

# Valutazione di efficacia e indagini di customer satisfaction

*Mauro Palumbo*

Dipartimento di Scienze Antropologiche, Corso A. Podestà, 2, 16124, Genova.  
palumbo@unige.it

(versione provvisoria)

## **Sintesi:**

La valutazione di efficacia delle politiche pubbliche acquista una crescente importanza, in ragione anche delle modalità partecipate di programmazione e valutazione delle stesse, che derivano da pressanti esigenze di governance, ascrivibili alla numerosità ed eterogeneità degli attori implicati. Nel contesto della democrazia inclusiva, dialogica e deliberativa che viene affermandosi in numerosi ambiti di definizione delle policies, in particolare di produzione di servizi alla persona, le indagini di customer satisfaction debbono essere utilizzate in modo diverso da quello tradizionale. Il ruolo dell'Istat di produttore di dati utili per l'analisi d'impatto e di garante metodologico della correttezza delle rilevazioni può subire corrispondenti mutamenti.

## **Parole chiave:**

Efficacia delle policies, customer satisfaction, democrazia deliberativa

## **1. Politiche pubbliche, efficacia, valutazione**

### **1.1 Le domande sociali**

Le democrazie occidentali sono da decenni caratterizzate da un crescente ruolo dei poteri pubblici nella produzione di servizi a beneficio dei cittadini, che ha assegnato crescente rilievo alle *policies* in concomitanza con un disinteresse crescente per la politica. I due fenomeni si sono in parte sovrapposti, in quanto l'espansione dello stato sociale e la crescente visibilità dei *diritti di cittadinanza* o diritti sociali (Marshall, 1963) si sviluppa un paio di decenni prima della crisi di legittimazione dei partiti e delle istituzioni, del "governo debole" di cui siamo tuttora testimoni e vittime (cfr. Donolo e Fichera, 1981). Ai fini della nostra analisi, è sufficiente sottolineare che il giudizio dei cittadini sulle politiche pubbliche, o meglio sugli effetti di tali politiche sulle loro condizioni di vita, diviene sempre più importante rispetto al giudizio degli stessi cittadini sulla coerenza delle azioni dei governanti con i principi e valori cui questi si richiamano (o si sono richiamati nel chiedere il voto ai cittadini stessi).

Come ho avuto modo di osservare anche recentemente (cfr. Palumbo 2006), questo duplice fenomeno ha fatto sì che la sfida della governabilità si giochi sempre più sul terreno dell'efficacia delle politiche pubbliche. Da un lato, infatti, il peso assunto dalle attività pubbliche di produzione (in via diretta o indiretta) di servizi pubblici sposta il

giudizio dei cittadini dal terreno della *legittimità* delle scelte operate a quello della *bontà* delle scelte e della loro efficienza o economicità. In luogo di chiedersi: aveva titolo l'Ente a fare quella scelta? È stata quella una scelta assunta in modo *democratico*? È stata una scelta *giusta*? È stata coerente con i valori e i principi cui si ispira la maggioranza che l'ha approvata?, ci si chiede: è stata *buona* quella scelta? Ha davvero assolto i bisogni degli utenti? Lo ha fatto nel modo migliore? Poteva costare meno?

Questa, sommariamente esposta, è una prima ragione del crescente interesse per la valutazione di efficacia delle politiche pubbliche, che negli Stati Uniti nasce già negli anni Sessanta e si sviluppa considerevolmente nei decenni successivi (cfr. Stame, 1998) e che in Italia conosce solo negli ultimi 15 anni un'espansione significativa.

C'è un secondo motivo dello sviluppo della valutazione in Italia, costituito dalle difficoltà che incontrano i decisori nella definizione e implementazione delle *policies*. Esse derivano dalla crescente complessità sociale, che mette definitivamente in crisi, anche sul piano della pratica professionale e delle scelte normative, il principio della "razionalità sinottica" già efficacemente criticato, sul piano scientifico, da Lindblom negli anni Sessanta (cfr. Lindblom e Braybrooke, 1963; Lindblom, 1968). In breve, ci si rende conto che programmare e valutare in una società complessa (cfr. Palumbo, 2001) è assai difficile per l'aumento delle variabili e degli attori in gioco e per la velocità con cui si diffonde il cambiamento, da cui deriva una realtà sociale a minor tasso di prevedibilità, che richiede, in buona sostanza:

