

DOC 7/2011

Una proposta teorico-metodologica per la valutazione strategica delle iniziative di sviluppo

Marco Zupi, (CeSPI)

ottobre 2011

Indice

1.	Premessa.....	3
2.	L'area d'intervento.....	4
3.	L'obiettivo di valutare un'iniziativa e obiettivi "complessi".....	5
4.	Il "controllo" della concettualizzazione della povertà multidimensionale	9
5.	I tre livelli di realtà oggetto di valutazione	13
6.	L'inquadramento preliminare del tipo di intervento e il Disegno di valutazione	16
7.	Il cuore della valutazione: il raccordo tra impatto, contesto e meccanismi	22
8.	L'analisi dei nessi causali e il principio della triangolazione	29
9.	L'importanza dell'analisi del contesto	33
10.	Il "protocollo" operativo della proposta di valutazione strategica.....	36

*State contenti, umana gente, al quia;
che se potuto aveste veder tutto,
mestier non era parturir Maria*
(Dante, *Divina Commedia*, Purgatorio, III, 37-39)

1. Premessa

Quanto segue è una proposta di teoria e metodologia per la valutazione strategica di iniziative di sviluppo, pensata anzitutto per gli interventi di cooperazione internazionale allo sviluppo e per le esperienze di cosiddetta cooperazione tra territori. Per offrire esemplificazioni concrete, utili a fini illustrativi e operativi, dell’impianto teorico-metodologico proposto, ci serviremo o comunque ragioneremo in termini di due casi reali di applicazione che sono, in qualche modo, l’antefatto e l’immediato prosieguo applicativo di questa proposta.

Anzitutto, si farà riferimento alla valutazione strategica degli interventi realizzati da tre ONG italiane nel quadro del Programma ECOPAS, che illustreremo di qui a poco e ci serve soprattutto per spiegare con un esempio concreto l’importanza della concettualizzazione relativa ai temi centrali oggetto di valutazione (nel caso in oggetto, il focus è la riduzione della povertà). Si tratta di un’applicazione valutativa, avviata nel 2008 e conclusa nella prima metà del 2011, che ha rappresentato l’esperienza pilota per mettere a regime questa nostra proposta, almeno nei suoi principi ispiratori, e che si è misurata con la necessità di semplificare e adeguare il “protocollo” ideale alla fattibilità specifica e ai compiti molto più limitati che la valutazione si proponeva.

Se questa proposta teorico-metodologica può, quindi, intendersi come un risultato del lavoro svolto nel quadro del Programma ECOPAS, per altro verso essa è la premessa di orientamento al lavoro di valutazione strategica che il CeSPI è chiamato a fare, a partire dalla seconda metà del 2011, per l’APQ, il Programma di sostegno alla cooperazione regionale che ha l’obiettivo generale di rafforzare il “sistema Italia”, con riferimento ai nuovi strumenti europei per la promozione della cooperazione di prossimità e di preadesione e che, nello specifico, si propone di creare le condizioni opportune e supportare le regioni italiane nell’identificazione e definizione di interventi interregionali di cooperazione verso i paesi della sponda sud del Mediterraneo e dei Balcani occidentali. Si tratta di un programma che ha un ambito di concettualizzazione diversa (il tema della *governance* e del partenariato istituzionale, più che la lotta alla povertà) e che si iscrive nella categoria della cooperazione tra territori, ma che si presta allo stesso modo a una valutazione strategica, per la quale questa proposta costituisce la metodologia di orientamento in termini del lavoro da fare e che si concretizza anzitutto nella definizione del cosiddetto Disegno di Valutazione, che deve tradurre la proposta in strumento operativo di lavoro.

Sulla base di questi due esercizi applicativi più ravvicinati, la nostra vuole essere una proposta generale per la valutazione strategica di interventi di sviluppo, oggetto di discussione e applicazioni, a cominciare da quanto previsto in seno alla prima *Winter School* sulla valutazione organizzata a Roma, nel mese di novembre 2011, dal consorzio di alta formazione Atlante.

Il lavoro si compone di una parte introduttiva (capitoli 2-4) che, a partire dal “controllo” della concettualizzazione relativa al tema della povertà multidimensionale in una specifica area d’intervento (l’esempio offerto, come si diceva, dall’intervento nel quadro del Programma ECOPAS), chiarisce l’obiettivo di valutare un’iniziativa e obiettivi “complessi”. Su queste basi, la seconda parte (capitoli 5 e 6) illustra il paradigma di fondo adottato per leggere la realtà - cioè l’esistenza di tre livelli di realtà oggetto di valutazione - e come esso si sostanzi nell’inquadramento preliminare del tipo di intervento da valutare e nella definizione del Disegno di valutazione. La terza parte (capitoli 7-9) analizza il cuore della valutazione, descrivendo l’importanza del raccordo tra tre poli dell’analisi valutativa - impatto, contesto e meccanismi (cercando di combinare approcci

alla valutazione tradizionalmente “antagonisti”) -, per poi discutere due aspetti fondamentali della valutazione, l’analisi dei nessi causali e il principio della triangolazione che rappresentano elementi trasversali chiave per l’impostazione adottata, e infine offrire una schematizzazione utile ad approfondire il contesto, uno dei tre poli citati dell’analisi valutativa, di particolare importanza soprattutto per l’analisi finale di approfondimento e lo studio di casi particolarmente “interessanti” o “insoliti”. La quarta e ultima sezione (capitolo 10) riassume brevemente in forma schematica il “protocollo” operativo della proposta di valutazione strategica, così da offrire delle linee-guida operative di carattere generale, cui le applicazioni concrete dovranno ispirarsi, semplificando e rimodulando, sulla base della fattibilità e delle opportunità.

2. L’area d’intervento

A fini illustrativi, è utile ancorare la presentazione della nostra proposta metodologica in materia di valutazione a un caso concreto di iniziativa di cooperazione allo sviluppo, così da offrire elementi reali e puntuali di riscontro.

In questo caso, l’area d’intervento è rappresentata dal Parco W, parte integrante di uno dei più grandi sistemi protetti di savana africana, che si estende su una superficie totale di 10.302 km² nei territori di tre Paesi (Benin, Burkina Faso, Niger). Per intendersi, si tratta di una superficie equivalente a quella della regione Abruzzo, il che pone già di per sé una sfida in termini di scala di intervento e appropriatezza di risorse e strumenti per la cooperazione allo sviluppo (e, di conseguenza, in termini di analisi dei risultati immediati e dell’impatto complessivo).

A partire dagli anni sessanta, il Parco è stato soggetto alle gestioni separate dei tre Paesi rivieraschi; l’idea di un’azione concertata per gestire le aree protette contigue di Benin, Burkina Faso e Niger risale al 1984, ma è solo con la dichiarazione della Tapoa del 2000 che i tre stati si sono impegnati a creare il Complesso Ecologico Transfrontaliero, che è oggi riserva della biosfera (MAB/Unesco), patrimonio dell’umanità (UNESCO) e zona umida riconosciuta in base alla Convenzione di Ramsar.

È in questo contesto che la negoziazione dei finanziamenti con l’Unione Europea ha portato alla firma della Convenzione e alla messa in opera del Programma Regionale Parco W/ECOPAS, segnando la nascita del primo parco transfrontaliero in Africa Occidentale. Il Programma si proponeva di appoggiare e orientare la gestione degli ecosistemi di savana sahelo-sudanese nella zona compresa tra il Burkina Faso (complesso di Arly), il Niger (Parc Régional W), il Benin (Parc de la Penjari) e le aree protette del Togo settentrionale (Complesso dell’Oti-Monduri)¹, favorendo la valorizzazione delle risorse naturali all’interno delle aree protette, il coordinamento e l’integrazione delle azioni delle differenti componenti nazionali all’interno di un sistema di gestione ambientale a carattere regionale, la creazione di competenze regionali in ambito di conservazione e gestione delle risorse naturali, e l’attualizzazione e il miglioramento delle conoscenze scientifiche in riferimento alle dinamiche degli ecosistemi².

All’intervento del Programma ECOPAS, focalizzato quasi esclusivamente sulle aree territoriali protette, sono succeduti gli interventi della cooperazione italiana, realizzati nelle aree immediatamente adiacenti al Parco e interessate, in seguito alla sua creazione e al miglioramento della sua gestione, da squilibri in gran parte riconducibili alla diminuzione delle risorse naturali a

¹ Complessivamente, il sistema ecologico WAPO, che si estende nei quattro paesi citati, occupa 29.500 Km² di superficie di aree protette e riserve di caccia, al cui confine si estendono zone agro-pastorali per 50.000 Km², con una popolazione di 85.000 abitanti distribuita su 2.500 insediamenti.

² A. S. Aladju-Boni et al. (2011), “La Riserva transfrontaliera della biosfera W: integrazione economica e conservazione per lo sviluppo locale. Una prospettiva per l’Africa Occidentale”, in I. Cresti e J. L. Touadi (a cura di), *Il continente verde. L’Africa: cooperazione, ambiente, sviluppo*, Mondadori, Milano.

disposizione delle popolazioni rivierasche, unita alla crescente pressione antropica e ai ricorrenti shock climatici che caratterizzano l'area.

Gli interventi sono stati promossi dalle tre ONG Africa 70, Acra e Ricerca e Cooperazione, che operano rispettivamente in Niger, Burkina Faso e Benin. Le tre organizzazioni sono consorziate (con Africa 70 capofila) nella realizzazione di una iniziativa denominata “Sviluppo locale e conservazione della natura nel quadro del processo di sostegno alla NEPAD”, finanziata dal Ministero degli Affari Esteri e complementare al Programma Regionale ECOPAS finanziato dall'Unione Europea.

Le tre ONG hanno realizzato tre distinti progetti nelle aree periferiche del Parco W in ciascuno dei tre Paesi interessati (il loro acronimo è progetti PE.PA.W.), agendo lungo cinque assi tematici di intervento: il sostegno al processo di decentramento in corso, la promozione di attività ecoturistiche, l'educazione ambientale, la valorizzazione degli agro-sistemi e il sostegno all'allevamento e la pastorizia. L'obiettivo principale è stato quello di migliorare le condizioni di vita delle popolazioni residenti nella periferia del Parco, oltre che di rafforzare i processi di coordinamento su scala regionale in riferimento alla conservazione delle risorse naturali dell'area.

3. L'obiettivo di valutare un'iniziativa e obiettivi “complessi”

L'occasione di confronto fra concreta attività di cooperazione internazionale allo sviluppo e analisi valutative *policy-oriented* sui temi dello sviluppo è particolarmente stimolante nel caso illustrato come area d'intervento in quanto fornisce l'opportunità di addentrarsi nel tema dell'analisi e della misura dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo. Si tratta di una questione centrale nel dibattito internazionale e, allo stesso tempo, trascurata nel nostro paese nonostante le tante voci - istituzioni pubbliche, comunità scientifica e mondo non governativo - da anni impegnate a sostegno di una maggiore efficacia della cooperazione italiana allo sviluppo dei paesi poveri.

Un tema importante nel contesto di un paese, come l'Italia, in cui l'esiguità delle risorse e la crisi della politica di cooperazione allo sviluppo sollecitano la predisposizione di un sistema di valutazione d'impatto degli interventi volto a cercare di misurare gli effetti delle iniziative in relazione agli obiettivi di fondo della stessa politica. È su queste basi, infatti, che occorrerebbe ragionare per orientare le future strategie d'intervento, laddove si volesse contribuire a raggiungere gli obiettivi preliminarmente condivisi e adottati, a cominciare da quello di ridurre la povertà. Ciò, però, con una dovuta cautela preliminare, che sgombri il campo da pericolose tentazioni: le migliori valutazioni non offrono verità assolute sui principi del reale, ma conoscenze relative a diversi piani della realtà, come spiegheremo meglio più avanti. Si tratta infatti di indagini esplorative, tali da risolversi - nel migliore dei casi - nella proposta di meticolose e proficue chiarificazioni logico-metodologiche. Dunque, è rischioso pensare di dover concentrare gli interventi unicamente laddove le valutazioni dimostrino, attraverso una conferma più o meno “oggettiva”, una maggiore capacità di contribuire a ridurre la povertà.

La valutazione d'impatto³ è uno strumento fondamentale in mano al decisore politico, ai diversi *stakeholder* degli interventi di cooperazione allo sviluppo e alla comunità scientifica che vogliono capire “SE E QUANTO FUNZIONA (E PER CHI)” un dato intervento (progetto, programma o politica di cooperazione allo sviluppo), ma anche “COME FUNZIONA” e “QUANDO

³ In termini di valutazione strategica, giova segnalare l'abbondante letteratura critica circa gli indicatori di *performance* in relazione alla programmazione strategica prodotta negli ultimi anni dal *General Accounting Office*, la struttura di valutazione del Congresso statunitense, a cominciare dalla sua “Guida alla letteratura sulla programmazione strategica” (*Strategic Planning, Performance, and Accountability*). Si veda: F. Archibugi (2008), *Teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Alinea Ed., Firenze.

“FUNZIONA”, ma non dà - ripetiamo - verità assolute; ed è ben possibile che meno verità siano chiarite in modo preciso ed univoco proprio nel caso di interventi complessi, quindi più difficili da valutare in termini di impatto. Tuttavia, i programmi complessi non possono essere accantonati semplicemente perché è difficile misurarne l’impatto. Prendendo a prestito la famosa classificazione utilizzata da Glouberman e Zimmerman⁴ e ripresa spesso da Patricia Rogers⁵, si possono distinguere tre tipologie di interventi:

- 1) semplice: il caso di un progetto centrato su una singola attività settoriale in un dato luogo e la cui implementazione si basa su una procedura ormai standardizzata e precisa (nel senso di componenti ed *expertise* dati, che richiedono procedure predefinite, materiali appropriati e calcoli noti), in generale riproducibile con buon successo, quale che sia il contesto, come ad esempio il progetto di costruire un edificio scolastico;
- 2) complicato: un intervento integrato, basato su molteplici componenti settoriali, tutte critiche e necessarie ma non sufficienti, per cui serve un’ottima combinazione di diversi elementi per assicurare la riuscita dell’intervento: ad esempio, assicurare un buon corpo insegnante per la scuola richiede investimenti nella formazione e aggiornamento, retribuzione certa e sufficiente, un sistema di incentivi alla qualità che premi la cultura dell’insegnamento orientata al miglioramento degli standard d’istruzione, la dotazione di un sistema infrastrutturale di base adeguato - a cominciare dall’edificio scolastico di cui sopra -, ma anche la disponibilità di materiale di cancelleria e così via;
- 3) complesso: un intervento, per restare al tema degli esempi precedenti, che miri ad aumentare e migliorare il livello di istruzione dei bambini implica un obiettivo il cui raggiungimento richiede l’interazione (non lineare) di una serie articolata di fattori e componenti, cosicché non si tratta di trovare formule magiche che garantiscano il successo di una ricetta universale valida comunque, perché il processo complesso che sottosta all’istruzione combina le componenti del punto precedente insieme all’aspetto culturale delle famiglie (causa ed effetto, al contempo, delle altre dimensioni), alle condizioni che incentivano le famiglie a investire nell’istruzione dei propri figli, alle specificità dei bambini, per cui qualsiasi “modello formativo” deve essere necessariamente calato e reinterpretato nei diversi contesti per poter “funzionare” al meglio. In questi casi, l’incertezza dei risultati è molto maggiore, senza che ovviamente si debba pensare che sia una sfida destinata alla sconfitta.

Dal punto di vista della valutazione strategica occorre, tuttavia, relativizzare la suddetta tripartizione circa la natura dell’intervento (semplice, complicato o complesso) che potrebbe rivelarsi in certi casi una schematizzazione poco utile: concentrarsi sulla natura di un intervento polarizza, infatti, l’attenzione del valutatore sull’intervento stesso in sé, mentre la prospettiva centrata sull’impatto implica una distanza dall’intervento, alla ricerca di una posizione di maggiore equilibrio funzionale nel leggere e interpretare la dialettica tra l’intervento stesso (un polo del piano di lavoro) e l’obiettivo strategico dell’intervento (l’altro polo). La costruzione di un edificio scolastico, per esempio, è un intervento semplice dal punto di vista operativo, ma se l’obiettivo è quello di costruire l’edificio più efficiente mai costruito dal punto di vista energetico, allora tale obiettivo rende l’intervento complesso dal punto di vista strategico, perché incorpora la dimensione dell’innovazione - di prodotto e al contempo di processo - per definizione non semplice, perché il trasferimento di domanda d’innovazione in conoscenza è un processo complesso, altamente contestualizzato (è determinante il contesto geografico - dato suolo, clima... -, quello istituzionale e l’integrazione al mercato - a partire dall’accesso alle tecnologie più appropriate già disponibili) per conseguire lo specifico obiettivo.

⁴ S. Glouberman e B. Zimmerman (2002), *Complicated and Complex Systems: What Would Successful Reform of Medicare Look Like? Commission on the Future of Health Care in Canada*, Discussion Paper 8.

⁵ P. Rogers (2008), “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”, *Evaluation*, Vol. 14(1).

Lo stesso discorso vale per l'esempio citato in letteratura come esempio di un progetto semplice, la ricetta di una torta: è un'attività semplice, standardizzata solo se l'obiettivo è quello di cucinare una torta che sia mediamente buona. Se, invece, si tratta della gara che premierà la migliore torta al mondo le cose cambiano; è il legame tra intervento e obiettivo che determina il livello di complessità, è la teoria del cambiamento che spiega il “meccanismo di funzionamento” del risultato eccezionale che verrà premiato come la migliore torta al mondo, ciò che - in questo caso - determina la natura della valutazione.

È, dunque, importante considerare anche la natura dell'obiettivo strategico che, a sua volta, potrebbe connotarsi come semplice, complicato o complesso, indipendentemente dalla natura semplice, complicata o complessa dell'intervento genericamente inteso. In pratica, a connotare il profilo di complessità dell'intervento stesso è la natura complessa di un obiettivo, la linearità o meno e la multidimensionalità o meno dei processi che una teoria del cambiamento ipotizza come meccanismo chiave che si assume faccia “funzionare” l'intervento in direzione del raggiungimento di quell'obiettivo di fondo,

Se per programmare il futuro della cooperazione allo sviluppo ci si dovesse affidare soprattutto alle indicazioni che vengono da valutazioni d'impatto e analisi sull'efficacia degli interventi e si volesse dimostrare che i soldi investiti nella cooperazione allo sviluppo sono ben spesi, rischierebbe di prevalere automaticamente una tendenza a fare interventi semplici - ovviamente necessari -, come ad esempio costruire una scuola (nella norma dal punto di vista dell'efficienza energetica), fare una campagna di vaccinazione o distribuire zanzariere per proteggere le popolazioni dal rischio di malaria. In particolare sarebbero premiati interventi in grado di dimostrare risultati positivi a breve termine, così da convincere i politici e i contribuenti del buon uso delle risorse dell'erario (nel caso di tratti di aiuto pubblico allo sviluppo). Del resto, questo è quel che già capita spesso, non solo per quanto riguarda le politiche pubbliche di aiuti internazionali, ma anche nel caso di quelle di molte ONG che si finanzianno con contributi diretti dei cittadini per attività, ad esempio, di adozione a distanza dei bambini che vivono nei paesi poveri; si tratta di quelle stesse ONG che chiedono, invece, allo stato di concentrarsi su quel che si potrebbe definire la tipologia degli interventi complessi, da cui si attendono risultati non garantiti e forse visibili solo a distanza di molto tempo e che, per ciò stesso, hanno scarso appeal e rischierebbero di essere sacrificati in una logica guidata unicamente dall'evidenza dei risultati, perché incerti negli esiti, più difficili da strutturare, forse efficaci ma solo nel lungo periodo.

