’agire di ognuno dei portatori di interesse, i punti critici della relazione e le strategie per

¹⁷ In quanto azione progettuale finalizzata e fondata su pratiche condivise dalla comunità dei valutatori la valutazione ha l’obbligo di rendere trasparenti le strategie, i metodi, le tecniche che usa e le informazioni che produce in modo da consentire la revisione critica a soggetti terzi.

¹⁸ Traducibile in “portatore di interessi” o in soggetto “co-interessato” un portatore di interesse può essere individuato rispondendo a domane del tipo: se il servizio X non esistesse chi ci perderebbe? Chi potrebbe guadagnare qualcosa? Etc.

¹⁹ Anche un progetto o un programma all’atto della loro implementazione richiedono di organizzare risorse, persone, concetti.

mettere a punto una comunicazione efficace con ognuno di essi. L'individuazione dei diversi portatori di interessi²⁰ è propedeutica alla costruzione di un rapporto di comunicazione stabile tra l'organizzazione ed ognuno di questi attori, finalizzato a "dare conto" di ciò che l'organizzazione "produce" per ognuno di essi in relazione alle loro specifiche aspettative e valori. Questo processo circolare caratterizzato ad un tempo da un flusso di informazioni bidirezionale e da cambiamenti che possono essere portati su tutte le componenti in gioco è evidentemente caratterizzato da una forte componente valutativa: esso si fonda infatti su un processo di cambiamento che parte dalla esplicitazione delle "aspettative" di una delle parti (l'insieme dei portatori di interesse) e l'esplicitazione delle finalità e degli obiettivi dell'altra ("l'organizzazione"), passa attraverso la risposta alle domande implicite nelle aspettative e si conclude nell'attivazione di processi sistematici di miglioramento volti ad ottimizzare il reciproco gioco di aspettative (o al limite, a modificare per quanto possibile finalità ed aspettative di uno o più degli attori in gioco). La valorizzazione del punto di vista si traduce quindi in un processo concreto, in una serie di azioni.

All'interno del sistema dei portatori di interesse (rispetto ad un progetto/servizio da valutare) acquistano particolare rilevanza, per gli scopi della presente discussione, alcuni "attori" particolari: i cittadini, i decisori politici, i tecnici e i professionisti interni, gli esperti esterni, in quanto portatori di punti di vista differenti e, potenzialmente, conflittuali. Con Tomei (op.cit.) si può senz'altro affermare che l'assunzione di ognuno di questi punti di vista, preso isolatamente²¹, offre vantaggi e rischi specifici.

I decisori pubblici, in linea di principio, sono (spesso) i committenti di specifiche valutazioni che richiedono per verificare in che grado e in che modo le finalità di politiche, programmi, progetti, servizi sono state o meno raggiunte; tipicamente quando la valutazione è "centrata" sul decisore pubblico (ovvero quando la partecipazione si limita esclusivamente a questi soggetti), l'intero processo è esposti al rischio di una deriva autoritaria.

I tecnici interni (es. manager amministrativi, funzionari pubblici) sono solitamente portatori di competenze specifiche fortemente correlate con le procedure, le regole, la cultura di una specifica organizzazione; la focalizzazione su questo punto di vista a scapito di altri possibili espone al rischio burocratico.

I professionisti interni (ad es. medici, docenti/insegnanti) condividono in linea di principio un sapere settoriale specifico connesso a particolari iter formativi, a prospettive di carriera professionale e di riconoscimento nella comunità di "esperti" a cui appartengono; questo punto di vista comporta qualche forma di rischio tecnocratico/professionale.

Quando viene apprezzato in via prioritaria il "punto di vista" di tecnici esterni (quale ad esempio quello di un revisore dei conti o di un valutatore orientato in "logica positivista") il riferimento chiave diventa il sapere ("scientifico") della comunità professionale di riferimento e il processo viene esposto al rischio tecnocratico.

Quando sono gli utenti/clienti i principali "giudici" di un servizio aumenta fortemente il rischio mercantile, per il quale l'unico aspetto rilevante è rappresentato dal rapporto privato "da consumatore" che sembra prescindere dalle dimensioni di ordine relazionale e sociale (in tal caso, se non vengono prese le giuste misure di ordine metodologico, è probabile che vengano rafforzati gli stereotipi dei partecipanti e che la partecipazione non fornisca di fatto valore aggiunto al processo di valutazione).

Se, per ultimo, viene scelto a scapito degli altri il "punto di vista" dei cittadini aumenta il rischio demagogico in modo direttamente proporzionale alla "ignoranza" dei cittadini medesimi circa le norme, i processi, i vincoli, i risultati concreti (etc.) del servizio che si intende valutare (il flusso di informazioni mediale a cui come cittadini siamo esposti non consente infatti di costruire giudizi precisi in assenza di quadri di riferimento teorici ben articolati).