- a) di limitare la funzione del quadro conoscitivo iniziale (la cosiddetta analisi dei bisogni) all'identificazione delle linee strategiche da perseguire
- b) di affidare all'interazione tra i diversi attori implicati la definizione più puntuale delle politiche, recuperando per via pragmatica l'impossibilità di effettuare ex ante attendibili previsioni degli effetti delle politiche (il tema è sviluppato in Palumbo, 2001)
- c) di riconoscere il ruolo del processo attuativo nel determinare l'effettiva produzione degli effetti attesi, incorporando quindi gli attuatori nel processo decisionale, da un lato, e riconoscendo, dall'altro lato, che "l'implementazione delle politiche è la prosecuzione dell'attuazione con altri mezzi" (cfr. Capano e Giuliani, 1996), dal che consegue la necessità di concentrare l'attuazione anche sul processo di produzione delle *policies* e non solo su quello decisionale
- d) infine, di assegnare alla valutazione (sia del processo attuativo che dei risultati conseguiti) un ruolo decisivo non tanto e non solo per governare il processo fino ai suoi esiti attesi, ma anche e soprattutto per poter costantemente apprendere dall'esperienza e recuperare quindi, attraverso la valutazione, quel controllo sui processi che inizialmente si pensava di poter ottenere con una buona programmazione<sup>1</sup>.

Il processo di incorporazione dei principali attori, ivi inclusi i destinatari delle politiche pubbliche, nei processi programmatori, gestionali e valutativi, affermato recentemente anche da leggi quali la 328/2000, deriva da una pluralità di fattori, messi in luce dalla letteratura e ormai ben evidenti anche alla pubblica opinione.

---

<sup>1</sup> Come ha osservato Dente (2000, p. 11), il successo della valutazione nel settore pubblico "può essere misurato dall' *istituzionalizzazione del feedback*, tanto nella fase di formulazione quanto in quella di pianificazione o attuazione di una politica pubblica".

Una prima ragione è costituita dal fatto che i destinatari delle politiche sono sempre più spesso cittadini adulti e responsabili, che in vario modo pretendono di essere ascoltati e presi in considerazione dai decisori. Questo permette, da un lato, di uscire dal “circolo vizioso della dipendenza” (Crozier, 1987), in forza del quale l’unica strategia sensata per il cittadino sarebbe quella, per essere ascoltato dai decisori, di accentuare la propria condizione di bisogno, avviando una spirale perversa per cui al crescere dell’intervento pubblico corrisponderebbe un aumento della domanda invece che un assolvimento dei bisogni. Dall’altro lato, permette di valorizzare il contributo che i cittadini, in forma singola o associata, possono fornire alla produzione di beni pubblici, in coerenza con il principio di sussidiarietà, come da tempo rivendicano gli autori che sottolineano il ruolo della “società civile” e del cosiddetto “terzo settore”.

Una seconda ragione risiede nel fatto, accennato sopra, che sempre meno i cittadini intendono come irrevocabile e controllabile solo in occasione delle elezioni la delega assegnata ai loro rappresentanti nelle istituzioni. Quando sono in gioco aspetti chiave della propria vita, come accade nel caso dell’ambiente, della salute, dei servizi sociali ed educativi, i cittadini chiedono di partecipare alle specifiche scelte e dove non esiste sufficiente spazio per la proposta danno vita a forme, spesso spontanee, di protesta. Il loro effetto è spesso quello di paralizzare i processi decisionali, anche perché è molto più difficile modificare una decisione presa senza un’adeguata partecipazione che produrne una capace di registrare il consenso degli interessati. Non a caso si è parlato a questo riguardo (Pellizzoni, 2002) di sindrome “DAD” (Decisione-Annuncio-Difesa) per descrivere i processi decisionali la cui conseguenza è quella di generare, una volta annunciati, strategie difensive piuttosto che operative (forse questo effetto vale anche per le Leggi Finanziarie in cui addirittura l’Annuncio precede la Decisione ...)

Infine, buona parte delle politiche di carattere distributivo (cfr. Löwi, 1972) e molti servizi pubblici funzionano solo in presenza di un comportamento attivo dei cittadini (domande, iscrizioni, partecipazione a bandi, ecc.) e dunque una scarsa o impropria considerazione delle loro esigenze finisce per renderle inefficaci senza necessariamente generare forme attive di protesta.

## **1.2 Le risposte istituzionali**

I fenomeni sopra sommariamente accennati hanno generato, sostanzialmente, tre tipi di risposta.

La prima consiste nella proposta di forme diverse di programmazione, variamente denominate, che corrispondono al modello della “razionalità processuale” già proposto da Bagnasco (1986), Bertin (1989) e Balduzzi (1991), ossia dell’adozione di modelli di programmazione in cui il fuoco del consenso viene spostato dai contenuti delle decisioni alle regole decisionali<sup>1</sup>. Oggi non a caso si parla di programmazione o pianificazione strategica, come modo per conciliare il ruolo guida che deve restare saldamente (ma anche efficacemente) nelle mani degli Enti pubblici elettivi con la necessità di incorporare nei processi decisionali i principali stakeholder, ossia di strutturare processi decisionali di tipo partecipato all’interno di principi e orientamenti di base definiti dai soggetti pubblici.