Il paradosso starebbe, cioè, nel fatto che la nuova attenzione alla gestione degli aiuti basata e orientata ai risultati (results-based aid), alla valutazione degli effetti e all'efficacia degli aiuti potrebbe finire col privilegiare le strade più facili e battute: certamente necessarie, come interventi umanitari di emergenza, adozione a distanza di bambini, assistenza diretta ai più poveri, ma che tuttavia non esauriscono la complessità dinamica del processo e dell'obiettivo dello sviluppo. Di un paradosso si tratterebbe perché potrebbe prevalere una tendenza a interventi più semplici, di tradizionale assistenza (legittima, ma distante dalla cultura prevalente dello sviluppo), proprio mentre si critica la logica lineare e sostanzialmente *top-down* della catena sequenziale (una freccia logica e temporale che va dai problemi/obiettivi alle attività con i correlati input/risorse, quindi ai risultati e infine agli effetti sugli obiettivi/problemi) dei progetti costruiti attraverso le metodologie di progettazione ereditate dagli anni sessanta (Quadro Logico e Ciclo del Progetto).

Il pendolo della storia si va muovendo da una fase in cui il Quadro Logico e il Ciclo del Progetto diventavano il *passe-partout* facilmente accessibile per soppiantare l'analisi costi-benefici degli investimenti e diffondere la pratica polverizzata dei micro-progetti sociali, a una nuova fase, quella attuale, di rigetto quasi ideologico di quello strumento in nome di un'idolatria del “processo” in sé, quasi si dovesse del tutto dimenticare l'importanza delle attività concrete e dei relativi risultati in relazione agli effetti ultimi. La strumentazione del Quadro Logico e del Ciclo del Progetto che oggi comincia, come dimostra il caso della cooperazione tedesca, ad essere abbandonata formalmente in

nome di un approccio sistematico⁶ e, più in generale, di quella teoria della complessità che, in varie discipline scientifiche (fisica, biologia, informatica, scienza dei materiali, linguistica, economia, sociologia, urbanistica, ...) ha messo in seria discussione la classificazione delle discipline stesse in modo separato, in nome delle interdipendenze e di approcci multi-disciplinari, quando non interdisciplinari. Una tendenza che gli studi sullo sviluppo, per definizione, dovrebbero avere naturalmente come parte del proprio codice genetico, ma che spesso non si è tradotta in effettive pratiche, soprattutto sul piano applicativo degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

Il diffondersi, in molti paesi, di dipartimenti universitari sugli studi sullo sviluppo, la scienza della sostenibilità o direttamente sulla scienza della complessità esprime, sul piano culturale e metodologico, la critica al riduzionismo tradizionale, volto a cercare di scoprire, in chiave disciplinare, le “leggi fondamentali” della natura, cioè quell’insieme di leggi universali che permetterebbero di interpretare tutti i fenomeni. Il mantra sulla multidimensionalità dello sviluppo tra gli adepti che operano nel “settore” della cooperazione allo sviluppo ha molte frecce al proprio arco che vengono da questo contesto culturale favorevole.

La critica mossa dalla teoria della complessità agli approcci più tradizionali si basa sull’idea che la realtà sia complessa perché - detta semplicemente - la sua interezza è molto di più e diverso che la semplice somma delle sue parti; la conoscenza della dinamica del sistema complesso non è riducibile ad una conoscenza pur accurata delle parti costituenti. Come ha scritto Dupré, criticando il cosiddetto riduzionismo causale - in base al quale gli eventi al macrolivello, fintanto che sono intesi come semplici aggregati di eventi al micro livello, sono causalmente inerti - uno scopo fondamentale del pluralismo ontologico da difendere è quello di sostenere che vi sono entità genuinamente causali a molti e diversi livelli di organizzazione⁷. In economia è noto da tempo il concetto di “fallacia della composizione”: il tutto non è somma delle parti, come dimostrava Keynes con il paradosso del risparmio, in base al quale un aumento della propensione individuale al risparmio determina (attraverso l’effetto del moltiplicatore) una diminuzione del livello di equilibrio del reddito nazionale e, quindi, del risparmio complessivo.

Non dovrebbe, perciò, apparire sorprendente il cosiddetto paradosso micro-macro degli aiuti, che Paul Mosley illustrò venticinque anni fa⁸: dall’andamento della somma delle esperienze progettuali di cooperazione allo sviluppo a livello micro non possiamo inferire, con conclusioni affrettate, generalizzazioni circa le dinamiche a livello macro, che possono presentare risultati di segno opposto; questo presunto paradosso non dovrebbe essere addotto come prova dell’inefficacia dei progetti di cooperazione allo sviluppo.

La teoria della complessità è diventata, nei fatti, una logica, un modo di vedere e intendere la realtà, nella convinzione che un sistema socio-economico, al pari di un ecosistema, sia complesso per definizione, per quanto sia in pratica ben difficile stabilire con precisione il grado di complessità che caratterizza un dato sistema. Al di là, perciò, di singoli progetti nella loro accezione spot e puntuale in modo avulso dal contesto, la teoria della complessità dovrebbe essere la regola per analizzare la strategia di interventi di cooperazione allo sviluppo, se l’obiettivo di una politica o anche di un programma (eventualmente articolato in progetti) che traduce operativamente una strategia volta ad attuare il disegno della politica, è indirizzato a processi e obiettivi inevitabilmente “complessi” come - nel caso concreto di cui si è parlato - la lotta alla povertà, il rafforzamento della resilienza di un sistema, oppure - area fondamentale per le esperienze di cosiddetta cooperazione tra

⁶ R. Hummelrunner (2011), “Systems Thinking and Evaluation. Keynote Address at the Conference”, Conferenza “Systemic Approaches in Evaluation”, GIZ e BMZ, 25-26 gennaio 2011. Tale approccio è stato oggetto di discussione, a partire dalla presentazione di Sabine Dinges (GIZ) in seno alla sessione promossa dal CeSPI e intitolata “The challenge of evaluation: From results to impact analysis” nell’ambito della conferenza generale dell’EADI e della Development Studies Association inglese tenuta a York dal 19 al 22 settembre 2011.

⁷ J. Dupré (1996), *The Disorder of Things. Metaphysical Foundations of the Disunity of Science*, Harvard University Press, Cambridge.

⁸ P. Mosley (1986), “Aid-effectiveness: the micro-macro paradox”, *IDS Bulletin*, N. 17.

territori - il miglioramento della cosiddetta *governance* di tipo multi-livello e multi-situata⁹. In quest'ultimo caso, la *governance*, sviluppando la concettualizzazione di Rosenau¹⁰ è un sistema di norme che funziona se accettato dalla maggioranza e richiede, quindi, per lo meno la costruzione di obiettivi condivisi attraverso un negoziato, quando non un vero e proprio coordinamento, tra le sfere dello stato, il mercato e la comunità per organizzare i principi normativi generali, il processo decisionale e i risultati all'interno di un regime politico rappresentativo. La *governance* dipende, così, tanto da significati intersoggettivi quanto da costituzioni e statuti formalmente sanzionati, implicando spesso una frammentazione del potere tra vari livelli e particolari soluzioni istituzionali e organizzative di governo, ben diversamente dal concetto tecnico più ristretto e gerarchico di governo¹¹.

Nello specifico caso concreto - il Programma ECOPAS - la possibilità di affrontare il tema dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo partendo dall'esplorazione di nessi fra dinamiche di povertà e attività di cooperazione e, soprattutto, l'opportunità di poter centrare la riflessione sul livello locale, avvalendosi delle capacità di analisi elaborate dagli esperti della cooperazione in decenni di esperienza sul campo, rappresentano ulteriori elementi di interesse.

Infine, un ulteriore elemento di interesse che avvalorà l'esercizio è la particolare natura "complessa" dell'intervento, che affronta il tema dello sviluppo locale sostenibile con un approccio integrato su scala regionale promosso da ONG di grande esperienza in coordinamento fra loro, in un contesto dove si intrecciano un'elevata vulnerabilità ambientale e un'esperienza rilevante di conservazione dell'ambiente naturale che combina diversi livelli istituzionali (dal locale al sopranazionale), alti tassi di povertà e forti elementi di conflitto sulla questione della *governance* delle risorse, esplicitando i nessi della povertà in termini di un trilemma di fondo che collega, appunto, la povertà alla disuguaglianza e alla sostenibilità.

4. Il "controllo" della concettualizzazione della povertà multidimensionale

L'assunzione della lotta alla povertà quale tema centrale e fine ultimo della cooperazione allo sviluppo sostenibile rappresenta il punto di partenza della presente esperienza di collaborazione fra un istituto di ricerca, impegnato da anni nella riflessione e nel dibattito internazionale sul tema delle strategie di cooperazione internazionale allo sviluppo, e tre ONG che da decenni operano nel contesto dell'Africa occidentale sui temi dello sviluppo locale sostenibile e della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

L'iniziativa si ripromette di analizzare la relazione fra interventi di cooperazione allo sviluppo e dinamiche della povertà, facendo riferimento alla povertà come all'intreccio multidimensionale di un insieme di deprivazioni multiple che vanno al di là della semplice ridotta dotazione di reddito disponibile e sono piuttosto da intendere come ciò che ostacola o non mette in grado le persone di fare e di essere, cioè di star bene (*well-being*) e vivere una vita che sia dignitosa per un essere

⁹ Area fondamentale per le esperienze di cosiddetta cooperazione tra territori (come nel programma APQ Med e Balcani), il cui valore aggiunto specifico consisterebbe nella promozione e concretizzazione di uno sviluppo sostenibile che vada oltre i confini degli stati, mettendo in relazione territori che condividono problemi e soluzioni comuni.

¹⁰ J. N. Rosenau e E. O. Czempiel (a cura di) (2000), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹¹ Il concetto di *governance* è oggi molto diffuso, ma si tratta di un concetto che ha natura di quadro di riferimento e paradigma pre-teorico e, quindi, si presta a molte interpretazioni, non necessariamente convergenti. Jan Kooiman nel 2003 ha identificato dodici differenti accezioni. Si veda J. Kooiman et al. (2008), "Interactive Governance and Governability: An Introduction", *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, no. 1 e B. Borlini (2004), "Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto", contributo per l'*International Forum on Sustainable Mobility in European Metropolitan Areas*, Documentazione tecnica a supporto del Comitato Scientifico.

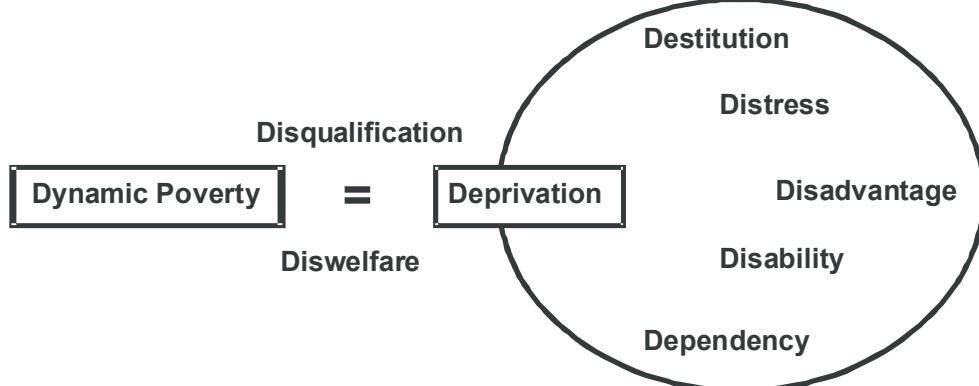
umano (un'insufficienza delle capacità e opportunità, *capabilities*, intese alla Martha Nussbaum¹², che permettono alle persone di utilizzare le risorse per realizzare i propri progetti di vita, che diventano i *functionings* concreti).

L'analisi delle suddette relazioni si sostanzia in due fasi.

La prima è teorica e preliminare, di concettualizzazione a fini operativi; la seconda la si potrebbe definire di "controllo", attraverso l'intero iter dell'analisi valutativa, volendo qui riprendere ed elaborare le considerazioni di Rudolf Carnap sulle peculiarità metodologiche inerenti alla conferma e al controllo delle diverse specie di enunciati che ricorrono nel discorso scientifico. Se per verificazione s'intende un completo e definitivo stabilimento della "verità", allora una proposizione universale non potrà mai essere verificata (l'enunciato su un dato numero di dimensioni della povertà, nel nostro caso); pur non potendo verificare la legge, possiamo però proporci di controllarla, controllandone i singoli casi, cosicché anziché di verificazione nella fattispecie possiamo parlare d'incremento graduale della conferma della concettualizzazione data, attraverso l'esemplificazione legata all'intervento oggetto di valutazione¹³.

La prima fase, si diceva, è costituita dalla rappresentazione aggregata della multidimensionalità della povertà che si basa su una prima mappa, volta a evidenziare la compresenza di dimensioni materiali, relazionali e soggettive, assolute e relative, della povertà di carattere generale.¹⁴

Fig. 1 - La rappresentazione aggregata della multidimensionalità della povertà



Fonte: M. Zupi (2007)

Si tratta di una mappa concettuale che evidenzia la possibile combinazione, in chiave dinamica, di assenza di risorse (*destitution*), penalizzazione sociale e fisica (*disability*), condizione psicologica di sofferenza e insicurezza (*distress*), scarso controllo su risorse, opportunità e potere (*disadvantage*) e subalternità relativa (*dependency*). L'attenzione alla chiave dinamica della trasformazione significa, implicitamente, anche dare particolare importanza alla cosiddetta resilienza dei sistemi socio-economici e ambientali, sottoposti a pressioni e shock continui dall'esterno, ovvero alla loro capacità di adattarsi e reagire per non compromettere le proprie *capabilities*. La resilienza può essere misurata in termini di adattabilità, capacità di apprendimento, auto-organizzazione e dinamica dei processi decisionali. Prendendo a prestito le teorie di Jean Piaget sulla capacità cognitiva, si potrebbe pensare alla resilienza come a una forma pratica di "intelligenza" di un sistema, strettamente legata all'equilibrio omeostatico (o fluttuante) tra la capacità di adattamento/accomodamento all'ambiente sociale e fisico e l'assimilazione/incorporazione dei fattori esterni nel proprio schema comportamentale¹⁵. I cambiamenti critici sotto osservazione, in

¹² Nussbaum M. (2002), *Giustizia Sociale e Dignità Umana*, il Mulino, Bologna.

¹³ R. Carnap (1971 [1936]), "Controllabilità e significato", in *Analiticità, significanza, induzione*, Il Mulino, Bologna.

¹⁴ M. Zupi (2007), "The Multi-D-Dimensions of Poverty: Some conceptual and policy challenges", in "Poverty", *Development*, N. 50.2, Palgrave MacMillan Publ., New York.

¹⁵ L. Smith (1996), *Critical readings on Piaget*, Routledge, Londra.

questo modo, diventano quelli relativi alle condizioni di vita, accesso, controllo ed esercizio di potere su risorse e conoscenza, oltre che alle dinamiche di equilibrio omeostatico tra sistemi socio-economici ed ecosistemi.

È una mappa concettuale preliminare che non presenta aprioristicamente delle connessioni interne (come fa invece, ad esempio, Robert Chambers, adottando la rappresentazione grafica di un reticolo di collegamenti tutti lineari e che evidenziano relazioni reciproche tra tutte le componenti, sulla base di un implicito e - a parere di chi scrive - discutibile determinismo)¹⁶, non essendo "verificata" l'esattezza della proposizione generale sul tipo e la natura dei possibili collegamenti.

Quel che deriva da questa prima concettualizzazione è poi, in termini più operativi, una rappresentazione grafica delle "almeno" dodici dimensioni di povertà individuale o di gruppo, per le quali occorre successivamente, in sede di analisi valutativa, identificare indicatori qualitativi e quantitativi appropriati: la dimensione politica, istituzionale, sociale, ambientale, economica, della posizione specifica sul mercato del lavoro, della storia di vita e delle attività precedenti (data l'importanza della *path dependance*, in base alla quale è opportuno seguire l'evoluzione nel tempo di un numero limitato di variabili chiave e per la quale rivestono particolare importanza l'incertezza, l'incompletezza delle informazioni e, soprattutto, le strutture di potere sociale e le relazioni istituzionali che legano attori, mercati, istituzioni e decisioni politiche), delle forme tradizionali di stratificazione (classi sociali, livello di istruzione) e di quelle attribuite (come genere, etnia, razza, status di rifugiati), attinente alla sicurezza (dai disastri naturali, dagli abusi e dai crimini), all'uso del tempo e attinente, infine, all'isolamento culturale e informativo.

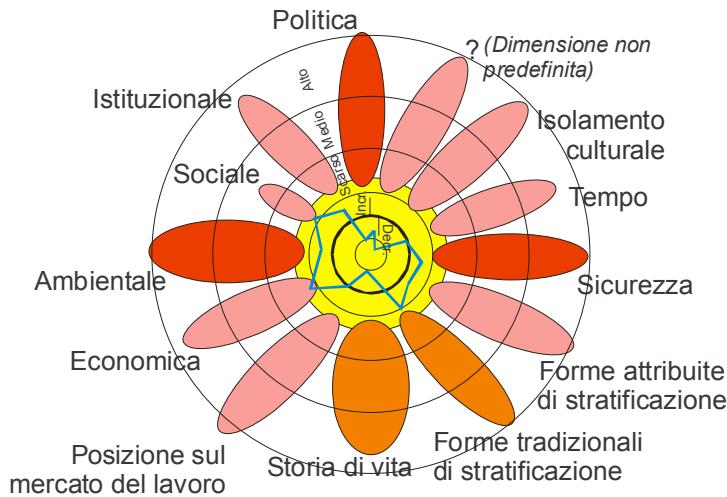
A partire dalla stessa sintesi proposta da Chambers, richiamandosi all'impostazione di Nussbaum, si tratta nel nostro caso di "almeno" 12 dimensioni dello sviluppo, proprio perché oltre a queste indicate si deve aggiungere - contrariamente al riduzionismo in cui cade Chambers - la categoria aperta delle dimensioni non preidentificate e che il contesto potrebbe suggerire di volta in volta sulla base dell'analisi valutativa *in loco*¹⁷. In questo caso, chi scrive preferisce ricorrere ad una rappresentazione ideografica che sintetizza in modo intuitivo i cambiamenti in corso: si tratta dell'applicazione del "fiore dello sviluppo", con il pistillo centrale che dà conto del cambiamento riscontrato nel tempo in relazione alle "almeno" 12 dimensioni (tra loro non collegate in modo rigido e predeterminato), una linea spezzata con i vertici che rappresentano il valore degli indicatori, la lunghezza dei petali che misura la media ponderata degli indicatori relativi alle varie dimensioni e la loro larghezza che misura l'eterogeneità (o dispersione) per ogni dimensione, la possibilità di una parziale sovrapposizione tra due o più petali, l'uso di linee per evidenziare legami e l'uso dei colori per aggiungere altre dimensioni rilevanti (come ad esempio la correlazione di ciascuna dimensione con la sostenibilità ambientale)¹⁸.