²⁰ Cfr Per approfondimenti si veda L.Hinna, op.cit.

²¹ Nei concreti processi valutativi questo è un caso abbastanza frequente; ancor più spesso in un processo valutativo vengono chiamati a partecipare più gruppi di "portatori di interesse".

Nel descrivere e valorizzare il “punto di vista” bisogna infine ricordare che, uno degli stakeholder chiave – il cliente - partecipa sempre (per definizione) alla produzione del servizio, che non può esistere senza la sua partecipazione attiva; analogamente il cittadino partecipa attraverso la “tassazione” al finanziamento di servizi ed è quindi un portatore di interesse rilevante. A fronte di questo “interesse” immediatamente riconoscibile l’impegno dei portatori di interesse (cittadini, clienti, etc.) nei processi di valutazione può essere estremamente diversificato, almeno quanto può essere diversificato il possibile impegno che i clienti devono mettere per “co-generare” il servizio di cui fruiscono. Si passa da un ruolo di “pubblico potenziale passivo” (potenziale fruitore di informazioni valutative) fino ad un ruolo di “impegno attivo”, connotabile nei termini di una partecipazione costante a tutto il processo di valutazione.

Con questo diventa possibile introdurre una quarta ipotesi di lavoro: se il processo di partecipazione è scelto con cura e coerenza rispetto all’approccio valutativo e ai suoi fini espliciti, se i soggetti partecipanti coprono l’universo dei portatori di interesse (almeno quelli maggiormente importanti e rilevanti), esso può contribuire a migliorare la possibilità che l’intero processo raggiunga i fini e gli obiettivi reali perseguiti dall’evaluando (progetto, programma, servizio) poiché vengono minimizzati i rischi di fraintendimento dei fini e le tensioni derivanti dalla compresenza di opposti interessi.

Gestire la partecipazione

Le precedenti considerazioni suggeriscono di affrontare il problema della partecipazione di cittadini e clienti/utenti con una certa cautela. Si tratta innanzitutto di chiarire cosa si intende “qui ed ora” con il termine “partecipazione”, che impegno comporta per i partecipanti, che tipo di risultato essi si possono realisticamente attendere dalla loro partecipazione, che tipo di obiettivo si pongono committenti e professionisti della valutazione facendo partecipare questi soggetti ai processi valutativi. Infatti una partecipazione intesa in senso “debole” può essere ridotta al semplice prender parte alle attività senza possibilità di influire sulle decisioni, mentre una partecipazione in senso “forte” rimanda sempre a qualche forma di potere “decisionale”.

Ciò che cambia è forse la posizione in cui le attività di valutazione partecipata si pongono rispetto alla “direzione e al potere della organizzazione”: in un caso sul fronte del supporto al monitoraggio e alla verifica dei risultati (caso tipico: customer satisfaction) nell’altro al livello della definizione e al governo costante di finalità strategie e obiettivi (caso tipico: empowerment evaluation).

I vincoli alla partecipazione, in particolare, devono essere individuati e gestiti con cura: il processo partecipativo spesso volte fallisce per motivi banali quali, ad esempio, l’impossibilità di conciliare tempi ed orari dei professionisti della valutazione/consulenza con tempi ed orari dei “portatori di interesse” che vengono cooptati; può fallire per la totale assenza di impegno verso la “partecipazione richiesta dall’esterno” (ad esempio perché in quel specifico contesto non esistono le condizioni culturali per implementare i processi di partecipazione attesi); può fallire perché sono stati scelti soggetti in modo avulso dalle concrete dinamiche che caratterizzano il contesto entro cui si esegue la valutazione, dimenticando che tanto più il processo è partecipato tanto più si deve investire per generare “apprendimento/competenza sociale” (empowerment) e tanto più si deve investire in comunicazione (non semplice scambio di informazione).

Sicuramente differenti sono le competenze che il valutatore deve mettere in gioco: una cosa è infatti gestire una “partecipazione debole”, dove sono sufficienti le consuete avvertenze tipiche della ricerca sociale, altra cosa gestire la partecipazione nei processi finalizzati all’apprendimento e all’empowerment (empowerment evaluation) dove sono cruciali competenze di gestione di gruppo, facilitazione, motivazione.