---

<sup>1</sup> Funge da apripista in questo campo la pianificazione urbanistica, per la quale rinvio ai bei volumi curati da Pierluigi Crosta negli anni Ottanta (Crosta, 1983; Crosta, 1984).

Connesso a questo la seconda risposta, che propone di sostituire il concetto di *governo* con quello di *governance*, per sottolineare per l'appunto il fatto che qualunque obiettivo rilevante nel campo delle politiche pubbliche può essere conseguito solo attraverso il coordinamento di una pluralità di soggetti, tutti dotati di una propria autonomia decisionale ed operativa e tutti titolari di risorse e disponibilità all'azione solo parzialmente fungibili con quelle direttamente nelle mani dei pubblici poteri. Molti sottolineano il ruolo assunto dalla *crisi fiscale dello stato*<sup>1</sup> determinare il passaggio alla *governance*, ma questa concezione appare riduttiva e impropria, perché anche uno Stato dotato di risorse abbondanti non può non riconoscere i ruoli giocati da attori che hanno ormai ottenuto un riconoscimento pubblico delle proprie funzioni.

La terza risposta consiste nei processi di decentralizzazione del potere statale in atto in tutta Europa e particolarmente forti nel nostro Paese, attraverso l'istituzione delle Regioni e le recenti modifiche del Titolo V della Costituzione, che in buona sostanza mirano ad avvicinare le sedi decisionali agli ambiti in cui le scelte da queste assunte esplicano i loro effetti.

La risposta istituzionale che più interessa in questa sede è peraltro costituita dall'introduzione nell'ordinamento italiano della valutazione, riconducibile, come ci ricordano Azzone e Dente (1999), non solo al noto D.Lgs. 286/99, ma anche ad una ricca normativa che, nel corso degli anni Novanta, ha concentrato l'attenzione sull'importanza dei principi di efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa.

La valutazione di efficacia, in particolare, viene definita come la capacità di un intervento o di una politica di rispondere ai bisogni che l'hanno motivata o di conseguire gli obiettivi che si era prefissa e dovrebbe quindi consentire, al tempo stesso, di rispondere sia alle esigenze di trasparenza proprie di una moderna democrazia (che rende conto ai cittadini non solo delle ragioni per cui ha assunto delle decisioni, ma anche degli effetti che ha conseguito), sia alla necessità di migliorare costantemente le politiche pubbliche apprendendo dall'esperienza.

Le due funzioni della valutazione sopra dette sono particolarmente enfatizzate dalla letteratura. La funzione di *accountability*, la prima di norma ad essere considerata quando si introduce la valutazione in un ordinamento, corrisponde sostanzialmente al "dovere che un soggetto responsabile di un'organizzazione (o di una politica, di un progetto) ha di "render conto" a particolari interlocutori esterni delle scelte fatte, delle attività e dei risultati di cui è autore o responsabile" (Martini e Cais, p. 410). I due soggetti sono per l'appunto legati da un rapporto di *accountability*, che di norma costituisce la contropartita di un rapporto di delega di responsabilità. Questa relazione non si configura pertanto solo tra amministrazioni pubbliche e cittadini, ma anche tra Esecutivi e Assemblee elettive o tra gestori di un servizio e utenti (Ivi, p. 411). Nel caso dell'*accountability* rientra per l'appunto l'analisi del grado di conseguimento degli obiettivi, spesso intesi come "target quantificato a priori"; per questo sono centrali le attività di misurazione (per capire di quanto ci si è scostati dall'obiettivo) e la comunicazione dei risultati.

Altrettanto e forse ancora più importante, nei contesti decisionali di cui si dirà oltre, è la funzione di *learning*, in cui l'obiettivo della raccolta (ed analisi) delle informazioni non è

---

<sup>1</sup> Mi piace ricordare che questa espressione è stata introdotta da O'Connor (1973), che la collegava alla crisi del modello fordista, comprendendo quindi le ragioni della crisi dei moderni sistemi di Welfare in una fase estremamente precoce.

l'attribuzione di responsabilità, ma trovare “una soluzione migliore ad un problema comune” (Ivi, p. 413). Questa funzione presuppone naturalmente che i contesti decisionali siano motivati al miglioramento degli interventi e capaci di apprendimento; l'inclusione di questa finalità all'interno delle riflessioni che, a partire da Argyris e Schön (1978), sono state proposte attorno alle *learning organizations*, alle *comunità di pratica* e in generale all'apprendimento organizzativo (cfr. Gherardi e Nicolini, 2004) è suscettibile di valorizzare il ruolo della valutazione negli ambiti in cui decisori, attuatori e destinatari delle politiche interagiscono in modo ricorrente e sono in grado di adeguare costantemente le politiche ai risultati conseguiti, grazie anche alla conoscenza dei meccanismi attivati.