Fig. 2 - La rappresentazione ideografica delle "almeno" 12 dimensioni della povertà

¹⁶ R. Chambers (2007), *Poverty research: methodologies, mindsets and multidimensionality*, IDS Working Paper 293, Brighton.

¹⁷ M. Zupi (2010), "La valutazione strategica d'impatto dei progetti di cooperazione con finalità ambientali: obiettivi e strumenti", in I. Cresti e J. L. Touadi (a cura di), *Il continente verde. l'Africa: cooperazione, ambiente, sviluppo*, Mondadori, Milano.

¹⁸ Il "fiore dello sviluppo" è una rappresentazione ideografica introdotta da chi scrive per analizzare le forme di integrazione regionale e poi ripresa e approfondita per studiare le relazioni tra variabili finanziarie internazionali e interne di sviluppo dei paesi. Si veda: M. Zupi (1998), *Prospettive del regionalismo nella Convenzione di Lomé*, Note&ricerche CeSPI, Roma, novembre e M. Zupi (2003), *Global Finance, Development and Poverty. Lessons from Sub-Saharan Africa*, RUC Press, Roskilde.



Quello che il lavoro di valutazione strategica deve fare - nel contesto specifico dell'intervento oggetto di analisi - è, attraverso la raccolta e analisi di informazioni, tradurre l'idealtipo del fiore dello sviluppo con almeno dodici petali nel fiore effettivo risultante dall'analisi, con il numero di petali e il profilo degli stessi e delle altre componenti raffigurate che siano il risultato del "controllo" che sul terreno si fa, attraverso tecniche di analisi qualitativa e quantitativa volte a capire "quanto funziona e per chi", "come funziona" e "quando funziona" un dato intervento (aspetti di cui parleremo più avanti) nella dinamica contingente della povertà.

A questa concettualizzazione della povertà - e qualcosa di equivalente, ripetiamo, andrebbe premesso a partire dagli obiettivi "complessi" che qualificano qualsiasi altra iniziativa di cooperazione internazionale, come un programma (l'APQ) sul tema della *governance* in relazione a iniziative di cooperazione tra territori - si associa una riflessione sullo sviluppo che non si riduce all'analisi normativa sottesa agli Obiettivi di sviluppo del millennio (gli MDG) e che prescrive diverse priorità di breve-medio periodo di politica economica e l'implementazione delle stesse, sulla base di impliciti giudizi di valore, e si traduce nella definizione e monitoraggio di alcuni indicatori di performance in termini anzitutto di obiettivi e risultati. Una concettualizzazione criticabile e criticata per la sua natura essenzialmente astorica, depoliticizzata (controllando e depotenziando, di fatto, la leva sovversiva dello sviluppo) e paternalistica che, solo in seconda battuta, dopo aver calato dall'alto gli obiettivi da raggiungere, cerca una mediazione con le specificità e i contesti locali, rifiutando di porre al centro il nodo di disuguaglianze e conflitti socio-economici o di esplicitare l'importanza capitale della capacità di resilienza di un sistema.

Piuttosto che limitarsi ad un target specifico all'interno della batteria degli MDG, qui si vuole invece guardare allo sviluppo come a una definizione collegata alla dialettica tra:

- (i) l'idea dei cambiamenti strutturali, in una prospettiva storica, necessari in ambito socio-economico, politico e istituzionale, ambientale e culturale per liberare le persone dalla condizione di povertà, vulnerabilità, disuguaglianza evitabile e sfruttamento in cui versano (per intendersi, le idee e le meta-narrazioni dominanti di sviluppo durante la fase della conquista dell'indipendenza da parte delle ex-colonie), rafforzandone di converso la resilienza sociale che permette di costruire il proprio processo di trasformazione senza subirlo passivamente;
- (ii) il riconoscimento post-modernista, ma potrebbe anche dirsi post-coloniale, della natura discorsiva (cioè, basata su un insieme di idee) dello sviluppo e della povertà, costruzione sociale che plasma e definisce la realtà e i rapporti di forza, attribuendo valore al cambiamento di certe cose (la dotazione di reddito disponibile, per esempio) e dimensioni (quella economica, per esempio) più di altre, secondo i principi della "razionalità" della modernizzazione, e che maschera l'esistenza di una natura invece anche non oggettiva e dipendente da teorie, concetti e idee (il discorso, appunto, che,

riprendendo Michel Foucault¹⁹, è al centro dei meccanismi di ordine, controllo, selezione, organizzazione e distribuzione del potere) di sviluppo e povertà.

L'idea di sviluppo come cambiamenti strutturali riflette un'idea "immanente" di sviluppo, centrata sui processi sottostanti e non intenzionali, più corrispondenti al piano oggettivo della realtà. Simmetricamente, andando a decostruire l'idea di sviluppo e a esplicitare i giudizi di valore sottostanti, l'approccio post-moderno non pretende di dire quale sia la soluzione migliore, ma può chiarire i vari *trade-off* e aiutare a mettere a fuoco i problemi, dando particolare importanza al piano soggettivo della realtà, cioè allo sviluppo desiderato e intenzionale (lo sviluppo "imminente"), che dipende dalle percezioni e, quando queste non siano decodificabili, dagli atteggiamenti, i comportamenti, le attitudini, le preferenze e le credenze delle persone. Un connubio difficile e ambiguo, ma necessario, tra piano oggettivo e soggettivo della realtà, tra piano immanente ed imminente dello sviluppo inteso come cambiamento strutturale, sia intenzionale che non intenzionale, della realtà²⁰.

Il cambiamento strutturale implica inevitabilmente modificazioni nei rapporti di forza e potere tra classi sociali e gruppi in relazione agli *asset* disponibili, modificazioni che attengono anche al campo di relazioni produttive, strutture istituzionali, norme e comportamenti, per cui la dimensione soggettiva e delle percezioni individuali non è esaustiva ma non può essere ignorata. Al contempo, però, il discorso post-modernista rischia, se mal interpretato, derive verso forme *naïf* di romanticismo, nostalgia e idealizzazioni del "pre-moderno" (la vita e la purezza del villaggio africano e il mito del "buon selvaggio"), legittimando una forma estrema di relativismo culturale che porta ad accettare e giustificare l'esistente e a presumere l'assoluta incomparabilità di situazioni e contesti: come se le dinamiche di potere e disuguaglianza non caratterizzassero tutte le realtà, come se la globalizzazione non accentuasse contaminazioni, ibridità, interrelazioni tra territori imponendo quel fenomeno infelicemente definito come "glocalizzazione", che evidenzia l'impossibilità di isolare un territorio dai contatti col resto del mondo. E come se la critica post-modernista non rischiasse di finire sotto le forche caudine dell'intrinseca "auto-contraddizione performativa"²¹, per il fatto che il contenuto assertivo della proposizione post-modernista (la natura discorsiva dello sviluppo e della povertà) contraddice il presupposto implicito di non poter pretendere di affermare alcuna verità, finendo con l'imporre la propria (ad esempio, la "voce" dei poveri) e deve, perciò, essere sottoposto a costante controllo piuttosto che essere presupposto, messo in discussione esso stesso con un confronto tra fatti stilizzati della realtà "oggettiva" e percezioni soggettive.

5. I tre livelli di realtà oggetto di valutazione

Quanto detto sopra è, a parere di chi scrive, il principio di fondo che aiuta a formulare un approccio innovativo alla valutazione strategica, cioè indirizzata a dare indicazioni sugli effetti a livello di indirizzo e orientamento generale che gli interventi di cooperazione allo sviluppo presuppongono e sulla cui base orientare l'implementazione²². Un principio di fondo che guarda con interesse alla posizione ontologica, epistemologica e metodologica del cosiddetto "realismo critico", legato al

¹⁹ Foucault, M. (1972), *L'ordine del discorso: i meccanismi sociali di controllo e di esclusione della parola*, Einaudi, Torino.

²⁰ Sumner, A. Tribe, M. (2008), *International development studies: theories and methods in research and practice*, Sage, London.

²¹ K. O. Apel (1997 [1987]), "Fallibilismo, teoria della verità come consenso e fondazione ultima", in K. O. Apel, *Discorso, verità, responsabilità*, Guerini e Associati, Milano.

²² M. Zupi (2010), op. cit.

contributo di Roy Bhaskar²³ negli anni settanta e ottanta - precedente rispetto agli sviluppi centrati sulla dimensione spirituale da parte dello stesso autore negli anni novanta e duemila²⁴ -, definito da alcuni una rivoluzione copernicana nel campo della filosofia delle scienze naturali e sociali²⁵ e che ha ispirato nella teoria economica di questi ultimi anni i lavori di Tony Lawson o, da posizione differente, Bjørn-Ivar Davidsen²⁶ o Ben Fine²⁷, ma anche quelli di Jesper Jespersen²⁸. Il realismo critico si oppone a una concezione positivista e deduttiva della scienza, ma cerca anche di superare i limiti opposti dell'interpretazione riflessiva ermeneutica e della provocazione post-modernista, proponendo in chiave sintetica un modo per combinare e riconciliare i piani separati della realtà dell'essere (dimensione ontologica), della conoscenza relativa del mondo (dimensione epistemologica) e della capacità razionale di giudizio attraverso una metodologia d'indagine dialettica e dialogica (dimensione metodologica).

Mettere in discussione il paradigma vigente e la correlata narrazione mitologica della cooperazione allo sviluppo - che definisce in modo assiomatico e razionale un mondo in cui si può distinguere, in base a una soglia (un dollaro e venticinque centesimi al giorno), la povertà dalla non-povertà - significa riconoscere particolare importanza all'incertezza, l'incompletezza delle informazioni e alle strutture di potere sociale e alle relazioni istituzionali che legano attori, mercati, istituzioni e decisioni politiche e significa, soprattutto, riconoscere che esistono tre diversi livelli di realtà, tutti importanti e non necessariamente convergenti:

- 1) i "fatti stilizzati", come li definiva Nicholas Kaldor²⁹, ovvero le caratteristiche fondamentali che i dati fattuali presentano, il riscontro oggettivo del mondo, da sottoporre a rigoroso trattamento analitico, raccogliendo ed elaborando informazioni statistiche ricavabili sul terreno e dalle fonti collegate ai documenti progettuali, circa le tendenze evolutive di variabili rilevanti nel contesto oggetto di intervento;
- 2) il "discorso" e la "narrazione", riprendendo la terminologia di Jean-François Lyotard³⁰, rintracciabili anzitutto nei documenti d'indirizzo, di *policy* o nei discorsi ufficiali, che definiscono la filosofia dell'intervento, il "meta discorso" o l'aspirazione ad avere - si potrebbe dire - le *metarécits* che mirano a legittimare la prassi di un intervento, contestualizzandolo e ancorandolo ad obiettivi generali, così da dare criteri di giudizio;
- 3) le "percezioni" che le diverse persone coinvolte hanno in relazione agli interventi, ricavabili tramite interviste, *focus group*, metodo Delphi e che riflettono un mondo che è il risultato di una sequenza di mediazioni fisiche, fisiologiche e psicologiche (la cosiddetta catena psicofisica) che elaborano le informazioni sul mondo esterno; percezioni che possono essere mascherate e richiedono l'analisi degli atteggiamenti, le preferenze, le aspettative, le credenze e i comportamenti circa il "quanto funziona e per chi", "come funziona" e "quando funziona" il dato intervento.

Questo approccio alla realtà ci sembra applicabile alla "normalità" delle situazioni e della vita, e non solo agli interventi di cooperazione allo sviluppo oggetto di valutazione d'impatto.

²³ R. Bhaskar (1978), *A Realist Theory of Science*, 2a edizione, Harvester Press, Hassocks Sussex.

²⁴ Si parla, a tal proposito, di un'evoluzione verso il realismo critico dialettico prima e il dialettico trascendentale o meta-realismo poi. Si veda: R. Bhaskar (1994), *Plato, etc.: The Problems of Philosophy and Their Resolution*, Verso, London e R. Bhaskar (2002), *Reflections On Meta-Reality: A Philosophy for the Present*, Sage, New Delhi.

²⁵ M. Archer et al. (a cura di) (1998), *Critical Realism. Essential Readings*, Routledge, Londra.

²⁶ B. I. Davidsen (2005), "Critical Realism in Economics. A different view", *Post-autistic economics review*, Issue no. 33, 14.

²⁷ B. Fine (2006), "Debating critical realism in economics", *Capital & Class*, vol. 30, N. 2.

²⁸ J. Jespersen (2009), *Macroeconomic methodology: a post-keynesian perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

²⁹ N. Kaldor (1961), "Capital Accumulation and Economic Growth", in F. A. Lutz e D. C. Hague (a cura di), *The Theory of Capital*, Macmillan, Londra.

³⁰ J. F. Lyotard (1979), *La Condition postmoderne. Rapport sur le savoir*, éditions de Minuit, Parigi.

Ad esempio, due persone sono sposate da quattordici anni e hanno una figlia di sei anni: qual è la realtà di questa famiglia? La realtà è molteplice, perché - si potrebbe dire - come nessuno di noi è riducibile ad un'unica identità prevalente (il proprio stato civile, la propria professione, l'hobby, la nazionalità di appartenenza, la religione, l'appartenenza a un *fans club* sportivo ...), l'idea per intendersi di Walt Whitman che “noi conteniamo delle moltitudini”, così non c'è un'unica realtà, più “vera” o esatta di altre. È vera la rappresentazione della realtà “fattuale” (combinando informazioni quantitative e qualitative) della famiglia considerata: i dati anagrafici, le caratteristiche fisiche e lo stato di salute, la residenza, il reddito mensile, i consumi, la divisione dei compiti domestici, le ore passate insieme settimanalmente, i giorni di vacanze e così via. La narrazione ufficiale è un altro livello o piano della realtà di quella stessa famiglia: scorrendo l'album delle fotografie, le “memorie” discorsive e documentali delle feste e delle vacanze o gli archivi della eventuale parrocchia di appartenenza e le eventuali note scolastiche circa il comportamento del bambino, si ha un'altra descrizione “reale” della stessa famiglia. Le percezioni, le aspettative, le aspirazioni e le credenze delle persone che fanno parte di quella stessa famiglia e dei loro conoscenti sono una fonte preziosa di informazioni su un terzo piano di realtà (nel senso che accade), altrettanto importante nel determinare lo stato del mondo attuale e futuro.

Nel caso di un progetto di cooperazione allo sviluppo, i riscontri fattuali (il livello di povertà assoluta di reddito, la partecipazione delle donne ai processi decisionali della comunità, la distribuzione delle terre, la qualità dei suoli,...) sono elementi reali; così pure il “discorso” sullo sviluppo che le autorità locali, i programmatore dell'intervento, gli implementatori, le espressioni comunitarie coinvolte e gli individui³¹ interiorizzano è una fonte di conoscenza sulla realtà dello sviluppo. Altrettanto dicasi per le percezioni, le aspettative, gli atteggiamenti che sono diffusi tra la popolazione. In concreto, tutti e tre i livelli di realtà indicati si traducono poi in termini di informazioni, “fatti” e dati (quantitativi e qualitativi) da raccogliere e analizzare.

In sostanza, l'approccio alla valutazione strategica qui proposto vorrebbe mirare a imporre ambiziosamente una triangolazione (quale soluzione metodologica) di controllo della concettualizzazione che guardi contemporaneamente ai tre livelli di realtà citati, cercando, sul terreno pratico, di predisporre un metalinguaggio sistematizzato con cui approfondire i rapporti fra la verità fattuale contingente, la narrazione ufficiale e le percezioni.

A complicare la tripartizione dei livelli di realtà, l'atteggiamento mentale e le aspettative delle persone intervengono sul fenomeno modificandolo. Per questa stessa ragione, nella sperimentazione medica, esiste il “doppio cieco”, un protocollo durante il quale né medici né pazienti sanno a quale gruppo – quello dei “trattati” a cui è stato somministrato il farmaco vero o quello “di controllo” che ha ricevuto il placebo - le persone appartengano, al fine di evitare che le aspettative dei medici possano in qualche modo influenzare l'esito della ricerca. Di converso, il semplice fatto che un intervento di cooperazione allo sviluppo è sul punto di cominciare la realizzazione delle attività programmate ha il potere di modificare le aspettative, i comportamenti, le percezioni; e lo stesso potrebbe dirsi con riferimento alla narrazione ufficiale sullo sviluppo.

Esistono, cioè, effetti di retroazione e fenomeni cumulativi che mettono in relazione i tre diversi piani della realtà, senza che sia aprioristicamente definito un nesso causale univoco, ma che neppure si possa parlare di tre distinti o paralleli piani di realtà. Quel che ne deriva, ad esempio, è che l'impatto di un intervento sui processi di sviluppo e povertà non si condensa necessariamente solo sulle conseguenze ultime in ordine temporale, cioè ben dopo che siano stati conseguiti i risultati derivanti dallo svolgimento delle attività - come recita la logica lineare del quadro logico -, ma ci possono essere effetti diretti significativi in qualsiasi momento, addirittura ben prima che il progetto sia operativamente avviato (per il semplice fatto che l'informazione sulla prossima realizzazione di un progetto può far cambiare aspettative e comportamenti, dinamiche di potere e negoziazioni

³¹ L'irriducibilità degli individui alla dimensione sociale cui appartengono è considerata una tensione fondamentale, al centro della riflessione filosofica di una corrente di pensiero che trova riferimenti fin da Aristotele e Cicerone per arrivare a Rousseau, in chiave anti-hegeliana.

politiche), durante la sua implementazione e, ovviamente, oltre la sua conclusione operativa. In altri termini, accettando l'esistenza di tre piani (intrecciati) della realtà, è possibile che una valutazione d'impatto si focalizzi sulle dinamiche trasformative della realtà nei primi mesi di implementazione di un dato intervento e non necessariamente a distanza di alcuni anni dalla sua conclusione. Del resto, anche per chi fosse interessato unicamente agli effetti a distanza di tempo della realizzazione di un progetto, vale il principio in base al quale una certa situazione o stato contingente del mondo dipende in modo significativo soprattutto dalla propria storia passata: perciò conoscere le trasformazioni della realtà (come anche degli obiettivi impliciti) durante l'implementazione del progetto dà utili informazioni anche sul possibile stato futuro del mondo.