In ultimo bisogna sottolineare come tutte le forme di partecipazione (o non partecipazione) debbano essere descritte in termini di partecipazione concreta: si tratta dunque di volta in volta di definire se la “forma di partecipazione” riguarda tutti i cittadini/clienti (universo), un campione di cittadini/clienti (esplicitando i criteri di scelta), gruppi di cittadini omogenei per qualche tipo di caratteristica specifica; oppure se la partecipazione avviene mediante la cooptazione di soggetti appartenenti “qualche organismo di rappresentanza” (comitati di quartiere, tribunale del malato etc.). In quest’ultimo caso resta da chiarire se all’interno di questi organismi siano in vigore regole e condizioni tali per cui la partecipazione di un singolo rappresentante possa tradursi concretamente nella partecipazione in forma indiretta di tutti i rappresentati.

L’ultima ipotesi di lavoro diventa allora la seguente: definita la struttura generale della partecipazione (chi, quando, come, perché, cosa) nella scelta operativa dei partecipanti dovranno essere usate tutte le conoscenze e le strategie per scegliere i soggetti chiave in grado di garantire valore aggiunto al processo; dovranno essere individuati i vincoli che potrebbero impedire o vincolare la partecipazione; dovranno essere individuati i metodi e le tecniche²² migliori per interagire costruttivamente con essi; per ogni insieme di soggetti partecipanti dovranno essere fissati e descritti gli obiettivi specifici che attraverso la partecipazione alla valutazione si intendono raggiungere (sia in termini di “prodotto atteso” che in termini di “cambiamento eventuale auspicato”).

6. Conclusioni

La partecipazione non è un valore in sé ma una opportunità che offre specifici vantaggi e che deve essere governata con cura: tanto più la partecipazione è estesa (in termini di soggetti e gruppi chiamati a partecipare) tanto meglio bisogna presidiare dal punto di vista metodologico il processo, tenendo sempre più conto di aspetti quali la motivazione, i valori, le aspettative degli attori coinvolti. Tra i vantaggi della partecipazione (“ben governata”) vale la pena citare il contributo che essa garantisce in termini di legittimazione (dell’organizzazione/progetto) e facilitazione dei processi di implementazione.

Accanto ai vantaggi la partecipazione comporta dei rischi che tendono a diventare veri problemi quando non sono presenti le condizioni per lo specifico tipo di partecipazione attesa e quando non esiste coerenza tra processi decisionali tipici dell’organizzazione/progetto (evaluando) tipo di partecipazione scelta e finalità dell’approccio valutativo scelto. Tra i rischi risulta particolarmente grave quello della “delusione” generata nei partecipanti dalla percezione che il loro contributo partecipativo possa rivelarsi o di fatto sia inutile.

Resta inteso che la qualità della partecipazione può (e dovrebbe) essere valutata²³ sia in termini di immediata soddisfazione dei partecipanti, sia in termini di rilevanza ed uso dei prodotti (documenti etc.) generati nel corso del processo valutativo.

Non esiste comunque un’unica ricetta in base alla quale decidere circa il grado, l’ampiezza e la profondità della partecipazione di utenti e cittadini alla valutazione di un servizio: scelti gli obiettivi della valutazione, si tratta di volta in volta di definire con cura i partecipanti e i metodi per gestire al meglio il processo di partecipazione.

²² Si intendono tutti i possibili metodi e tecniche messi a punto nel contesto delle discipline sociali con riferimento prioritario al loro utilizzo valutativo.

²³ Facendo seguito alle esperienze di partecipazione legate alla autoprogettualità urbana si è andato affermando lo strumento del “bilancio partecipativo” che potrebbe nella sua sostanza essere esteso ad altri settori, cfr Allegretti op.cit.

Ringraziamenti

L'articolo è stato discusso e commentato con la dott.ssa Barbara Arcari, esperta in regolazione delle politiche sociali. L'articolo è stato pubblicato su *Impresa Sociale* n°3. Anno 15 Vol 74, Luglio Settembre 2005

Riferimenti

- Allegretti G. *L'insegnamento di Porto Alegre*, Alinea Editrice, 2003
Bertin G., *Valutazione e sapere sociologico*, Franco Angeli, 1998
Bezzi C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, 2001
Fetterman D.M., Kaftarian S.J., Wandersman A., *Empowerment evaluation: knowledge and tools for self-assessment & accountability*, Sage, Thousand Oaks, Ca., 1996
Guba E.G., Lincoln Y.S., *Fourth generation evaluation*, Sage, Newbury Park, CA., 1989
Hinna L., *Il bilancio sociale*, Il sole 24 ore, 2001
Manarini T., *Comunità e partecipazione*, Franco Angeli, 2004
Patton M.Q., *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly hills, Ca. 3° ed., 1998
Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Steam Roma, 1998
Tomei G., *Valutazione partecipata della qualità*, Franco Angeli, 2004