Vale la pena di segnalare che si registra una certa sovrapposizione fra uso di metodi quantitativi e utilizzo della valutazione in chiave di *accountability*: in questi casi non solo si chiede al valutatore di “render conto” dell'intero universo delle attività realizzate e dei risultati conseguiti, ma si chiede anche di realizzare campioni rappresentativi (specialmente nell'ambito della valutazione ex post) per poter stimare (con l'induzione statistica) gli effetti o gli impatti dell'azione sul contesto di partenza (cfr. Mohr, 1998). Di contro, quando la valutazione va alla ricerca dei meccanismi causali che operano all'interno delle *policies*, quindi quando si prefigge obiettivi di *learning* o di *knowledge* (Chelmsky, 1997), si trova spesso a dover impiegare approcci qualitativi. In modo un poco paradossale, i contesti sono suscettibili di descrizione quantitativa, al pari dei cambiamenti che conoscono grazie alle *policies*; mentre i “meccanismi” (Elster 1989; Pawson e Tilley, 1997) che causano tali cambiamenti sono “scoperti” attraverso l'uso di approcci qualitativi.

## **2. Valutazione e democrazia**

### **2.1 La valutazione nella concezione tradizionale di democrazia**

E' mia convinzione che esista un sostanziale isomorfismo tra la concezione di democrazia e di processo decisionale pubblico adottate, da un lato, e utilizzo delle ricerche valutative, dall'altro. Nella prospettiva tradizionale, infatti, il processo decisionale può essere raffigurato con la sequenza “*survey-analysis-plan*”, di competenza, rispettivamente, del ricercatore (che rileva i dati), dell'analista o del tecnico (che li interpreta e li rende utilizzabili per la decisione), del politico (che sceglie una tra le molte alternative possibili)<sup>1</sup>. Il passaggio delle informazioni dalla popolazione ai tecnici (da *survey* ad *analysis*) e quello successivo, delle diagnosi che da questi dati sono derivate e delle terapie che sono suggerite dai tecnici a politici (da *analysis* a *plan*) tende a perpetuare un'immagine passiva dei cittadini, neutrale dei tecnici e di esercizio del (legittimo) potere di scelta da parte dei decisori politici<sup>2</sup>. In realtà, il tecnico, apparentemente neutrale, da un lato impone le proprie categorie cognitive alle rappresentazioni mentali dell'intervistato, mentre, dall'altro lato, “espropria” delle risposte l'intervistato, che perde il controllo sulle letture dei suoi bisogni e problemi che a

---

<sup>1</sup> Un più dettagliato esame di questo punto è contenuto in Palumbo, 2003.

<sup>2</sup> In questa sede si ritiene, per semplicità di esposizione, che le scelte in materia di servizi pubblici siano comunque riconducibili, in ultima analisi, alle istituzioni pubbliche che ne sono titolari (e le scelte agli organi politici di governo), anche se agiscono in regime di autonomia o addirittura se sono svolti in appalto da privati.

partire da quei dati saranno proposte dal ricercatore. A sua volta, nel modello tradizionale di programmazione, il tecnico “offre” (vende) le proprie analisi al decisore, che opererà delle scelte a partire da queste, ma senza esserne vincolato fino in fondo, sia perché difficilmente dall’analisi discende un unico possibile intervento, sia perché la selezione tra gli eventuali metodi alternativi d’intervento avviene su base non esclusivamente tecnica.

Nel processo “discendente”, da decisore a tecnico, quest’ultimo viene richiesto di produrre delle policies che corrispondano alle scelte assunte; tali policies saranno poi attuate nei confronti dei destinatari finali (i cittadini, gli utenti) e per rilevare le reazioni di questi ultimi saranno attivate appropriate misurazioni che registrino gli effetti di tali policies.

In questo schema, necessariamente semplificato ma non lontano dalla realtà, è chiaro che la minore conoscenza che i livelli decisionali politici hanno delle esigenze e delle reazioni dei cittadini (dovute alla crisi di rappresentatività<sup>1</sup> dei partiti e delle istituzioni) implica che questi non abbiano modo di manifestare le proprie reazioni se non attraverso opportune rilevazioni.