La posizione epistemologica del “realismo critico”, che qui ci interessa richiamare all’attenzione, è quella di guardare alla realtà sociale come un sistema aperto e in evoluzione, composto da agenti individuali e collettivi che operano intenzionalmente in relazione a strutture socio-economiche esistenti, esplicitando alcuni degli obiettivi e quindi delle sottostanti teorie del cambiamento che orientano l’azione per migliorare lo stato del mondo. Le strutture, misurabili in termini di correlate variabili, sono il campo d’azione delle azioni umane, offrendo vincoli ed opportunità alle stesse.

Non si tratta di osservare la realtà oggettiva ed esterna a noi, assimilando la conoscenza alla pura descrizione, riproduzione e rispecchiamento di un mondo in sé, che esiste già prima che una coscienza lo veda o ne faccia esperienza (come asserito da certo realismo metafisico e da quello scientifico), né di ricondurre i fatti del reale a pure espressioni dello spirito, corrispondenti cioè a degli idealtipi (come il filone idealista, di Fichte e Schelling, presuppone), ma neppure di schiacciare la realtà unicamente sul piano riflessivo della costruzione del soggetto e delle sue esperienze o su quello dei suoi discorsi, facendo - come nel caso dello strutturalismo - della linguistica la scienza leader rispetto a tutte le altre. Quel che conta è sapere che la conoscenza è mediata dalle percezioni e dalle credenze e quindi si tratta di esplorare i diversi piani della realtà. Gunnar Myrdal, criticando l’“empirismo ingenuo” che presuppone legami di tipo meccanico, proponeva un’attenzione ai legami storici di processi non lineari di “causazione circolare e cumulativa” che si svolgono nel tempo e intendeva la valutazione stessa come fenomeno soggettivo e sociale, riflesso di valori e contesti culturali dati nelle specificità socio-istituzionali, portatrice di giudizi circa quel che dovrebbe essere³². Per Thomas Kuhn, ogni osservazione non è indipendente dalla teoria; all’opposto è carica di teoria (*theory-laden*), perché la rappresentazione della realtà avviene attraverso ciò che già si conosce, attraverso schemi concettuali preesistenti, il paradigma che guida la nostra osservazione³³.

In breve, i tre livelli della realtà, ove possibile (in termini di fattibilità, a cominciare da disponibilità di tempo, risorse e informazioni accessibili) andrebbero inclusi tutti nell’analisi valutativa che proponiamo, chiarendone collegamenti e retroazioni reciproche, piuttosto che sovraporli acriticamente. Ad esempio, come scriveva Donald Woods Winnicott a proposito delle teorie delle relazioni oggettuali, potremmo parlare di uno spazio di mezzo, tra la realtà costruita soggettivamente e lo spazio oggettivo condiviso, il cosiddetto spazio transizionale, costruito soggettivamente e percepito oggettivamente³⁴. Le differenze e le molteplici interrelazioni tra realtà e analisi servono poi come base per orientare operativamente la strategia di intervento.

6. L'inquadramento preliminare del tipo di intervento e il Disegno di valutazione

³² G. Myrdal (1966 [1958]), *Il valore nella teoria sociale*, Einaudi, Torino.

³³ T. S. Kuhn (1969 [1962]), *La Struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi, Torino.

³⁴ D. W. Winnicott (1974 [1965]), *Sviluppo affettivo e ambiente: Studi sulla teoria dello sviluppo affettivo*, Armando Ed., Roma.

Se si tratta di guardare contemporaneamente a tre livelli di realtà, il compito principale per il lavoro di valutazione strategica è quello, ovviamente, di raccogliere numerose informazioni riferite ai tre piani della realtà, utilizzando appropriate tecniche di raccolta e analisi di dati.

A titolo di premessa generale, richiamiamo qui la distinzione tra metodologia, metodi e tecniche della ricerca scientifica, intendendo con metodologia lo studio (descrizione, spiegazione e giustificazione) dei metodi, con metodi le procedure condivise a livello interdisciplinare (come si formano i concetti e le ipotesi, i modelli e le teorie, come si osservano e misurano i fenomeni, come si formulano spiegazioni e previsioni, come si realizzano gli esperimenti³⁵), mentre con le tecniche si fa riferimento alle procedure specifiche utilizzate in un dato campo di indagine (come si fanno le interviste, le analisi statistiche descrittive e inferenziali, l'analisi testuale).

Sovente, l'applicazione di nuove tecniche o talvolta il ricorso su larga scala a tecniche da tempo esistenti in altri ambiti, come nel caso dell'uso degli esperimenti clinici controllati e randomizzati - i *randomized controlled trial*, o RCT - nella valutazione di interventi di cooperazione allo sviluppo, si accompagna a facili entusiasmi ed esaltazioni³⁶.

D'altra parte, non deve neanche stupire la vivacità e, in alcuni casi, la supponenza con cui i metodologici asseriscono cosa debba intendersi o cosa no con il concetto di scientificità, arrivando quasi a mitizzare quel che la metodologia permette di raggiungere³⁷.

Rispetto agli entusiasmi e alle mode (intese come nuovo conformismo) vorremmo qui semplicemente ricordare come la conoscenza di dibattiti del passato su metodi e tecniche di ricerche possa riservarci sorprese e portarci, se non altro, a relativizzare molto l'idea di novità: non solo, ad esempio, il carteggio negli anni quaranta e cinquanta del secolo scorso tra amministratori degli aiuti statunitensi e della Banca Mondiale e le controparti dei governi europei beneficiari di quegli aiuti (il cosiddetto Piano Marshall) conteneva molte riflessioni anticipatrici del dibattito attuale su aiuti a progetti o aiuti a programma ma, sul piano metodologico, nel lontano 1947 Francis Stuart Chapin pubblicava un volume, apparso già quattro anni prima sull'*American Sociological Review*, in cui approfondiva (nel settimo capitolo) le difficoltà e i limiti dell'impiego delle tecniche di RCT nel campo degli studi su fenomeni sociali³⁸, argomento oggi di grande attualità e oggetto di animate discussioni.

In ogni caso, si tratta di raccogliere numerose informazioni, tra le tante disponibili, con riferimento a tre livelli di realtà, facendo ricorso a diverse tecniche di raccolta e analisi dati.

Molti anni fa Umberto Eco affrontò il tema del cambiamento epistemologico nella conoscenza scientifica contemporanea spiegando come si fosse passati dalla difficoltà tradizionale a trovare la documentazione e le informazioni pertinenti e specifiche dello studio a un problema opposto - quello odierno, appunto - di dover selezionare e filtrare un eccesso di informazione. Questo è vero per uno studente di Master che si prepara a scrivere la propria tesi, come anche per chi studia i problemi di sviluppo e povertà in alcuni villaggi dell'Africa occidentale: non solo oggi è più semplice andare sul posto a raccogliere informazioni, ma esiste anche una più ampia letteratura (rapporti di organizzazioni internazionali presenti sul posto, università locali, ONG...) e una copiosa gamma di approcci, metodologie e corrispettivi metodi e tecniche di indagine da utilizzare tra cui scegliere.

³⁵ Da questo punto di vista, gli studi di caso sono altra cosa ancora e non propriamente una tecnica, trattandosi di modi di organizzare i dati, al pari di analisi delle serie storiche e analisi su dati sezionali che, a loro volta, fanno uso di una varietà di tecniche.

³⁶ L'obiettivo di un disegno sperimentale, come i RCT, applicato allo studio di fenomeni sociali, è quello di misurare l'effetto di un solo dato fattore alla volta, ad esempio l'intervento di cooperazione allo sviluppo, sulla realtà, tenendo "costanti" gli altri fattori, cioè controllandoli. Al di là della chiarezza di tale proposito, è evidente che c'è un problema legato alla difficoltà di misurare l'influenza esercitata singolarmente dai diversi fattori (il problema della cosiddetta attribuzione) e c'è il problema di considerare l'esistenza di fattori non considerati e, quindi, non misurati e non controllati (il problema delle cosiddette relazioni spurie).

³⁷ P. Worsey (a cura di) (1970), *Modern sociology. Introductory readings*, Penguin, Londra.

³⁸ F. Stuart Chapin (1947), *Experimental Designs in Sociological Research*, Harper and Brothers, New York.

La trasformazione del paradigma epistemologico è però più di questo: si è passati da un modo statico e isolato di condurre gli studi (l'idea di studio come approfondimento, in-vestigazione, cioè il cercare attentamente dentro per estrarre, tirar fuori l'essenziale) ad un'idea espressa in modo efficace e paradigmatico dal verbo “navigare” utilizzato per la rete Internet, cioè muovendosi lungo una vastissima superficie, a pelo d'acqua. Lo studio si fa più orizzontale e meno verticale, col rischio di risultare impoverito in termini di prospettiva e conoscenza storica (le citazioni bibliografiche tendono ad essere sempre più “contemporanee”, perdendo di vista il patrimonio rappresentato dalla conoscenza e dai dibattiti del passato a cui si faceva prima riferimento), basato su moltissimi collegamenti esterni incrociati, quasi infiniti su Internet, che impongono criteri di selezione per ordinare il pensiero ed evitare che Internet generi semplicemente l'insonne autistico Ireneo Funes, il personaggio del racconto di Borges, *Funes el memorioso*, una persona condannata a non dimenticare nulla e per questo stesso una mente spaventosamente affollata di troppe cose che schiacciano il cervello, una persona senza ricordi per un eccesso di memoria che ricorda tutto, laddove è proprio la capacità di selezionare e dimenticare che permette di conservare ricordi e avere memoria³⁹.

Si configura un approccio alla conoscenza diverso, non migliore o peggiore in assoluto, che richiede anzitutto “fiducia”. Fiducia, per esempio, nei confronti di motori di ricerca come *Google* e del sottostante algoritmo *PageRank* che ci guida nella selezione di un numero limitato di fonti di informazioni sulla parola chiave di nostro interesse (solitamente, l'utente si limita poi a scorrere solo le prime pagine Internet indicizzate come le più rilevanti in relazione ai termini ricercati, in base a criteri come il numero di collegamenti presenti nella pagina, la pertinenza del contenuto della pagina e delle pagine correlate).

Contestualmente, a fronte del problema dell'abbondanza della letteratura “contemporanea”, l'inquadramento preliminare del lavoro di valutazione da svolgere richiede inevitabilmente la cosiddetta rassegna o analisi retrospettiva sintetica e critica (*review*) della letteratura e dello stato dell'arte delle conoscenze attuali. A tal fine, nel corso degli ultimi anni si è andato consolidando a livello internazionale un filone di studi che ha un suo riscontro di mercato anche nell'editoria universitaria, perché interessa direttamente gli studenti che si preparano a scrivere una tesi di master o dottorato, ma più in generale i ricercatori e, nel nostro caso specifico, chi è chiamato a valutare progetti di cooperazione allo sviluppo.

Per un valutatore che cominci il proprio lavoro di analisi di un dato progetto, non essendo richiesto che sia uno specialista del settore d'intervento, oltre a coinvolgere - quando possibile - un esperto del settore/tema specifico all'interno del team di valutazione, il primo passo dovrebbe essere - sempre che ci siano tempo e risorse - proprio una rassegna e ricognizione dell'esistente, così da avere un quadro quanto più possibile esaustivo sui “fondamentali” da conoscere, combinando la rassegna della letteratura con le informazioni documentali di base sul progetto.

In pratica, questo nuovo filone di studi si concretizza in manuali che approfondiscono metodi, tecniche, procedure e criteri da seguire per redigere una rassegna che sia quanto più possibile fondata sui principi del rigore scientifico.

Negli ultimi anni, si è diffuso il concetto di *systematic review* che, come dice ambiziosamente il termine stesso, si candida a risolvere un serio problema in cui incorrono le rassegne in un contesto - come l'attuale - di abbondanza di fonti e letteratura, ovvero la “distorsione dovuta alla selezione” (*selection bias*), imputabile al fatto che l'autore della rassegna ha solitamente un'opinione di parte e privilegia la letteratura che meglio conosce; o comunque adotta criteri per reperire e selezionare le fonti non propriamente scientifico, per esempio utilizzando le fonti più accessibili, le lingue che conosce meglio o servendosi della tecnica di ricerca a valanga o a catena (sulla base dei riferimenti bibliografici presenti in un primo testo si individuano ulteriori testi e così via).

³⁹ J. L. Borges (2005 [1944]), *Finzioni*, Adelphi,

Le *systematic review* si sono diffuse anzitutto proprio nel campo della valutazione, in ambito sanitario prima che altrove, per mettere a disposizione rassegne scientifiche rigorose. A tal fine, le procedure proposte mirano a preparare rassegne che garantiscono dei requisiti metodologici minimi, in termini di chiarezza e trasparenza dal punto di vista di almeno sette aspetti:

- 1) definizione precisa del focus oggetto di rassegna, ovvero la precisazione della domanda di ricerca che si intende approfondire con il ricorso alla rassegna della letteratura,
- 2) descrizione delle fonti utilizzate e delle procedure seguite per il reperimento degli studi,
- 3) ricorso a un sistema che permette di rintracciare tutti gli studi pertinenti,
- 4) definizione dei criteri di inclusione dei lavori,
- 5) stima dell'omogeneità degli studi,
- 6) definizione dei criteri di classificazione ponderata (con il ricorso a metodi quantitativi di analisi e l'uso di intervalli di confidenza per misurare l'accuratezza) dei risultati in base all'appropriatezza e qualità metodologica (cosiddetta validità interna di uno studio) dell'analisi statistica utilizzata e alla robustezza e rilevanza dei risultati stessi,
- 7) generalizzabilità dei risultati (cosiddetta validità esterna dei differenti lavori).

A conferma della pretesa scientificità, le rassegne sistematiche, a differenza di quelle più tradizionali a carattere narrativo, si basano su un cosiddetto protocollo, cioè un piano ben definito che precisa i criteri su indicati, sottoscritto preliminarmente dagli autori della rassegna e replicabile da altri. Nei fatti, alla luce del metodo utilizzato di comparazione e combinazione in forma sintetica, con tecniche quantitative, dei risultati di singoli studi, la rassegna sistematica è una meta-analisi. Trattandosi di rassegne nel campo sanitario, prevale spesso l'uso di dare più peso a studi sperimentali (in cui la definizione e la somministrazione dei trattamenti in esame fa parte della ricerca, come nel caso della sperimentazione controllata randomizzata, RCT) e meno a quelli osservazionali (in cui il ricercatore si limita ad osservare l'effetto di trattamenti somministrati nella routine), perché più soggetti a distorsioni.

Occorre qui aggiungere che, nel caso di interventi di cooperazione allo sviluppo, la sistematicità di queste rassegne è molto discutibile: scorrendo quelle promosse e finanziate dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale del Regno Unito (il DFID) nel 2010 e 2011 si trova, ad esempio, un protocollo che riporta come criterio di descrizione delle fonti utilizzate il riferimento ad articoli e pubblicazioni disponibili in lingua inglese. Un principio generale per realizzare una rassegna quanto più “sistematica” possibile dovrebbe essere, al contrario, combinare in sede di analisi i risultati di fonti bibliografiche multi-lingue (periodici e riviste, documenti online), letteratura grigia (rapporti e atti di conferenze) e opinioni di persone ed esperti, a cominciare ove possibile proprio dalle lingue parlate sul luogo. Limitare la rassegna a quanto pubblicato in lingua inglese è inevitabilmente fonte di distorsione in materia di sviluppo.

Sempre nel caso della cooperazione allo sviluppo, l’Iniziativa internazionale sulla valutazione d’impatto (3ie) ha promosso, insieme al Campbell Collaboration (C2)⁴⁰, una serie di rassegne sistematiche, chiamandole *synthetic reviews*. Sul piano terminologico, vorremmo perlomeno incoraggiare l’uso di questa dizione, rassegne sintetiche piuttosto che sistematiche, se non altro per ridimensionare la pretesa esaustività delle rassegne.

Il punto di partenza per una valutazione strategica, in ogni caso, è quello che definiamo una “Riconoscizione Sintetica” (RS) attorno all’iniziativa da valutare, a partire dalla raccolta delle informazioni documentali di base sul progetto e da un approfondimento, attraverso una *review*, di quello che la letteratura ha appurato sul tema in oggetto. La RS è ciò che consentirà di preparare poi, con sufficiente rigore, sia una concettualizzazione preliminare precisa sull’agenda di sviluppo

⁴⁰ Nel caso dell’iniziativa DFID citata sopra, si richiama espressamente la metodologia della Cochrane Collaboration, un’iniziativa internazionale che valuta l’efficacia degli interventi sanitari, attraverso le sintesi offerte dalle revisioni sistematiche.

di particolare interesse (la lotta alla povertà - area tematica di interesse che abbiamo qui approfondito a titolo esemplificativo -, il rafforzamento della resilienza di un sistema, il miglioramento della *governance*...), sia una disamina delle teorie del cambiamento collegate all'intervento oggetto di valutazione.

Subito dopo, prima di avviare l'indagine conoscitiva, con la vera e propria raccolta e analisi di informazioni, è necessario predisporre un “Disegno della Valutazione” (DV), da cui deriverà il concreto piano operativo che definisce i metodi e le tecniche di analisi. Il DV, infatti, deve contenere la descrizione delle metodologie e delle attività che saranno utilizzate per fornire risposta alle esigenze conoscitive delle modalità operative con cui sarà svolto il servizio e delle risorse umane messe a disposizione, nonché l'esplicitazione degli aspetti legati all'organizzazione delle attività di raccordo con le strutture impegnate nelle attività di monitoraggio e attuazione, e con le strutture di programmazione e implementazione.

Naturalmente, una valutazione strategica deve partire dalle priorità programmatiche e dalla logica del programma (e delle teorie del cambiamento che lo guidano) e, sulla base di un'analisi comparata relativa a quel che è stato realizzato, deve evidenziare la sua pertinenza in un quadro politico e socio-economico in costante mutamento, focalizzandosi sugli effetti del programma stesso in relazione agli obiettivi strategici che si proponeva di raggiungere.

La domanda di fondo da porsi nella valutazione strategica è dunque: “L'iniziativa è stata capace di generare i cambiamenti (strategici) che intendeva promuovere?”. Questa domanda deve permettere di identificare il nodo centrale e implica considerazioni su: quali sono la natura e il contenuto dell'iniziativa? Quali le circostanze specifiche e il contesto? Quali gli obiettivi di *policy* esplicativi e impliciti? Quale natura e forma di impatto strategico atteso?

Per questa ragione, il DV deve anzitutto formulare delle precise domande valutative, avendo chiaro quali siano gli obiettivi strategici del programma. Le domande specifiche che poi sostanzieranno il DV non sono predefinite neanche nel formato: possono essere descrittive (tenendo conto del contesto, dei processi in atto, delle politiche), causali e predittive, con l'unica raccomandazione che devono essere orientate a un approccio critico (cioè valutare il contributo al cambiamento che l'iniziativa assicura e il valore aggiunto dell'approccio strategico adottato per realizzare la stessa) e permettere di identificare le variabili chiavi e gli indicatori corrispondenti su cui poi si incentrerà l'analisi (e l'eventuale *range* dei punteggi).

Il percorso del lavoro valutativo procede, dunque, con la definizione del DV che, schematicamente, si compone delle seguenti sotto-fasi:

1. incontri iniziali con i committenti della valutazione strategica e con i programmatore e gli implementatori dell'iniziativa, per l'esplicitazione sia degli obiettivi (esplicativi e impliciti) di ciascuno in relazione all'iniziativa, sia delle correlate teorie del cambiamento assunte per il programma;
2. mappatura degli obiettivi dell'iniziativa e delle teorie del cambiamento sottostanti (anche esse presenti in forma esplicita o implicita nell'iniziativa, da identificare, categorizzare e sintetizzare tra quelle pertinenti individuate in letteratura, quelle esplicativi o impliciti degli attori protagonisti), combinando i risultati della RS e le informazioni raccolte nella sotto-fase precedente, cioè attraverso un confronto/negoziato tra documenti del programma ex ante, stati di avanzamento e indicazioni di committenti/decisori;
3. semplificazione della mappa degli obiettivi, condensati in un numero limitato di “obiettivi rilevanti” ai fini dell'indagine, così da ridurre le dimensioni oggetto di analisi, in relazione ai vincoli di tempo, risorse, informazioni disponibili;
4. stesura di una *long list* delle domande di valutazione pertinenti, per mettere in rapporto diretto l'analisi del cosiddetto “raccordo tra impatto (o effetti), contesto e meccanismi”, di cui si dirà oltre, con gli obiettivi rilevanti dell'iniziativa;

5. discussione sulla *long list*, per la graduazione delle domande valutative, a partire dall'elaborazione di giudizi di rilevanza (delle varie domande rispetto agli obiettivi rilevanti);
6. *assessment di valutabilità*, sulla base dell'attribuzione di un giudizio di valutabilità delle varie domande (in base a natura delle fonti, tempistica ecc.); definizione del grado complessivo di valutabilità (attraverso un indice sintetico finale);
7. stesura della *short list* delle domande di valutazione pertinenti, con cui si finalizza di DV⁴¹.

Concluso il momento di consultazione con i programmatore finalizzato alla raccolta delle domande valutative, definite le modalità di graduazione delle stesse attraverso l'elaborazione delle preferenze raccolte (con l'uso della tecnica del *focus group*), concluso il processo di selezione con cui si è definito il grado complessivo di valutabilità, e definita infine una *short list* si tratterà di sottoporla alla condivisione dei programmatore e implementatori dell'iniziativa per una verifica di:

- (1) sussistenza e consistenza delle basi dati e delle fonti informative disponibili rispetto alle finalità dell'analisi,
- (2) accessibilità alle fonti primarie e agli attori da coinvolgere nel processo di analisi,
- (3) tempi e risorse disponibili per realizzare approfondite indagini.

Nello specifico, il DV contiene almeno i seguenti elementi:

- a. riflessione sulle domande di valutazione;
- b. indicazione delle fonti dei dati e delle informazioni;
- c. individuazione degli strumenti metodologici e segnatamente delle tecniche di valutazione che si vorranno adottare per la valutazione strategica e operativa;
- d. individuazione delle modalità di contatto e comunicazione con le strutture dell'iniziativa;
- e. definizione delle tempistiche di realizzazione;
- f. descrizione della divisione dei task con relativi gruppi di lavoro (entità e composizione).

Il DV ha, dunque, anche una funzione di Piano Operativo dell'azione valutativa.

Non perché contino più le giuste domande delle risposte, ma perché è fondamentale chiarire gli obiettivi della valutazione strategica, il disegno di quadro valutativo va basato sulle teorie da sottoporre a prova di evidenza, guardando a come la teoria si traduce e misura con la pratica (seguendo l'approccio del realismo critico), piuttosto che concentrarsi sull'integrità teorica (l'intervento realizza quanto era stato inizialmente previsto?), modificando eventualmente gli stessi obiettivi e, di conseguenza, il tipo di impatto atteso.

Le domande valutative del DV hanno, cioè, l'obiettivo di analizzare il contributo in termini strategici dell'iniziativa, a partire dall'elaborazione di ipotesi riguardanti le trasformazioni sociali, economiche, politiche, istituzionali, culturali e ambientali avvenute in presenza e in assenza delle attività della cooperazione allo sviluppo nel corso del periodo di intervento.

L'occasione di sperimentare ottiche innovative di osservazione di casi concreti a livello micro permette di mettere in relazione l'analisi socio-economica che accompagna le attività di cooperazione allo sviluppo con un approccio al tema della povertà che integra alcune delle principali riflessioni sul carattere multidimensionale del fenomeno, ampiamente affermate nel

⁴¹ Uno strumento operativo per il completamento del DV, utile sia ai fini poi della raccolta delle informazioni e delle esigenze valutative sia nella presentazione dei risultati delle analisi di valutabilità e rilevanza dei singoli quesiti valutativi (considerando il rapporto costi/benefici delle attività valutative da intraprendere) potrà eventualmente essere rappresentato da una matrice, in cui sarà possibile, tra l'altro: associare le domande di valutazione alle tematiche individuate; indicare le politiche, gli strumenti e i processi dell'iniziativa coinvolti dalla domanda valutativa, indicare il grado di rilevanza complessivo della domanda alla luce di considerazioni generali quali la tempistica dell'avvio delle attività oggetto della valutazione, indicare l'approccio metodologico da seguire (es. analisi desk, indagine di campo, fonti statistiche nazionali, in relazione ai tre piani della realtà), tenendo conto del particolare contesto e della non sempre agevole reperibilità dei dati.

dibattito scientifico ma ancora poco presenti come riferimento strategico per valutare e promuovere l’azione della cooperazione internazionale allo sviluppo.

In pratica, le domande del DV si basano su un approccio alla valutazione strategica che si fonda sull’importanza di chiarire l’impatto del dato intervento e sul raccordo tra l’impatto stesso e il contesto e i meccanismi dell’iniziativa.

Per quanto riguarda l’identificazione delle variabili di riferimento, che corrispondono agli indicatori che permettono di misurare le trasformazioni delle dimensioni chiave evidenziate dal DV e che, di fatto, definiscono anche gli ambiti di ricerca e raccolta dei dati, è possibile distinguere almeno tre piani differenziati:

1. La verifica sulla qualità dell’implementazione dell’intervento (che rimanda al campo valoriale delle scelte politiche a monte degli interventi).
2. La valutazione degli effetti, per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi esplicativi e impliciti dell’intervento (in termini di valutazione strategica piuttosto che operativa), con possibilità di utilizzo di tecniche di valutazione contro-fattuale.
3. La valutazione più strettamente strategica che interessa la valutazione dell’impatto dell’intervento in termini di realizzazione degli obiettivi appunto strategici e del contributo – attraverso gli effetti generati – alla trasformazione delle iniziative politiche e al miglioramento delle politiche pubbliche sul tema⁴².

Per tutti i livelli considerati si prevede il ricorso alle fonti di dati ufficiali, fra cui in primo luogo gli uffici di statistica e le fonti internazionali, insieme alle fonti dei progetti che aderiscono al programma.

In sostanza, dovranno essere presenti nella *short list* domande specifiche associate a ciascuna di queste tre componenti: impatto, contesto e meccanismi. Giova ripetere che, a fronte di questa impostazione metodologica, in sede di riscontro empirico nella valutazione applicata ai casi concreti, si tratta sempre di partire dai vincoli di tempo e risorse e informazioni disponibili per tradurre il DV in termini fattibili, attraverso le necessarie fasi di semplificazione e focalizzazione su alcune domande particolarmente rilevanti.

A questo punto, dunque, è necessario approfondire i tre aspetti indicati.

7. Il cuore della valutazione: il raccordo tra impatto, contesto e meccanismi

Ricercare l’evidenza relativa ai tre piani della realtà - sulla base di una *short list* di domande valutative riferite a impatto, contesto e meccanismi - implica definire la strategia di indagine campionaria, fonti, termini, tecniche e metodi da utilizzare, definire le soglie per fermare la ricerca a dati livelli di saturazione.

È, in sostanza, la costruzione del metodo per analizzare l’evidenza: testare la pertinenza (riesce la ricerca a indirizzarsi sulla teoria da sottoporre a test?) e il rigore (riesce la ricerca a dare sostegno alle conclusioni che si possono trarre?).

Sulla base della raccolta delle informazioni, guidata da quanto il DV definisce come area prioritaria di approfondimento e fondata sull’impiego di diverse tecniche di indagine socio-economica e statistica (in base al principio di triangolazione di cui si parlerà oltre), si passa a:

⁴² Si tratta, in altri termini, di valutare gli effetti, ovvero la capacità degli interventi adottati di trasformare la realtà nella direzione voluta, identificando e producendo stime plausibili, sulla base dell’evidenza empirica e dei nessi causali attribuibili alla realizzazione degli interventi stessi in relazione al quadro di contesto (ivi compresi gli obiettivi generali della politica).

- (1) l'analisi, per ricavare dei risultati in modo ordinato e sistematico, estraendo quelli che popolano di evidenza il quadro valutativo,
- (2) la sintesi dei risultati, comparando quelli dei diversi casi e con quanto emerso in letteratura, rapportandoli agli obiettivi valutativi, cercando prove per confermare o smentire (cioè "controllare") le teorie del programma e ridefinire la concettualizzazione da cui si era partiti alla luce delle evidenze legate agli effetti sui tre piani della realtà; e infine,
- (3) la capitalizzazione dei risultati, coinvolgendo diversi *stakeholder* nel revisionare e discutere i risultati attraverso una disseminazione orientata a far emergere raccomandazioni e considerazioni condivise circa gli elementi di forza e le opportunità, le lezioni apprese e gli insegnamenti per il futuro derivanti dall'esperienza oggetto di valutazione.

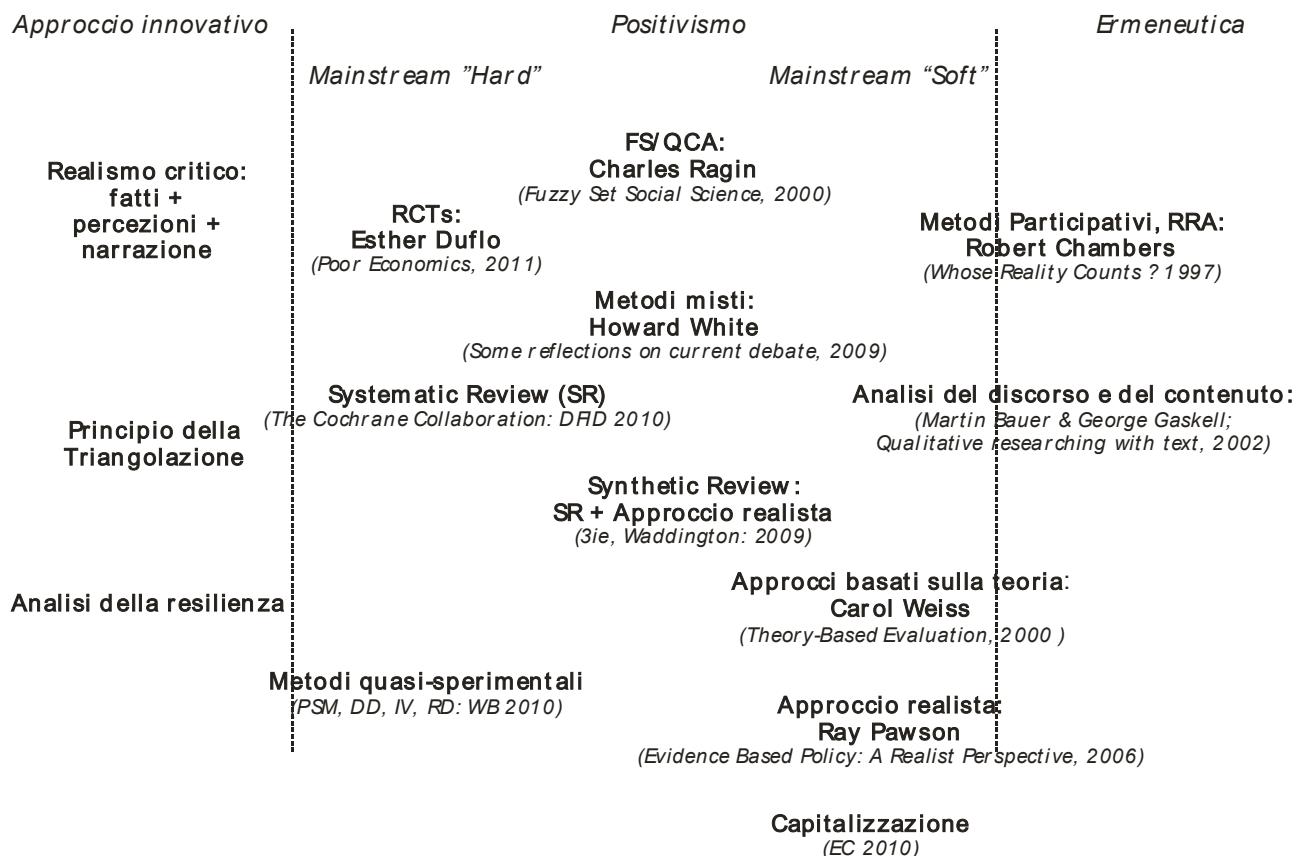
Prima di questi ultimi tre passaggi, però, si tratta di approfondire il nucleo centrale della valutazione strategica, impennato sul raccordo tra effetti (l'impatto che interessa approfondire, secondo la logica contro-fattuale, in termini di contributo specifico dato dall'intervento), contesto (che si approfondirà più avanti, ma che dipende, nella sua delimitazione, dal tipo di effetti che ci interessa approfondire, in ragione della presenza di cosiddette esternalità o *spillover*, che variano al variare degli effetti considerati) e meccanismi. Per farlo è utile una digressione sulle diverse scuole di valutazione.

In modo grossolano, si può semplificare in termini schematici la rappresentazione dei diversi approcci alla valutazione utilizzati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo.

Una prima grande differenziazione sul piano epistemologico che ispira questi approcci è quella tra (neo-)positivismo ed ermeneutica. Inoltre, si può parlare di una differenziazione tra approcci prevalenti (*mainstream*), che cioè sono più diffusi e impiegati, insegnati nella maggior parte delle università, distinguendoli da approcci eterodossi.

Quello che qui proponiamo si discosta dai principali approcci alla valutazione e si caratterizza - oltre che per l'adozione esplicita quali criteri fondanti del principio dei tre livelli della realtà (che si può collegare - come dicevamo - al realismo critico), del concetto di resilienza e del principio della triangolazione (su cui si tornerà più avanti) - per un connotato che si potrebbe definire "eclettico": questo approccio ha, cioè, l'ambizione di integrare coerentemente diverse proposte esistenti, semplicemente scegliendo tra diversi approcci, metodi, procedure, stili e tecniche valutative esistenti, che funzionano meglio in un caso e peggio in un altro. E ciò basta a caratterizzarlo come eterodosso e a superare la dicotomia tra approcci ispirati al positivismo e quelli all'ermeneutica.

Fig. 3 - La mappa degli approcci alla valutazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo



La mappa dei diversi approcci alla valutazione, a titolo puramente esemplificativo, riporta i nomi e rispettive pubblicazioni di alcuni tra gli studiosi di riferimento più citati. Anzitutto (in corrispondenza della colonna Mainstream “hard”) l’economista francese all’MIT, Esther Duflo, icona dei *Randomised controlled trial* applicati alla cooperazione allo sviluppo, cui si richiama e affianca, spesso nei casi in cui il metodo sperimentale dei RCT non è praticabile, un mix di metodi quantitativi di tipo econometrico cosiddetti quasi sperimentali, il *Propensity Score Matching*, il metodo della *Difference-in-difference* e le *Pipeline comparisons*, il *Regression Discontinuity Design* e l’uso delle *Instrumental Variables*. Si tratta di metodi contro-fattuali sui quali esiste ormai una copiosa letteratura di tipo manualistico, come è il caso del volume pubblicato nel 2010 dalla Banca Mondiale⁴³. Questo volume, tra i tanti disponibili, si cita qui per evidenziare un rischio concreto a cui va incontro l’uso di questi metodi: si tratta di sofisticate tecniche econometriche che si traducono, in pratica, in stringhe di comandi per applicativi software - come STATA - che possono diventare automatiche *routine* in mano a ricercatori che, se sprovvveduti, “si fidano” troppo dei comandi e dei controlli di rito (i test di diagnostica) che le pubblicazioni raccomandano. Nel caso specifico, si tratta di un volume che presenta alcuni errori concettuali e discutibili routine che molti “utenti” rischiano di far propri acriticamente⁴⁴.

Si tratta, nel caso dei metodi sperimentali e di quelli quasi sperimentali, di metodi statistici ed econometrici di valutazione dell’impatto molto utilizzati dagli economisti nel campo delle scienze sociali.

⁴³ S. Khandker, G. B.Koolwal, H. Samad (2009), *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, World Bank, Washington.

⁴⁴ Nel caso della sezione relativa alle variabili strumentali (capitolo 6), ad esempio, si confondono i test di diagnostica su strumenti “deboli” con quelli di sovraidentificazione e si confonde il test di Sargan con quello di Hansen. Più in generale, poi, si utilizzano comandi di STATA obsoleti, come emerge leggendo i molti articoli scritti da Christopher Baum e apparsi su *The Stata Journal*.

Esistono poi approcci di altro segno: in particolare la mappa fa riferimento a due filoni (in corrispondenza della colonna Mainstream “soft”).

Da un lato, l'approccio basato sulla teoria (*theory-based*), come quello proposto da Carol Weiss e che si concentra sui “meccanismi” che l'intervento attiva per conseguire gli obiettivi prefissati; si tratta cioè di esplicitare le ipotesi (esplicite o implicite) sottostanti gli interventi e le politiche che si realizzano (le cosiddette teorie del programma), raccogliendo le opinioni e le evidenze (circa atteggiamenti e decisioni che si relazionano, sulla base delle preferenze, alle opportunità e ai vincoli esistenti) in modo quanto più possibile sistematico per testare e raffinare la data teoria sul funzionamento dell'intervento. I risultati dell'analisi, in questo caso, mirano a combinare la riflessione teorica e l'evidenza empirica, focalizzandosi sulla spiegazione del “come” gli interventi e le politiche approfonditi operano, in modo da permettere ai decisori politici di utilizzare questa comprensione dei meccanismi di successo per applicarla nei propri particolari contesti di riferimento.