Tali rilevazioni hanno evidentemente un carattere assai diverso, a seconda del tipo di effetti considerati. Semplificando molto il ragionamento, in base alla manualistica accreditata, gli esiti delle politiche sono compendiabili in **impatti** (gli effetti delle politiche sulla società in generale; ad esempio l’aumento del tasso di occupazione come effetto delle politiche del lavoro), **risultati** (gli effetti sui destinatari diretti degli interventi, ad esempio sulle persone che hanno utilizzato gli interventi di politica del lavoro analizzati), **realizzazioni** (le attività messe in opera dagli attuatori nei confronti dei diretti interessati dalle politiche, per esempio le attività di orientamento o formazione realizzate). Di norma gli **impatti** sono registrati dalle statistiche ufficiali che tengono sotto osservazione il fenomeno considerato effetto (cioè variabile dipendente) delle politiche (nell’esempio, il tasso di occupazione); i **risultati** sono misurati mediante rilevazioni dirette presso i destinatari o beneficiari delle politiche (ad esempio con le rilevazioni degli esiti occupazionali dei corsi di formazione), mentre le **realizzazioni** sono misurate o misurabili attraverso la registrazione, spesso effettuata anche per ragioni amministrative e contabili, delle attività svolte dagli attuatori (nell’esempio, le ore di formazione erogate e pagate dal decisore al soggetto attuatore).

Un ruolo sempre più importante viene peraltro assegnato al **processo** di attuazione delle politiche, dal momento che sovente le modalità dell’attuazione di una politica sono essenziali per comprenderne i risultati, come decenni di *implementation research* hanno evidenziato.

All’interno dello schema sommariamente esposto, la valutazione assume un ruolo determinante nel permettere ai decisori di legittimare, attraverso la misurazione (e comunicazione) dei risultati, la bontà delle scelte (e in un certo senso la stessa legittimazione a compierle, visto che sempre più *policy is politics*, cioè la legittimità deriva dall’efficacia e non viceversa). Inoltre, poiché spesso il cittadino è in grado di apprezzare il processo piuttosto che il risultato, si sviluppano ricerche di *customer per*

---

<sup>1</sup> In questa riflessione l’effetto della crisi di rappresentatività è considerato essenzialmente in chiave di carenza di processi comunicativi bottom up (a causa della scarsa capacità dei partiti di “rappresentare” le istanze di una “base” oltretutto ormai assai esigua), sia nella fase di definizione delle politiche, sia in quella di rilevazione degli effetti delle scelte stesse.

valutare la soddisfazione dell'utente-consumatore dei servizi e non di rado si considera la soddisfazione come una buona *proxi* del risultato atteso.

Questo modello di processo decisionale mantiene, com'è ovvio, una propria validità e certamente contribuisce a fornire elementi utili sia per la rendicontabilità delle scelte operate, sia per apprendere dall'esperienza come migliorarle. Presenta tuttavia limiti importanti, ascrivibili, in buona sostanza, a due elementi.

In primo luogo, al fatto che si iscrive all'interno del modello tradizionale di democrazia, che presuppone un ruolo sostanzialmente passivo del cittadino, "portatore sano" di dati per il ricercatore (dati relativi ai bisogni, rilevati *ex ante*, ed ai risultati conseguiti, ossia ai mutamenti registrati nei bisogni, rilevati *ex post*) e "portatore sano" di aspirazioni, interessi, valori, in breve di "domande" cui la politica deve rispondere (*ex ante*) e di "soddisfazioni" che si tradurranno in sostegni alle istituzioni o alla classe politica<sup>1</sup>. Ma questo ruolo, lo si è visto anche recentemente, il cittadino lo svolge sempre meno bene, perché reclama una diversa considerazione nei processi di definizione degli interventi che lo riguardano direttamente.