Esiste, a fianco dell'approccio basato sulla teoria, l'approccio realista, rappresentato nella mappa da Ray Pawson. In modo complementare al precedente - che si concentra sul ragionamento o meccanismo (generale) che spiega il risultato dell'intervento – questo approccio approfondisce e cerca di evidenziare come le scelte individuali spieghino gli effetti e i risultati di un dato intervento sulla base di un meccanismo che opera nelle specificità e particolarità del *setting* (il contesto, espresso in termini di caratteristiche spazio-temporali proprie della componente fisica, di comportamenti propri della componente sociale dei vari *stakeholder*) a disposizione. Il collegamento tra scelte individuali e particolare sequenza tra contesto, meccanismi ed effetti di un intervento sottolinea l'importanza delle specificità di una data situazione per spiegare il come siano stati conseguiti gli effetti di un intervento⁴⁵.

In una posizione intermedia tra i due filoni - quello sperimentale e quasi (più “quantitativo”) da un lato e quello realista e basato sulla teoria (più “qualitativo”) dall’altro - si collocano le *synthetic review* e i metodi misti proposti dall’Iniziativa internazionale per le valutazioni d’impatto (la 3IE) coordinata da Howard White. Le *synthetic review* altro non sono che revisioni sistematiche (più ancorate, per le cose dette in precedenza, ai metodi quantitativi) che incorporano un approccio realista, mentre i metodi misti identificano un’ideale scala di eccellenza sul piano del rigore scientifico e metodologico per approfondire la causalità (che permette di spiegare gli effetti degli interventi, cioè l’impatto) ponendo al vertice i metodi sperimentali; e ove non sia possibile applicarli, proponendo in subordine l’uso di metodi quasi sperimentali affiancati, per quel che non riescono a fare, dalle valutazioni realiste o basate sulla teoria. Non si tratta di un equilibrio omeostatico tra i due filoni, nel senso di un bilanciamento variabile che trova un equilibrio ottimale al variare delle condizioni particolari di lavoro, tantomeno di una triangolazione di approcci che invece noi proponiamo, ma di una gerarchia implicita di metodi, di tipo generale, che pone al vertice, a mo’ di *gold standard*, i metodi sperimentali. Si tratta di una soluzione che scontenta soprattutto chi critica il principio dell'uniformità metodologica, come scrive in un interessante articolo in proposito Nicoletta Stame⁴⁶.

Dalla nostra prospettiva, ci sembra che ci sia più di un fraintendimento tra i due filoni essenzialmente “contrapposti” e che ciò sia dovuto - semplificando in modo forse eccessivo e provocatorio - a una distanza disciplinare di tipo corporativo che porta da un lato gli economisti *mainstream* - con una certa supponenza rispetto alle altre scienze sociali (al punto che diversi economisti non si riconoscono nella categoria ampia di quelle scienze) e forti del proprio status sociale riconosciuto dal “mercato” - semplicemente ad adottare un apriorismo economico e a ignorare il resto dei metodi di valutazione (quelli classificati come “qualitativi”); e dall’altro lato, in

⁴⁵ Un testo introduttivo sui diversi metodi, in particolare sulle differenze e complementarietà tra approccio basato sulla teoria e approccio realista è G. Marchesi, L. Tagle e B. Befani (2011) , *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL, DPS-Ministero dello Sviluppo Economico, Roma.

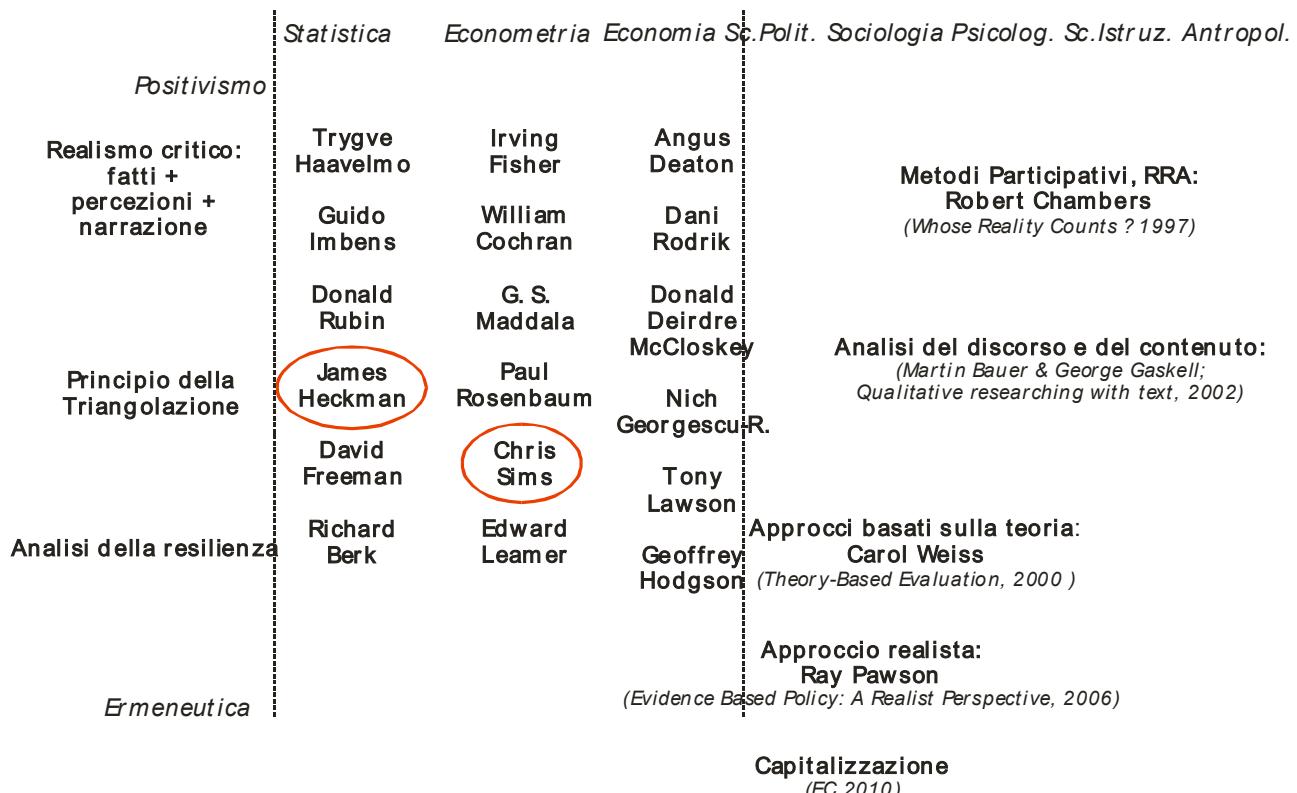
⁴⁶ N. Stame (2010), “What Doesn’t Work? Three Failures, Many Answers”, *Evaluation*, Vol. 16, N. 4.

una posizione difensiva e in un certo senso subalterna, le scienze sociali più “deboli” sul mercato adottano un pre-giudizio speculare e per diverse ragioni poco convincente, riesumazione rovesciata dell’ignoranza degli economisti, che banalizza i metodi quantitativi per giustificare la bontà del proprio modo “alternativo” di valutare.

A questo proposito, può essere d’aiuto una riorganizzazione della mappa degli approcci alla valutazione illustrata sin qui, centrandola sul dettaglio disciplinare.

Fig. 4 - La mappa degli approcci disciplinari alla valutazione degli interventi

Approccio innovativo



Quel che emerge, forse fin troppo prevedibilmente ma che ci preme comunque sottolineare, è la natura non monolitica delle discipline, a cominciare da quelle “forti” sul mercato che qui approfondiamo brevemente. Infatti, la stessa grossolana linea di demarcazione tra approcci ispirati al positivismo e quelli all’ermeneutica la possiamo ritrovare presente trasversalmente all’interno di ogni disciplina. Ad esempio, come ricordato in precedenza, il realismo critico trova interesse e applicazioni anche in seno all’economia politica. In particolare, un filone eterodosso di economia politica come la scuola post-keynesiana adotta un approccio filosofico di sistema aperto che si traduce in prospettive diverse, come il realismo critico associato a Tony Lawson⁴⁷ di cui si è detto, o l’approccio globale e indifferenziato (encompassing) di Paul Davidson⁴⁸, che adotta un punto di vista centrato sulla natura non ergodica del mondo⁴⁹. Prospettive comunque critiche nei confronti dell’economia neoclassica prevalente che abbraccia il sistema filosofico del positivismo con un’idea ontologica della realtà intesa come sistema chiuso in cui entrano in relazione eventi atomistici. Facendo propria l’obiezione già di Keynes (1939) all’applicazione di metodi di correlazione multipla a problemi economici “complessi” e, quindi, senza un elevato grado di uniformità nel

⁴⁷ T. Lawson (1997), *Economics and Reality*, Routledge, Londra.

⁴⁸ P. Davidson (1996), “Reality and economic theory”, *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 18, N. 4.

⁴⁹ Le probabilità degli eventi non possono essere note né per via oggettiva né per via soggettiva e si dà, quindi, una situazione di incertezza radicale, con un mondo che non è né predeterminato né immutabile.

conto⁵⁰, questi filoni teorici criticano il cosiddetto “realismo empirico”; ma non ripudiano l’uso dell’econometria in sé quanto un uso positivista, fondato sull’applicazione generalizzata di routine e tecniche che si basano su ipotesi rigide che permetterebbero di comprendere la corretta specificazione delle relazioni causali⁵¹.

Esistono, detta diversamente, vari quadri inferenziali a cui diverse tecniche econometriche rimandano⁵². In termini più specifici per la valutazione dei nessi causali che spiegano l’impatto di interventi di cooperazione allo sviluppo, la stessa logica contro-fattuale non è rigidamente e unicamente riconducibile all’uso che la brillante Esther Duflo fa dei RCT. Sorprende, anzi, che teorici e metodologi delle discipline che abbiamo grossolanamente definite “deboli” sul mercato critichino l’impostazione di Howard White o facciano riferimento appunto solo a Esther Duflo, dal momento che, in entrambi i casi, non si tratta di statistici o econometristi metodologi, ma di economisti che applicano metodi e tecniche di ricerca.

Sarebbe molto più utile che chi volesse criticare, da posizioni alternative, il predominio degli economisti e dei RCT prendesse in considerazione i teorici e metodologi che, sia sul fronte degli statistici che su quello degli econometristi, hanno sviluppato e riflettono su questi metodi. In particolare, nella mappa degli approcci disciplinari alla valutazione degli interventi sono riportati studiosi di riferimento nel campo della statistica, dell’econometria e dell’economia politica (dunque applicativi nell’ultimo caso), tra i quali si trovano molti alleati potenziali per una posizione critica nei confronti dell’idea dei RCT come *gold standard*. In modo un po’ approssimativo, si va da teorici e metodologi più inclini ad una posizione (neo)positivista - in alto - a studiosi più critici e assimilabili ad alcune petizioni dell’approccio ermeneutico - in basso. Nei riferimenti bibliografici di chi critica i metodi sperimentali e quasi sperimentali raramente si leggono pubblicazioni di questi autori, che invece offrono molti spunti stimolanti per le posizioni critiche e potenziali alleati per la costruzione di un approccio migliore alla valutazione. Si tratta, per altro, di autori di chiara fama, autentici classici per la valutazione: basterebbe in proposito citare James Heckman tra gli statistici (premio Nobel per l’economia nel 2000) e Christopher Sims tra gli econometristi (premio Nobel per l’economia nel 2011).

Ancora una volta, occorre rilevare il problema della diffusa disattenzione nei confronti dei dibattiti del passato e ripetere il *refrain* “tutto è già stato detto, ma poiché nessuno ascolta bisogna continuamente ripetere”: ci sono contributi che molti decenni fa, all’interno delle discipline “hard”, ponevano in evidenza problemi metodologici molto simili a quelli che oggi sono evocati dalle posizioni critiche esterne, il che portò per esempio allo sviluppo del filone dei modelli econometrici strutturali che partono dalla necessità di incorporare, modellizzandole, le teorie sui comportamenti e i meccanismi causali. Basterebbe citare, per ragioni di spazio, solo alcuni esempi, dando per conosciuti i contributi classici degli statistici della prima metà del ventesimo secolo⁵³:

- quaranta anni fa Deirdre McCloskey, che allora si chiamava ancora Donald, difendeva l’uso intelligente di metodi quantitativi nell’analisi della storia economica, criticando però il termine infelice di storia “cliometrica”, cioè meramente quantitativa⁵⁴, ma anche la retorica del rigore econometrico, per poi approfondire e argomentare in tutti i lavori successivi una posizione critica e di progressivo rifiuto dell’approccio positivista, pubblicando poi quindici

⁵⁰ J. M. Keynes (1939), “Professor Tinbergen’s method”, *Economic Journal*, vol. 44, N. 195.

⁵¹ P. Downward (2003), “Econometrics”, in J. E. King (a cura di), *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.

⁵² La logica inferenziale Bayesiana, per esempio, o l’analisi ateorica dei modello vettoriali AutoRegressivi e l’approccio che combina induzione e deduzione, teoria e dati di David Hendry all’analisi delle serie storiche, ma anche i metodi Logit e Probit multinomiali che superano il limite di considerare variabili solo dicotomiche nell’analisi su dati sezionali.

⁵³ Tra tutti: R. Fisher (1935), *Design of Experiments*, Hafner, New York.

⁵⁴ D. McCloskey (1971), “Introduzione alla nuova storia economica”, *Rivista storica italiana*, anno LVVIII, fasc. 1.

anni fa un articolo che ci sembra esemplare nella distinzione tra significatività statistica e teorico-economica, di grande insegnamento per gli studi sulla valutazione⁵⁵.

- oltre trenta anni fa, Edward Leamer evidenziava i molti limiti della randomizzazione come soluzione ultima della logica contro-fattuale⁵⁶;
- venti anni fa James Heckman criticava l'eccessiva enfasi delle valutazioni sul "se" gli interventi funzionino piuttosto che sul "come" lo facciano, contestando l'idea che la randomizzazione sia il *gold standard* - che non esiste -, spiegandone limiti e possibilità, come pure nel caso delle variabili strumentali, e sostenendo che maggiori sforzi dovrebbero andare ad analizzare i meccanismi potenzialmente generalizzabili che spiegano "perché" e "in che contesti" si prevede che gli interventi funzionino⁵⁷.

In breve, se da un lato naturalmente occorre confutare gli argomenti che non convincono, non è necessaria e nemmeno utile la tecnica retorica fondata su processi di banalizzazione ed eccessiva semplificazione degli "avversari"; piuttosto, ci sembra che esistano naturali spazi di complementarità e non di antagonismo tra i diversi approcci indicati (i metodi classificabili come "quantitativi", sperimentali e contro-fattuali, e quelli "qualitativi" fondati sulla teoria e sulla valutazione realista). Può sembrare schematico, ma i punti di convergenza e accordo da cui partire sono almeno due:

- i metodi econometrici e statistici di tipo contro-fattuale (cioè, i metodi sperimentali e quasi sperimentali) permettono di individuare e misurare tecnicamente in termini generali l'effetto causale netto (l'impatto) di una causa potenziale (l'intervento oggetto di valutazione), che è la prima fondamentale domanda a cui rispondere in modo rigoroso (e perciò niente affatto facile) in una valutazione strategica, sulla base di una ricca base dati disponibile;
- la valutazione realista e quella fondata sulla teoria permettono di approfondire, soprattutto attraverso lo studio di caso, i motivi e la sequenza di fattori (a partire dal contesto che li determina e dai meccanismi che la teoria del programma incorpora) che portano al funzionamento dell'intervento, cioè a raggiungere il dato effetto (che, per poter essere rigorosamente attribuito all'intervento, richiede - come indicato nel punto precedente - un approccio contro-fattuale), rispondendo alla domanda sul "come" e "in quali situazioni" l'effetto è causato⁵⁸.

Su queste basi, una conciliante non contrapposizione tra i diversi approcci appare una soluzione percorribile e ideale, sempre tenendo ben presenti vincoli di tempo e risorse, dati adeguati e metodi appropriati che possono consentire o impedire a un esercizio di valutazione l'approfondimento tanto della quantificazione dell'impatto netto di un intervento, quanto delle interazioni con contesti differenti e logiche teoriche di dinamiche processuali alternative per il raggiungimento degli obiettivi (cioè meccanismi).

C'è poi una ragione di fondo che obbliga, a parere di chi scrive, a misurarsi con lo sforzo di coniugare approccio contro-fattuale e approccio fondato sulla teoria e realista, ed è la comune

⁵⁵ D. McCloskey e S. Ziliak (1996), "The standard error of regressions", *Journal of economic literature*, Vol. XXXIV, marzo.

⁵⁶ E. Leamer (1978), *Specification Searches: Ad Hoc Inference with Non Experimental Data*, John Wiley and Sons, New York (in particolare, il capitolo 7 sulla logica contro-fattuale); E. Leamer (1983), "Let's take the con out of econometrics", *The American Economic Review*, Vol. 73, N. 1.

⁵⁷ J. Heckman (1992), "Randomization and social policy evaluation", in C. F. Manski e I. Garfinkel (a cura di), *Evaluating welfare and training programs*, Harvard University Press, Cambridge. Si tratta di considerazioni simili a quelle che, cinque anni dopo, troviamo nel volume di critica "esterna" di E. Pawson e N. Tilley (1997), *Realistic evaluation*, Sage, Londra.

⁵⁸ L'autore ringrazia Guido Pellegrini per la segnalazione di un capitolo di Alberto Martini, per ragioni di spazio eliminato dal manuale A. Martini, M. Sisti (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, che tocca questi stessi punti con argomenti simili. Allo stesso modo, risultano simili le considerazioni fatte da Ugo Trivellato in occasione di recenti presentazioni pubbliche alla Società Italiana di Valutazione.

necessità di misurarsi con il principio di causalità e con l'importanza di far proprio, ancora una volta ispirandosi all'approccio del realismo critico, il principio non negoziabile della triangolazione.

8. L'analisi dei nessi causali e il principio della triangolazione

Anzitutto, alcune considerazioni sul principio di causalità. Questo è un tipico esempio di situazione in cui si avverte il bisogno di una *synthetic review* oppure, all'opposto, il senso di vertigine che deriva da un concetto da sempre così centrale nella riflessione scientifica e filosofica può suggerire una risposta su come programmare di passare il tempo qualora si fosse costretti a vivere su un'isola deserta in solitudine per molti anni: c'è una ricchissima e appassionante letteratura che attraversa i secoli e spazia dalle scienze esatte, alla statistica e all'econometria, alle scienze sociali e filosofiche e a quelle umanistiche e da cui, con una buona dose di umiltà, c'è moltissimo da poter apprendere, anche nella prospettiva circoscritta della valutazione.

Non c'è né lo spazio né le capacità da parte di chi scrive per provare a sintetizzare tanta riflessione di grandissima qualità. Insieme a molti altri, gli autori citati in precedenza come riferimenti per la statistica e l'econometria per la valutazione d'impatto, ad esempio, offrono numerosi e importanti contributi sul tema ed è un filone particolarmente interessante per chi vorrà approfondirlo, perché in continua evoluzione in termini di tecniche statistiche ed econometriche che si confrontano concretamente con il principio di inferenza causale e la misurazione rigorosa del nesso causa-effetto⁵⁹. Sul piano più generale, ci limitiamo a segnalare un recente contributo di Jacques Tacq che passa in rassegna le diverse scuole di pensiero che negli ultimi decenni si sono concentrate sul tema della causalità nelle scienze sociali⁶⁰.

Quello che ci preme di sottolineare è che, trascurando discussioni non pertinenti rispetto al tema della causalità, come la differenza tra variabili qualitative e quantitative in termini di livelli di misurazione dei dati sperimentali (scala nominale e ordinale per i caratteri qualitativi; scala numerica a intervalli di tipo discreto e continuo per i caratteri quantitativi) o altri aspetti puramente tecnico-statistici e relativi alle procedure di stima, se si considera il principio della condizione necessaria come una caratteristica centrale della causalità, allora l'idea dei cosiddetti condizionali contro-fattuali⁶¹ è ciò che permette di identificare il nesso causale e determina, di fatto, la presenza di una logica sperimentale tanto negli studi che applicano i RCT quanto in studi di caso e di tipo qualitativo. Il fatto che una sotterranea e sana inquietudine serpeggi nel campo della filosofia della scienza e della conoscenza, e che la logica contro-fattuale non debba intendersi come l'unico vero paradigma interpretativo del concetto di causalità, non significa che diversi metodi - e non solo quello sperimentale – non possano e non debbano misurarsi nei fatti con quella stessa logica contro-fattuale.

Il nesso causale si differenzia da quello logico⁶² proprio perché incorpora i condizionali contro-fattuali: dal punto di vista del legame puramente logico, infatti, dall'affermazione (P) “Io sono il padre di Elias” deriva logicamente l'affermazione (Q) che “Io sono più anziano di Elias” e da questa relazione “P \Rightarrow Q” deriva, utilizzando le negazioni, che “non Q \Rightarrow non P”, cioè che se è vero che “Io NON sono più anziano di Elias”, allora è vero anche che “Io NON sono il padre di Elias”,

⁵⁹ Fra tutti, vogliamo qui segnalare due saggi: un classico (P. Holland (1986), “Statistics and Causal Inference”, *Journal of the American Statistical Association*, N. 81) e un recente lavoro che, grazie alla cura di David Collier, Jasjeet Sekhon e Philip Stark raccoglie gli articoli sul tema di David Freedman, morto nel 2008: D. Freedman, (2010), *Statistical Models and Causal Inference: A Dialogue with the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge.

⁶⁰ J. Tacq (2011), “Causality in qualitative and quantitative research”, *Qual Quant*, Vol. 45.

⁶¹ N. Goodman (1947), “The Problem of Counterfactual Conditionals”, *The Journal of Philosophy*, Vol. XLIV.

⁶² Il chiarimento esemplificativo riprende quello di J. Tacq (2011), op. cit.

ma non deriva una relazione “non P \Rightarrow non Q”, cioè se “Io NON sono il padre di Elias” non è detto che “Io NON sono più anziano di Elias”.

Viceversa, nel caso di connessioni causali, cioè legami di condizionali contro-fattuali, se è vero che “l’intervento X determina l’effetto Y” ($X \Rightarrow Y$), come nel caso di un intervento efficace nel ridurre la povertà (o migliorare la capacità di *governance*), allora deve essere anche vero che “senza l’intervento X non si ha l’effetto Y” (non $X \Rightarrow$ non Y), cioè in quel contesto, senza l’intervento dato non si avrebbe riduzione della povertà.

Dal momento che la realtà sociale è complessa e che raramente il comportamento oggetto di studio è determinato da un solo fattore (Y funzione solo di X), perché di solito diverse cause si affiancano nel determinare gli esiti di una misura, si pone il problema della effettiva attribuzione causale; e si deve evitare il rischio di attribuzioni spurie dovute a fattori importanti non presi in considerazione (cioè, la covariazione di X e Y non deriva direttamente dall’effetto della variabile X, ma dagli effetti di altre variabili indipendenti W e Z).

L’analisi multivariata - che non prende in considerazione solo la relazione tra X e Y - deve basarsi su una solida teoria che permetta di selezionare le variabili da prendere in considerazione e sull’uso di tecniche - come la RCT - che consentono di eliminare (controllandole) le altre variabili indipendenti e di isolare l’effetto di X, per mezzo di un’inferenza causale ricavata dell’evidenza delle regolarità empiriche. Devono essere tecniche che, anche attraverso l’analisi della convergenza dei risultati ottenuti, contribuiscono a controllare la robustezza dei risultati finali.

La stessa logica generale contro-fattuale che caratterizza il nesso causale si può utilmente applicare anche agli studi di caso e all’analisi degli effetti che la valutazione realista incorpora: non è perché si tratta di singoli casi oggetto di studio che non si è in presenza di relazioni causali tra le caratteristiche analizzate e non si mette in funzione una logica comparativa (perlomeno confrontando due casi), sulla cui base considerare le caratteristiche come variabili - che, cioè, variano al variare dei casi - e identificare le specificità. Quel che conta è che esistono diverse strategie che sono tentativi di analizzare le relazioni causali, mentre i diversi metodi - indipendentemente dal fatto che utilizzino tecniche quantitative o qualitative - possono misurarsi con la stessa logica contro-fattuale, così come tutti si misurano con la complessità del reale e con la sfida di comprendere i meccanismi sottostanti gli impatti.

A rigore, sia la validità interna che quella esterna sono importanti; sia gli effetti fattuali (e percepiti) sia le strutture e i meccanismi che generano gli effetti sono importanti. Da questo punto di vista, è più ideologica la contrapposizione disciplinare che vorrebbe schiacciare l’antagonismo tra *mainstream* “hard” (l’economia) e “soft” (la sociologia o l’antropologia) sulla contrapposizione - ricordata da Tacq - tra metodi quantitativi e qualitativi, tra l’idea della spiegazione causale e della misurazione esatta e l’approccio interpretativo centrato sulla comprensione, tra la tendenza alle generalizzazioni e alle leggi generali e la tendenza a raccontare le specificità e l’unicità dei casi, tra l’approccio deduttivo e quello induttivo, tra i test statistici e la ricerca esplorativa, tra approcci oggettivi e quelli soggettivi, tra analisi su grandi campioni e osservazione partecipante e interviste in profondità a poche persone, tra un approccio centrato sulle variabili e quello centrato sui singoli casi. È una contrapposizione ideologica perché associata implicitamente all’antagonismo tra conservatori e trasformatori, liberali ed eterodossi, disciplina a-valoriale e ricerca basata su valori, positivismo ed ermeneutica, realismo metafisico e idealismo.

Indubbiamente la strada della complementarità e dei metodi misti non è facile, irta di sospetti e diffidenze, e in pratica si riduce spesso a un’attribuzione di “primogenitura” ad un approccio principale e di un ruolo secondario e subordinato all’altro approccio, come dimostra il caso dei *mixed-method* proposti da White e criticati da Stame.

Tuttavia, proprio il terreno del linguaggio comune, se non altro implicito, come può essere l’adozione della logica contro-fattuale non disgiunta da un’attenzione ai meccanismi che sottostanno all’effetto netto conseguito, può aiutare. A far emergere spazi di sinergia tra approcci complementari è il caso, ad esempio, dei metodi di analisi qualitativa comparata (*Qualitative*

Comparative Analysis, o QCA), associati al nome di Charles Ragin e all'uso, ad esempio, della teoria dei sistemi sfumati (*Fuzzy-Set*)⁶³, collocati da noi in una posizione intermedia nella rappresentazione grafica della mappa degli approcci alla valutazione. Si tratta di un insieme di metodi e tecniche di analisi comparata che mira a consentire analisi dei complessi nessi causali su un numero di osservazione inferiore a quelli ritenuti necessari per fare inferenza statistica (i cosiddetti casi di *small-n*)⁶⁴.

L'aspetto interessante del metodo proposto da Ragin è che, adottando la logica contro-fattuale per analizzare i nessi causali e non contrapponendosi alle metodologie statistiche utilizzate per analizzare situazioni che presentano molte osservazioni - al punto che il metodo di analisi proposto può agevolmente essere combinato, ad esempio, con tecniche di regressione Logit e log-lineare -, tuttavia essa coglie l'opportunità, nel caso delle situazioni con poche osservazioni (*small-n*, appunto, che avrebbe un inevitabile problema statistico di pochi gradi di libertà), di trovare un punto di equilibrio tra l'importanza della generalizzazione e quello dell'approfondimento della complessità, servendosi dell'algebra Booleana per misurarsi con i problemi dell'analisi causale.

Ci si limita però qui a segnalare come la stessa QCA, affrontando sfide equivalenti a quelle delle tecniche econometriche impiegate nei metodi quasi sperimentali, finisca - a dispetto di quanto sostengono i suoi utilizzatori - con l'incorrere negli stessi problemi relativi al dover accettare diverse ipotesi molto restrittive senza alcuna evidenza⁶⁵. Ciò avviene per quanto riguarda sia le ipotesi circa:

- (1) la corretta forma funzionale delle relazioni causali (spesso di tipo lineare),
- (2) l'ipotesi che importanti variabili esplicative siano omesse ma non siano comunque correlate con le variabili indipendenti d'interesse incluse nell'analisi (cosiddetta esogeneità associata all'*omitted variable bias*, con il problema che l'endogeneità di una variabile indipendente implica che il suo coefficiente è distorto e inconsistente),
- (3) il fatto che i parametri stimati misurino i nessi causali e non semplicemente l'associazione, correndo così il rischio di confondere correlazioni spurie con relazioni causali (rischio che la modellizzazione econometrica riduce anzitutto proprio sulla base di ipotesi di relazioni *theory-based*, a conferma del fatto che la "teoria del programma" deve essere considerata molto importante anche per i metodi sperimentali e quasi sperimentali).

Il fatto che metodi di analisi come la QCA affrontino gli stessi problemi dei metodi econometrici sperimentali e che questi, a rigore, debbano basarsi su una solida teoria del meccanismo di cambiamento e che la stessa logica contro-fattuale possa valere anche per le valutazioni realiste e quelle basate sulla teoria, crea condizioni favorevoli per l'applicazione sistematica del principio della triangolazione, a cui abbiamo più volte fatto riferimento.

Nel caso del realismo critico, la triangolazione è da intendere come un principio qualificante che, ove possibile⁶⁶, dovrebbe essere continuamente messo in pratica: l'analisi descrittiva e quella storica possono utilmente contribuire a esplorare i meccanismi causali, così come gli impatti dell'azione dei meccanismi possono essere bene analizzati attraverso metodi econometrici quantitativi.

In particolare, la Valutazione strategica degli effetti fonda la propria efficacia sulla disponibilità di dati completi e attendibili. Due elementi concorrono a qualificarne i risultati:

⁶³ C. Ragin (2000), *Fuzzy-Set Social Science*, The University of Chicago Press, Chicago.

⁶⁴ Anche se la soglia che distingue situazioni *small-n* da situazioni con un numero di osservazioni sufficientemente grande è tutt'altro che scontata

⁶⁵ J. Seawright (2004), *Qualitative Comparative Analysis vis-a-vis Regression*, Meeting of the American Political Science Association, mimeo.

⁶⁶ Disponibilità di tempo, risorse finanziarie e competenze specifiche nel team di valutazione, quantità e qualità delle informazioni disponibili.

1. La qualità e completezza di dati diacronici che comprendano almeno un periodo antecedente e un periodo sufficientemente distante nel tempo dal momento dell'implementazione delle azioni rispetto alle quali si intende misurare l'attribuzione della variazione delle variabili.
2. La qualità e la completezza dei dati sincronici relativi alle stesse variabili misurate su popolazioni, istituzioni o territori (o campioni di esse/essi) che beneficiano in misura diversa o in tempi diversi delle dette azioni.

Due principali gruppi di variabili sono centrali:

1. Il gruppo delle variabili che misurano l'impatto da individuarsi in funzione degli obiettivi generali e specifici dell'iniziativa e in stretta relazione con le considerazioni più generali inerenti al quadro strategico all'interno del quale si inserisce l'iniziativa.
2. Il gruppo delle variabili di controllo, cioè delle variabili che sulla base della teoria sottostante sono messe in relazione con le variabili di impatto e che comprendono sia variabili osservabili sia eventuali *proxy* di variabili non osservabili.

La condizione ideale è rappresentata dalla disponibilità di serie storiche. Ciò consente di analizzare gli effetti del programma sui trend delle variabili di impatto. In mancanza di serie storiche è importante rendere disponibili dati *baseline* relativi a un periodo precedente l'implementazione del programma. I dati *baseline* possono, in subordine, essere raccolti ex-post attraverso diverse tecniche di raccolta di dati secondari (Recall, PRA, interviste qualitative a osservatori privilegiati). L'applicazione di diverse modalità di raccolta dati è, in ogni caso, necessaria per integrare i dati esistenti e per indagini specifiche e a campione su alcune componenti dell'iniziativa o su componenti che interessano settori e variabili per le quali non sono disponibili dati da fonti primarie e ufficiali.

Guardare alla stessa cosa da diversi punti di vista (la strategia multipla) è un metodo per tradurre un approccio ispirato al realismo critico in pratica, superando i limiti di singoli approcci, singole discipline, singoli metodi e tecniche di analisi dei dati e singoli insiemi di dati. L'importanza degli approcci sinestetici, basati cioè sulla contaminazione tra le discipline nelle scienze umane, rafforza il principio della triangolazione nella pratica valutativa così come sperimentato in tutt'altro ambito, con risultati di valore, nelle diverse scuole di teoria letteraria⁶⁷.

La natura interdisciplinare dei team di valutazione deve essere arricchita dalla combinazione e contaminazione di diverse tecniche, che permettono di controllare le osservazioni e i risultati in termini di grado di convergenza sullo stesso oggetto di analisi. Si tratta, in fondo, di una prospettiva complementare al pluralismo metodologico e opposta alla tradizionale rigida contrapposizione tra metodi quantitativi (e approccio positivista) e qualitativi (e approccio interpretativo).

La complementarità si ha tra tecniche quantitative, che tendono ad essere condensatrici di molti dati, e tecniche qualitative che, all'opposto, sono esploratrici di aspetti chiave di pochi casi. La triangolazione mira a essere, in questa accezione, sistematica: triangolazione metodologica all'interno di singoli metodi (analisi di robustezza) e tra i diversi metodi (quantitativi, qualitativi, QCA); triangolazione di dati (adottando un disegno di ricerca longitudinale che fa uso di serie storiche e una comparazione multi-situata); triangolazione tra diverse unità di analisi (a livello di individui, gruppi e collettività).

Nei casi frequenti in cui le possibilità di un controllo sistematico e di generalizzabilità dei risultati sono poche, anche in ragione di un numero limitato di casi che non consente di applicare facilmente analisi statistiche inferenziali, la triangolazione dei metodi consente di dare maggiore robustezza ai risultati stessi del lavoro.

⁶⁷ Il nuovo storicismo di Foucault, la semiotica di Barthes e la critica sociale di Pasolini.

9. L'importanza dell'analisi del contesto

Preso come esempio concreto su cui focalizzare l'approfondimento della nostra proposta metodologica e operativa, la multidimensionalità dello sviluppo e della povertà - da ricategorizzare nella specificità di ciascun contesto tra quelli oggetto di valutazione - implica che l'impatto di un intervento non è generalizzabile in assoluto, ma va rapportato alla complessità della realtà, intessuta di molti fattori, concausa e circostanziata.

Lo stesso intervento o approccio non è mai riprodotto nella stessa maniera e, anche se lo fosse, è difficile pensare che possa essere trasferito indifferentemente a un contesto sociale e a un sistema istituzionale diverso. Piuttosto che parlare in generale di replicabilità o applicabilità in altri contesti, l'obiettivo della valutazione strategica dovrebbe essere un'analisi esplicativa (ancora una volta ispirandosi all'approccio del realismo critico) di interventi sociali complessi che non vanno letti come "casi esemplari".

Le tendenze, le possibilità e potenzialità sono il cuore dell'analisi valutativa, perché possono essere realizzate o no nei fatti. Per osservare l'impatto e insieme cercare di analizzare i nessi causali occorre focalizzarsi sulla spiegazione di cosa rende particolarmente interessanti le esperienze, nelle specifiche circostanze e nei contesti di riferimento, così da offrire elementi di interesse per altre esperienze e contesti. Occorre guardare come è il mondo, piuttosto che gli assiomi e, sulla base dell'analisi dell'impatto, testare se la teoria è in grado di tradursi nella realtà, così da dare indicazioni alle politiche.

L'impatto degli interventi, ovviamente, non dipende solo dalle teorie sottostanti, ma dagli individui coinvolti, le relazioni interpersonali, le istituzioni e le infrastrutture, cioè dal contesto in cui gli interventi si realizzano nelle diverse situazioni. L'importanza del contesto significa enfatizzare la diversità e le differenti dinamiche di cambiamento riscontrate dagli stessi interventi (e la diversa capacità di resilienza dimostrata).

Gli interventi sociali sono complessi perché implicano delle teorie su meccanismi che determinano cambiamenti, ma coinvolgono anche e soprattutto le azioni di persone (che contano); sono processi spesso non lineari (con negoziazioni e feedback in ogni fase), incapsulati in sistemi sociali, suscettibili di modificazioni in corso d'opera (processi di adattamento e incapsulamento locale sono cruciali), sono sistemi aperti e di cambiamento attraverso l'apprendimento. Ecco perché, in questo senso, parlare di replicabilità in generale è difficile; semmai si tratta di voler massimizzare le *chance* di successo di un approccio alla cooperazione internazionale in base alle circostanze specifiche date nel contesto di riferimento.

Se è importante capire se l'intervento oggetto di valutazione avrebbe lo stesso effetto qualora fosse applicato a un altro gruppo o contesto o scala, è allora davvero importante, per quanto possibile, combinare metodi di valutazione dell'impatto (utilizzando la logica contro-fattuale per identificare il nesso causale che in virtù della realizzazione di un intervento determina alcuni effetti specifici e rilevabili su categorie identificabili di beneficiari) e metodi di valutazione realista e basata sulle teorie del cambiamento (con l'approfondimento di casi di studio per analizzare meglio i meccanismi e i contesti che hanno generato gli effetti osservati).

Come già detto, nella pratica si tratta poi di semplificare e ridurre (adattando, scegliendo, adeguando, combinando, facendo cioè i conti con la traduzione sul piano operativo di una proposta generale sul piano metodologico) diversi approcci/metodologie, metodi e tecniche di ricerca, focalizzandosi sugli effetti prodotti nella società e la loro desiderabilità e capacità di conseguire obiettivi prefissati (efficacia), circostanziando il tutto nei diversi contesti.