In secondo luogo, il modello presenta limiti derivanti da un sovraccarico di aspettative nei confronti dei politici (che dovrebbero essere in grado di fare "le scelte appropriate"), dei tecnici (che dovrebbero saper sempre trovare "le soluzioni migliori") e dei ricercatori (che dovrebbero saper rilevare sempre "i dati necessari" sia *ex ante* che *ex post*). Questo sovraccarico poggia inoltre sui presupposti della "razionalità sinottica" che si dimostrano sempre meno appropriati ad una realtà complessa ed in rapida trasformazione come l'attuale. Basti pensare al fatto che quasi sempre l'offerta concorre prepotentemente a generare la domanda, sia *ex ante* (i bisogni dei cittadini rispetto ai servizi pubblici sono pesantemente condizionati dalla loro percezione dell'offerta esistente e possibile), sia *ex post* (la soddisfazione per i servizi ricevuti è fortemente influenzata dalle aspettative iniziali piuttosto che dal grado in cui "realmente" un bisogno è stato soddisfatto). O al fatto che le "opinioni" dei cittadini sono spesso vaghe quando decontestualizzate rispetto ai processi decisionali, tanto è vero che molto spesso le loro reazioni effettive sono diverse da quelle previste. O ancora, dal fatto che l'accettazione di una soluzione dipende molto spesso più dal grado in cui questa è stata condivisa che da una sua (teorica ed astratta) appropriatezza al bisogno. O, infine, al fatto che, in virtù della riflessività sociale, bene evidenziata da Giddens in diversi lavori, le persone modificano il loro comportamento futuro non solo in base alle previsioni del comportamento degli altri attori implicati (comportamento strategico), ma anche in base alle conseguenze esperite o percepite<sup>2</sup> di precedenti comportamenti adottati.

---

<sup>1</sup> Questo modello è efficacemente sintetizzato in Dion

<sup>2</sup> In una società mediatica ad alto tasso di realtà virtuale appare necessario considerare congiuntamente le conseguenze esperite e quelle costruite dai media di comunicazione, spesso vissute come più reali dell'esperienza diretta, in quanto i media forniscono un senso che va al di là di quello assegnato dal soggetto agente e che viene spesso vissuto come più reale di quello effettivamente assegnato nel momento dell'esperienza. Sotto questo aspetto, non solo ciò che appare (in TV) è più reale di ciò che si esperisce direttamente, ma anche il senso che la TV assegna a ciò che accade è più reale di quello che assegnerebbe il singolo soggetto.

## 2.2 Valutazione e democrazia inclusiva

House e Howe (1999) e Murray (2002) hanno bene messo in evidenza la crescente difficoltà di inserire la valutazione all'interno di una concezione tradizionale di democrazia. Si è detto infatti che la democrazia rappresentativa si è sviluppata in una fase storica in cui i compiti dello Stato erano assai più ridotti di oggi, le competenze dei cittadini meno sviluppate, i legami che univano gli eletti ai loro rappresentanti erano più saldi, grazie anche, nel caso europeo, al ruolo dei partiti e di altre organizzazioni collaterali (nel caso italiano, sindacati e associazioni confessionali o culturali). In una simile situazione, caratterizzata tra l'altro da una forte concentrazione del potere decisionale al centro di Stati nazionali molto più sovrani di adesso, la valutazione poteva rivolgersi principalmente ai titolari del potere formale della decisione. Il coinvolgimento degli *stakeholder* aveva dunque un compito di *enlightment* ed *empowerment*: fenomeni questi che presuppongono che una cittadinanza rafforzata si eserciti all'interno delle istituzioni democratiche e rappresentative esistenti.

Di contro, si fa strada una concezione della democrazia di tipo *inclusivo, dialogico e deliberativo* (per usare i termini di Ernest House), all'interno della quale i punti di consenso raggiunti sono frutto di “what people believe upon reflexion” (House and Howe, 1999: 10), ossia non di una “maggioranza aggregativa” come quella ottenuta da superficiali sondaggi, bensì di una “maggioranza deliberativa”, magari ottenuta grazie all'impiego di tecniche qualitative, come il focus group, capaci di riprodurre il processo di formazione dialogica di un'opinione (per un esempio recente cfr. Stagi, 2002). Anche House e Howe (1999: 132 e ss.) hanno peraltro distinto fra una concezione della democrazia *emotivistic* (o *preferential*) e una *deliberative* (o *cognitivistic*), affermando che, nella prima concezione, “i cittadini sono responsabili solo della manifestazione delle proprie preferenze”, ... mentre nella seconda “dovrebbero esprimere le loro opinioni su quel che dovrebbe essere fatto e le istituzioni democratiche dovrebbero provvedere i mezzi per consentire ai cittadini di giungere ad una conoscenza appropriata di quanto dovrebbe essere fatto”<sup>1</sup>.

All'interno di questa concezione anche la valutazione modifica il proprio ruolo e si configura come uno strumento che, come osserva Patton (2002: 127), “ha un ruolo da giocare nell'aiutare i cittadini a *pensare in modo valutativo*”, anche se questo comporta anche un cambiamento di ruolo del valutatore, che sarà meno metodologo e più facilitatore, negoziatore, comunicatore. Egli osserva infine (pp. 137-8) che voler conciliare la qualità metodologica con la valutazione democratica comporta “riconfigurare la funzione del valutatore da quella di produttore di giudizi esperti a quella di supportare il dialogo informato, incluso il dialogo metodologico” ... sicché “la valutazione diventa un processo e un meccanismo per favorire l'interazione e il confronto tra coloro che hanno prospettive e collocazioni sociali diverse”.