I contesti sono le condizioni circostanziate, esterne all'iniziativa, che favoriscono o all'opposto ostacolano il raggiungimento degli effetti positivi, attesi e no.

Sulla base di quanto appena detto, l'orizzonte di riferimento per un intervento di cooperazione internazionale allo sviluppo può essere schematicamente ricondotto a quattro dimensioni contestuali di interesse che devono essere analizzate:

1. Le istituzioni, con cui si intende in senso pragmatico la qualità delle soluzioni socio-politico di tipo formale e informale (dal funzionamento del sistema giuridico all'applicazione delle leggi, alla distribuzione dei diritti di proprietà, dalle norme alle consuetudini, alle regole e ai rapporti di fiducia) che presiedono allo svolgimento dei rapporti interpersonali e delle organizzazioni e che sono, in sostanza, fenomeni storici e relativi risultanti dalla complessa interazione tra strutture socio-economiche e propensioni individuali e collettive. Nella specificità di un dato contesto, le istituzioni possono risultare fattori che limitano o agevolano il "funzionamento" dell'intervento. Dieci anni fa Acemoglu, Robinson e Johnson reagirono al determinismo geografico, dimostrando come la geografia influenzzi lo sviluppo economico in modo indiretto, proprio attraverso il tramite delle istituzioni che, quando più funzionali, favoriscono migliori dinamiche di sviluppo nel lungo periodo⁶⁸.
2. La stabilità politica, che si riferisce alle condizioni locali, nazionali e internazionali di stabilità, stato di diritto e assenza di violenza (i rischi di conflitti e frammentazione sociale hanno effetti negativi diretti che disincentivano comportamenti cooperativi). La continuità dell'impianto strategico di una politica pubblica, indipendentemente per esempio dai fisiologici cambiamenti di governo, ha per esempio effetti anche sulle istituzioni.
3. La geografia, intendendo i vantaggi e gli svantaggi che la posizione geografica in senso fisico (latitudine, prossimità ai servizi infrastrutturali di connessione, clima, presenza di particolari problemi,...) determina per il conseguimento di effetti positivi da parte dell'intervento. In un saggio di grande successo, Jared Diamond⁶⁹ ha spiegato come le differenze climatiche, i vantaggi geografici e le economie di scala hanno da sempre rappresentato un fattore decisivo per spiegare diversi risultati economici. La geografia è l'unico fattore contestuale esogeno che non co-evolve con lo sviluppo economico.
4. L'integrazione nel mercato, che si riferisce alla grandezza e natura del mercato di riferimento, in termini di difficoltà o facilità di partecipazione al commercio nazionale e internazionale in dati settori. Si tratta di un canale particolare attraverso cui una specifica tipologia di istituzioni (il legame tra capitale, lavoro e mercati dei prodotti e servizi all'interno dei mercati più generali) altera il comportamento degli operatori economici; un perno della relazione tra stato-mercato e imprese. La promozione dell'integrazione economica e la concentrazione del mercato, la natura oligopolistica e il profilo della catena del valore, come anche l'accesso alle tecnologie disponibili, sono importanti aspetti da considerare, perché fattori che influenzano l'esito degli interventi in relazione alla dimensione economica dello sviluppo.

Si tratta di quattro prerequisiti interrelati e ineludibili che influenzano, spesso in modo decisivo, il raggiungimento dei risultati⁷⁰.

Ovviamente, l'importanza del contesto complica ulteriormente l'analisi, perché piccoli cambiamenti sono sufficienti ad alterare la situazione e a determinare significative trasformazioni negli effetti. Un calcolo preciso, in termini di attribuzione rigorosa di pesi, delle diverse dimensioni contestuali non è facile e fondamentalmente i legami sono incerti.

Utilizzando nuovamente a titolo di esempio la concettualizzazione sulla povertà da cui siamo partiti come esempio concreto di tema centrale della valutazione strategica, possiamo rappresentare visivamente il fatto che le diverse dimensioni della povertà (e, in pratica, le corrispondenti variabili

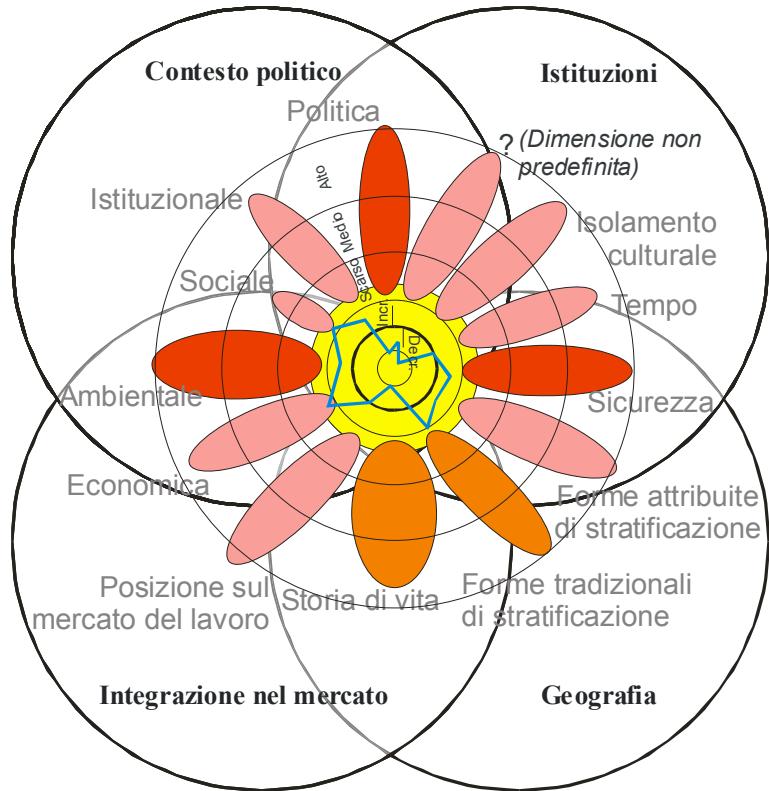
⁶⁸ D. Acemoglu, S. Robinson, S. Johnson (2001), "The colonial origins of comparative development", *American Economic Review*, N. 91.

⁶⁹ J. Diamond (1998), *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*, Random House, London.

⁷⁰ D. Rodrik (2007), *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton University Press, Princeton.

utilizzate per costruire gli indicatori) sono influenzate dalle quattro dimensioni contestuali indicate. Sono dimensioni che interagiscono tra loro in modo non predeterminato a livello generale e che possono avere diretta influenza più su una o sull'altra delle dimensioni della povertà, quindi si adotta una rappresentazione grafica che non fissa aprioristicamente nessi e corrispondenze tra contesto e specifiche dimensioni della povertà. Per inciso, la rappresentazione della multidimensionalità della povertà attraverso il fiore dello sviluppo non esplicita in questa sede i nessi della povertà in termini di rilevanza delle diverse dimensioni (significatività concretamente misurabile sulla base delle concrete variabili quantitative o qualitative adottate nell'analisi specifica di valutazione e visualizzabile con tre diversi colori o combinazioni degli stessi) rispetto al trilemma che collega la povertà economica alla disuguaglianza sociale e alla sostenibilità ambientale cui, implicitamente, le “almeno” 12 dimensioni della povertà rimandano e che qui ci limitiamo soltanto a ricordare.

Fig. 5 - Le quattro dimensioni contestuali



L'analisi dello specifico contesto preesistente o sopraggiunto, cioè delle caratteristiche particolari che creano particolari opportunità, risorse, ma anche vincoli, permette di rispondere alle domande: “in quali condizioni l'intervento funziona, cioè quando funziona l'intervento?”, che completa il trittico dell'orizzonte valutativo strategico centrato, da cui siamo inizialmente partiti e che è centrato sull'impatto (se e quanto funziona un intervento? E per chi?) e sul meccanismo esplcativo sottostante (in che modo l'intervento funziona?), oltre che appunto sull'analisi dell'influenza (positiva o negativa rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici) del contesto.

Infine, il completamento della valutazione strategica può tradursi in termini di cosiddetta “capitalizzazione”, cioè condivisione e “controllo” finale di quella conoscenza delle pratiche che deriva dal disegno di valutazione e dall'analisi svolta, attraverso meccanismi formalizzati e basati su un approccio partecipativo di discussione e divulgazione con diversi *stakeholder* dei risultati, così da:

- favorire e accelerare la comprensione e il riconoscimento dei possibili impatti non solo a livello dell'iniziativa in sé, ma anche sulla politica pubblica nel suo complesso,

- generare lezioni apprese su buone pratiche,
- identificare *policy recommendations*.

Infatti, la capitalizzazione, che qui ci limitiamo a menzionare, prevista esplicitamente da alcuni programmi comunitari di cooperazione (ad esempio Enpi CBC Med)⁷¹ è definibile come “la raccolta sistematica, l’analisi e la disseminazione di conoscenza su buone pratiche di cooperazione da integrare nelle politiche di sviluppo, un processo per rendere i risultati della cooperazione visibili e per condividere le esperienze”⁷². Il coinvolgimento dei diversi attori e partner, che ha accompagnato le diverse fasi del processo valutativo (una valutazione che non è, evidentemente, di tipo partecipativo né un’auto-valutazione) è la precondizione per organizzare un sistema di gestione della conoscenza più partecipato e orientato alla capitalizzazione.

10. Il “protocollo” operativo della proposta di valutazione strategica

La proposta sin qui illustrata si traduce, operativamente, in una serie di fasi più o meno approfondite e prolungate nel tempo, secondo i casi e le possibilità (e in pratica non sequenziali in modo rigido come per comodità è illustrato), che permettono di ricapitolare sinteticamente l’approccio e il metodo di lavoro.

Fase 1 (Preliminare): Definizione del Disegno di Valutazione (DV)

1. Ricognizione sintetica della letteratura e delle conoscenze (*synthetic review*)

2. Concettualizzazione delle dimensioni dello sviluppo oggetto di analisi

- *Rappresentazione ideografica (relativa, a seconda dei casi, a povertà, resilienza, governance, ...)*

3. Incontro/i iniziale/i del team di valutazione con committenti

- *(esplicitazione degli obiettivi e delle teorie del cambiamento assunti per il programma e identificazione degli obiettivi di valutazione)*

4. Definizione delle domande valutative e del DV;

- *Stesura di una Long List (previo incontri con committenti)*
- *Focus Group (con più committenti insieme) e graduazione delle domande valutative*
- *Elaborazione di giudizi di rilevanza (rispetto agli obiettivi strategici oggetto di valutazione)*
- *Negoziazione sui criteri, adottando approcci partecipativi*

⁷¹ In questo caso, lo specifico obiettivo è quello di integrare il programma MED con i programmi ENPI CBC MED e IPA CBC al fine di garantire un quadro coerente d’intervento, moltiplicare gli effetti - grazie alle sinergie tra i programmi - e identificare le raccomandazioni per realizzare il cosiddetto “mainstreaming”, che non sarà affidato soltanto alle consuete attività di disseminazione (convegni, seminari, sensibilizzazione dei mezzi di informazione), ma all’apprendimento delle “buone prassi” e delle sperimentazioni significative del programma ,così da incidere direttamente sui sistemi istituzionali a livello verticale (soprattutto a livello locale, coinvolgendo enti territoriali che hanno funzioni di programmazione e creando le condizioni per dare continuità agli interventi) e orizzontale (a livello di politiche nazionali e per orientare la programmazione futura a valere sul prossimo ciclo di fondi europei 2014-2020).

⁷² Per approfondire i principi della capitalizzazione, si veda: CeSPI (2010), *Methodological paper on Med Programme capitalisation*, Programma MED, Roma.

5. Assessment di valutabilità

- *Attribuzione del giudizio di valutabilità (fonti, tempistica ecc)*
- *Definizione del grado complessivo di valutabilità (indice sintetico)*
- *stesura della short list delle domande (che individuano griglia di valori - aspetti rilevanti nella valutazione: quali interventi valutare? Su quali aspetti concentrare l'attenzione? Quando un intervento ha avuto successo?) e identificazione dei corrispettivi indicatori*

6. Completamento del DV

- *Lista finale di domande (con identificazione di indicatori e correlate fonti informative) su effetti coincidenti o meno con esito che doveva essere raggiunto con il meccanismo, previsti e imprevisti, differenziati per gruppi, con attribuzione causale e logica contro-fattuale): (QUANTO) FUNZIONA? E PER CHI? Guardando a tre livelli di realtà (fattuale, percepita e narrata)*
- *Lista finale di domande sul meccanismo latente (in base alla teoria del cambiamento sottostante adottata, la spiegazione contingente centrata su processo e collegata al contesto, all'implementazione e alle preferenze): COME FUNZIONA?*
- *Lista finale di domande su contesto (istituzioni, integrazione nel mercato, stabilità politica, geografia): IN CHE SITUAZIONE FUNZIONA?*

Fase 2a (Operativa) – Raccolta informazioni (sulla base del principio della triangolazione),

tramite uso di fonti primarie (tramite possibile somministrazione di questionari) e secondarie

- *Relative ai tre piani della realtà (fatti stilizzati, percezioni, narrazione ufficiale)*
- *Di tipo quantitativo e qualitativo che possano essere rilevate a basso costo, ma con alta frequenza*
- *Relative a diverse unità di analisi (individui, gruppi e collettività)*
- *Relative alla linea di base su indicatori (derivati direttamente dalle domande del DV) relativi e effetti oggetto di analisi, contesto e meccanismo del cambiamento*
- *Secondo logica contro-fattuale, di tipo sia longitudinale sia sezionale*

Fase 2b (Operativa) – Analisi interpretativa dei dati (sulla base del principio della triangolazione)

- *Metodi quantitativi descrittivi e, ove possibili, inferenziali (RCT, Difference in Difference, Matching Score & Pipeline comparison, Instrumental Variables, Discontinuity Regression Design, Multiple Criteria Decision)*
- *Analisi di approfondimento (processo iterativo di analisi di profondità) su meccanismi e contesti e ricorso allo studio di casi che presentano effetti particolarmente “interessanti” o “insoliti” (pre-identificabili con le analisi basate su metodi quantitativo già descritte o con tecniche di clusterizzazione degli interventi che compongono l'iniziativa nel suo complesso⁷³), con ricorso a Focus e Delphi Group, interviste individuali, analisi del discorso e del contenuto, metodi partecipativi*

⁷³ La *cluster evaluation* è un metodo utile alla valutazione strategica e a unire il livello dei singoli progetti al livello di programma. Lo scopo della *cluster evaluation* è, infatti, quello di raggruppare progetti simili all'interno delle linee di intervento del Programma in modo da confrontarli e identificare problemi e soluzioni più a livello di sistema e quindi a livello di *policy*. È un metodo per valutare se l'insieme dei progetti adempie gli obiettivi a livello di programma in termini di trasformazioni strategiche e quindi anche con riferimento a processi in corso a livello macro; in questo senso, si tratta di un metodo che contribuisce a valutare la bontà dei criteri di selezione dei progetti finanziati, evidenziando sbilanciamenti rispetto agli obiettivi del programma. Il metodo prevede la creazione di gruppi di progetti per temi, problemi e prodotti/risultati assimilabili, la definizione di un quadro di riferimento comune nel quale riversare le domande valutative strategiche, la realizzazione di interviste, *focus group*, incontri fisici e virtuali (*via skype*) durante i quali confrontare le diverse esperienze valutandole con riferimento alle domande strategiche condivise. In questo modo si creano comunità di pratica e di conoscenza (soprattutto di carattere tacito) che consentono importanti approfondimenti su diverse questioni, nel caso anche di carattere operativo, e l'individuazione di orientamenti per la ri-programmazione della cooperazione regionale. Il CeSPI l'ha introdotta e utilizzata nell'ambito del lavoro di

- *QCA, ove possibile, di controllo della robustezza dei risultati*

Fase 2c (Operativa) – Ulteriori approfondimenti

- *Approfondimento su carenze dati e informazioni e raccomandazioni per impostare iniziative future simili che facilitino la valutazione strategica d'impatto in termini di disponibilità e affidabilità dei dati*

Fase 3 (Chiusura) – Completamento Valutazione strategica e apprendimento orientato alla capitalizzazione

- *sintesi dei risultati orientata alla capitalizzazione (o esercizio collettivo di condivisione delle conoscenze).*

Nella Tabella che segue si riporta una matrice di sintesi che mette in relazione metodi e strumenti di indagine più comuni utilizzabili nelle diverse fasi di realizzazione della valutazione.

Tabella 1 - Metodi e tecniche più comuni per fasi

Fase/prodotto	Metodologie e tecniche								
	1. Matrice di valutabilità	2. Analisi desk	3. Cluster evaluation & analysis ⁷⁴	4. Focus group	5. Consultazione/ negoziato	6. Indagini di campo (interviste/questionari)	7. Analisi valutativa qual- e quantitative	8. Indicatori del valore aggiunto	9. Casi studio
Definizione del DV	✓	✓		✓	✓				
Raccolta e analisi dati		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Approfondimenti ulteriori	✓	✓				✓	✓		✓
Completamento e capitalizzazione		✓	✓	✓	✓		✓	✓	

capitalizzazione per il programma di partenariato euro-latinoamericano a livello sub-nazionale per la promozione della coesione sociale, UrbAl III. Si veda: CeSPI (2009), *Servicio de asistencia y acompañamiento de clusters de proyectos para fortalecer las alianzas territoriales*, OCO URB-AL III, mimeo.

⁷⁴ Al fine di garantire un rigore scientifico in sede applicativa, la realizzazione della *cluster evaluation* può combinarsi all'impiego – compatibilmente con la disponibilità dei dati – della *cluster analysis* che, in modo simile a tecniche di analisi fattoriale, consente di individuare delle similarità tra le diverse unità progettuali considerate, tenendo presente che nel caso in esame si intende perseguire non soltanto l'obiettivo di individuare gruppi al cui interno le unità progettuali siano il più possibile simili tra loro, ma anche quello di avere gruppi costituiti da unità caratterizzate da livelli di indicatori sintetici che misurano le dimensioni centrali delle linee d'intervento di un Programma. La predisposizione di una classificazione, fondata statisticamente è evidentemente utile per superare il rischio di una semplice graduatoria (che, in termini convenzionali, è semplicemente un ordinamento gerarchico delle singole unità progettuali considerate, situata ciascuna univocamente in una certa posizione rispetto a tutte le altre sulla base di un indicatore assunto come criterio dell'ordinamento stesso). La *Cluster Analysis*, al pari dell'analisi fattoriale, può all'uopo servire per analizzare la tendenza al raggruppamento statisticamente omogeneo sia di progetti sia di territori. In pratica, si tratta di decidere anzitutto il criterio di misurazione della similarità o prossimità tra progetti (il livello di correlazione): temi, problemi o prodotti/risultati, che diventano il quadro di riferimento comune nel quale riversare le domande valutative strategiche. La *cluster evaluation* e la *cluster analysis* possono utilmente essere utilizzate per la valutazione strategica, per gli approfondimenti tematici e anche sulle questioni di ordine statistico.