All'interno di questa prospettiva, è chiaro che si vanno modificando anche i ruoli tradizionalmente assegnati alla conoscenza dell'esperto e a quella del cittadino. Come osserva Crosta (1998), il sapere del cittadino all'interno di un contesto decisionale specifico assume lo stesso rilievo di quello dell'esperto (che possiede tuttavia, a

---

<sup>1</sup> Analogamente, Pellizzoni (2002) distingue tra dibattito di “posizione” e “pubblico”; mentre nel primo la scena è dominata dagli interessi rappresentati dai diversi *stakeholder* e il consenso viene raggiunto secondo modalità negoziali di tipo classico, nel secondo i cittadini “non organizzati” assumono un ruolo centrale.

differenza del cittadino, un sapere de-contestualizzabile e ri-contestualizzabile) e anche il ruolo dell'informazione statistica e della customer in particolare viene ridisegnato, diventa uno strumento di aiuto all'assunzione consapevole di decisione piuttosto che un suo succedaneo. L'interazione tra *stakeholders* permette infatti di costruire un *frame* cognitivo comune dal quale derivavano linee di azione condivise; i partecipanti si vincolano infatti reciprocamente al rispetto del corso d'azione concordato e questo assume un significato solo in relazione agli impegni assunti dagli altri partecipanti all'interazione. Questi fenomeni presentano anche forme circolari di relazione tra componenti cognitive ed operative, dal momento che l'azione produce anche nuova conoscenza per gli attori, con aggiustamenti conseguenti delle azioni future (cfr. Crosta, 1998).

### **3. il posto della customer**

Raccogliere la sfida della democrazia dialogica, inclusiva e deliberativa non significa rinunciare alla customer o alle altre modalità di ricerca sui bisogni dei cittadini e sul grado in cui questi sono assolti. Significa semmai incorporare nel disegno delle ricerche le esigenze conoscitive dei diversi stakeholder e non solo quelle dei decisori e, dall'altro lato, ipotizzare modalità comunicative che siano funzionali alla produzione di partecipazione consapevole piuttosto che di consenso informato. Altri dovranno progettare sedi e modalità di democrazia partecipativa in cui utilizzare questa informazione, mentre i produttori di dati dovranno affinare i loro strumenti di misurazione per incorporare nelle rilevazioni e nelle analisi dei dati non solo i "punti di vista" degli attori, ma anche le informazioni (di natura relazionale e interattiva) che nasceranno da questi contesti. Una sfida non facile, che richiederà, da un lato, di trovare nuove forme di integrazione tra tecniche qualitative e quantitative e, dall'altro lato, di modificare le tecniche di ricerca per renderle utilizzabili come strumento del corretto svolgimento dei processi partecipativi e decisionali e non solo come supporto "esterno" a questi.

Se queste sono le sfide per la ricerca sociale e valutativa, quali sono le indicazioni immediate che possono essere formulate in merito alla customer?

Esse concernono l'importanza della qualità metodologica delle indagini e le modalità del loro utilizzo. Troppo spesso assistiamo a campioni davvero esigui, a campioni lontani dal modello casuale (magari a valanga o secondo disponibilità), a campioni di utenti effettivi e non di utenti potenziali (in cui l'utente è soddisfatto per il solo fatto di essere riuscito a divenire utente), a definizioni delle popolazioni di riferimento che già escludono porzioni importanti di "aventi titolo" al ruolo di utente. Troppo spesso vediamo questionari che presuppongono conoscenze che l'utente medio non può possedere, che investigano solo su aspetti parziali di un servizio, che formulano i quesiti dal punto di vista dell'erogatore del servizio piuttosto che da quello dell'utente, che propongono scale di misurazione poco adatte al fenomeno da misurare. Che dimenticano che alcune caratteristiche dei servizi pubblici sono valutabili "solo secondo standard tecnico-professionali in genere non immediatamente disponibili ai fruitori" (Lo Schiavo, 2001, p. 180), ossia che il punto di vista dell'utente non è necessariamente rappresentato dalle sue opinioni, perché questa ipotesi è valida solo ipotizzando la sua perfetta competenza a giudicare i risultati di breve e di lungo termine. Troppo spesso troviamo modalità di analisi dei dati e di

comunicazione dei risultati che non permettono di capire davvero dove un servizio è migliorabile e quali sono i suoi limiti e le sue potenzialità. Troppo spesso isoliamo i risultati di una customer da quanto possono dirci forme più approfondite di indagine sugli stessi elementi (interviste in profondità, focus group, ecc.) e non li confrontiamo con i pareri di esperti che potrebbero aiutarci a considerare un fenomeno in tutta la sua complessità.

In letteratura esistono numerose critiche alla customer, ascrivibili in buona sostanza a debolezze metodologiche o a utilizzi impropri. In questa sede voglio invece sostenere che una buona customer è utile, è possibile e va fatta, ma va inserita in un quadro concettuale ed operativo lontano dal terreno in cui è nata, un quadro in cui la centralità del cittadino non sia garantita dal numero di volte che viene consultato sui temi più disparati, ma dal grado in cui il suo punto di vista viene assunto come centrale nella progettazione delle politiche pubbliche, nella loro gestione e nella loro valutazione, e dal grado in cui tutto questo si traduce in politiche più efficaci perché democraticamente definite e valutate.

### **Riferimenti bibliografici**

Argyris C., Schön D. A. (1978) *Organizational Learning*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley; trad. it. *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche*, Milano, Guerini e Associati, 1998.

Azzone G., Dente B: (1999) Introduzione, in *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche Amministrazioni*, Milano, Etas, XII-XXI.

Bagnasco A. (1986) *Torino. Un profilo sociologico*, Torino, Einaudi.

Balducci A. (1991) *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino.

Bertin G. (1989) *Decidere nel pubblico*, Milano, ETAS.

Chelmsky E, A. (1997) Thoughts for a New Evaluation Society, *Evaluation*, III, 1, pp. 97-109.

Crosta P. L. (a cura di) (1983) *L'urbanista di parte*, Milano, Angeli.

Crosta P. L. (a cura di) (1984) *La produzione sociale del piano. Territorio, società e stato nel capitalismo maturo*, Milano, Angeli.

Crosta P. (1998) *Politiche*, Milano, Angeli.

Crozier M. (1987) *Etat modeste, état moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard; trad. it. *Stato modesto, Stato moderno. Strategie per un cambiamento diverso*, a cura di D. Lipari, Roma, Edizioni Lavoro, 1988.

Donolo C., Fichera F. (1981) *Il governo debole*, Bari, De Donato.

Elster J. (1989) *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Come si studia la società*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Gherardi S., Nicolini D. (2004) *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Roma, Carocci.

House E. R., Howe K. R. (1999) *Values in evaluation and social research*, Sage, Thousand Oaks, Ca.

- Lindblom C. E., Braybrooke D. (1963) *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press
- Lindblom C. E. (1968) *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, Ca. Prentice Hall.
- Lo Schiavo L. (2001) Qualità e valutazione: confini e valichi di transito, in *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, a cura di N. Stame, Milano, Angeli, pp. 175-184.
- Löwi T. J. (1972) Four Systems of Politics, Policy and Choice, *Public Administration Review*, 32, 4, pp. 298-310.
- Marshall T. H. (1963) *Sociology at the Crossroad*, London, Heinemann; trad. it. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, UTET.
- Martini A., Cais G. (2000) Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale, in *Valutazione 2000*, a cura di M. Palumbo, Milano, Franco Angeli, pp. 404-420.
- Mohr L. B. (1998) *Impact Analysis for Program Evaluation*, Thousand Oaks, Ca., Sage; 2<sup>a</sup> ed.
- Murray R. (2002) Citizens' Control of Evaluation. Formulating and Assessing Alternatives, *Evaluation*, VIII, 1, pp. 81-100.
- O'Connor J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State*, London, St. James Press; trad. it. *La Crisi fiscale dello stato*, Torino, Einaudi, 1977.
- Palumbo M. (2001) *Il processo di valutazione. Programmare, decidere, valutare*, Milano, Angeli.
- Palumbo M. (2003) Qualità e quantità, valutazione, ricerca sociale e democrazia, in *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, a cura di C. Melchior, Udine, Forum, pp. 337-362.
- Palumbo M. (2006) Customer satisfaction e valutazione integrata delle politiche locali, in <http://www.cantieripa.it/inside.asp?id=865&idViaggi=65&pag=1#>
- Patton M. Q. (2002) A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy, *Evaluation*, VIII, 1, pp. 125-139.
- Pawson R., Tilley N. (1997) *Realistic Evaluation*, London, Sage.
- Pellizzoni L. (2002) Dilemmi della democrazia nel *Participatory Technology Assessment*, *Sociologia e Politiche Sociali*, V, 1, pp.65-95.
- Stagi L. (2001) Il *focus group* come tecnica di valutazione. Pregi, difetti, potenzialità, *Rassegna Italiana di Valutazione*, 20, pp. 61-82.
- Stame N. (1998) *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM.