

**Progetto Nuval "Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione"**

**Azione B: valutazioni pilota**

**REVES**  
REVERSE EVALUATION  
TO ENHANCE STRATEGIES

***Progetto Pilota di Valutazione Locale***

***Caso Studio***

***I QUARTIERI SPAGNOLI DI NAPOLI***

***Appendice 5***

***Rapporto di agenzia, contratti e natura della valutazione:  
un approccio di teoria economica***

## **Sommario**

A.1 L'attuazione delle politiche pubbliche come rapporto di agenzia.....	3
A.2 Il contributo della valutazione .....	8

## A.1 L'attuazione delle politiche pubbliche come rapporto di agenzia

Una chiave di interpretazione molto utilizzata nella dinamica di esecuzione a livello locale delle politiche pubbliche è quello del "rapporto di agenzia", altrimenti noto come modello "principale-agente" (Arrow, 1971; Mirrlees, 1974; Stiglitz, 1974; Jensen e Meckling, 1976), come definito dalla scienza economica: un soggetto centrale (che possiamo definire *policy maker* o finanziatore) assegna dietro compenso ad un attuatore locale la realizzazione di un'azione a beneficio di una categoria sociale, azione che genera utilità per il soggetto centrale stesso.

Il problema di agenzia subentra nel momento in cui principale ed agente hanno interessi non allineati e l'azione dell'agente non è osservabile con precisione dal principale. La mansione assegnata, infatti, genera utilità per il principale, ma implica un costo per l'agente, che è quindi incentivato – pur accettando l'incarico ed il relativo compenso - a ridurre al minimo lo sforzo. Questa condizione, definita dalla teoria economica *moral hazard*, si configura a causa dell'asimmetria informativa incorporata all'interno del modello, con un solo soggetto (l'agente) a conoscere con precisione il livello di sforzo messo in pratica. Il principale, infatti, può limitarsi ad osservare il risultato dello sforzo, ma non è in grado di comprendere quanto esso sia l'esito diretto dell'azione dell'agente o piuttosto di una serie di fattori esogeni positivi o negativi (gli "stati del mondo"), su cui l'agente non ha alcuna influenza.

Stanti queste condizioni, il principale è chiamato a disegnare uno schema di remunerazione che spinga l'agente ad accettare l'incarico ("vincolo di partecipazione") e tale da favorire l'attuazione di uno sforzo soddisfacente per gli interessi del principale ("vincolo di compatibilità degli incentivi"). Il primo vincolo garantisce all'agente un profitto pari ad una utilità attesa, che può essere data da una ipotesi di sostenibilità economica della propria attività o dall'utilità di una attività alternativa, ivi compresa l'inerzia (*outside option*); il secondo è finalizzato a convincere l'agente a scegliere il comportamento (nella fattispecie lo sforzo) ottimale per il principale.

La sequenza temporale che caratterizza un rapporto di agenzia con *moral hazard* può essere schematizzata come segue:

- Il principale stabilisce il contratto e lo propone all'agente;
- l'agente accetta o rifiuta il contratto;
- una volta accettato il contratto, l'agente realizza la mansione prevista, eseguendo un'azione non osservabile dal principale;
- si configura una serie di eventi (gli "stati del mondo") che concorrono, assieme allo sforzo dell'agente, a determinare gli esiti;
- principale ed agente ottengono le rispettive remunerazioni, il primo a seconda degli esiti che si producono.

In termini di formalizzazione matematica, le variabili e le relazioni rilevanti sono:

$$y = f(e, \theta_1, \theta_2) \quad [A.1.1]$$

È la funzione di produzione di un bene o servizio  $y$ ; quest'ultima, dipende positivamente dello sforzo compiuto dall'agente ( $e$ ) e da condizioni di contesto/interazioni/fattori esogeni non prevedibili che influenzano  $y$ , con carattere tanto positivo ( $\theta_1$ ) quanto negativo ( $\theta_2$ ).

$$U^I = y(e, \theta_1, \theta_2) - w(y) \quad [A.1.2]$$

È l'utilità del soggetto istituzionale (il principale), che trova soddisfazione dal valore del bene/servizio  $y$  prodotto al netto del costo sostenuto per generarla, ossia del compenso versato all'agente ( $w$ ).

$$\Pi^A = w(y) - c(e) \quad [A.1.3]$$

È il vantaggio dell'agente, dato dalla differenza tra compenso riconosciuto dal principale ( $w$ ) ed il costo dello sforzo necessario a svolgere la mansione di cui è stato incaricato ( $e$ ).

L'esistenza di fattori di influenza esogena su  $y$ , fa sì che diventi complicato per il principale comprendere se l'agente abbia compiuto effettivamente la mansione attribuitagli: il principale, infatti, non ha controllo su  $e$ , mentre la semplice osservazione di un  $y$  insoddisfacente non gli consente di discernere se questo sia il risultato di inoperosità/inefficienza dell'agente o di condizioni esogene sfavorevoli<sup>1</sup>. Allo stesso tempo, proprio la difficile osservabilità dello sforzo profuso, favorisce comportamenti opportunistici da parte dell'agente, che ha tutto l'interesse ad accettare il contratto che gli assegna  $w$  per poi minimizzare lo sforzo  $e$ .

Come anticipato in apertura di paragrafo, questo impianto teorico può essere utilizzato anche per descrivere il rapporto che si configura tra *policy maker* e attuatore a livello locale delle politiche pubbliche. Anche in questo caso, infatti:

1. l'azione svolta dall'attuatore/agente (lo "sforzo", nella terminologia del modello) non è completamente osservabile da parte del soggetto centrale/principale;
2. il principale è chiamato a disegnare uno schema di compenso che soddisfi da un lato le esigenze di sostenibilità economica dell'agente, dall'altro le esigenze del principale in termini di esito della *policy*;
3. l'esito finale non è funzione esclusivamente dell'azione dell'agente, ma risente dell'influenza di una serie di fattori (gli "stati del mondo"), condizioni al contorno, eventi inaspettati e situazioni di contesto che possono generare un risultato insoddisfacente anche in presenza di uno sforzo appropriato da parte dell'agente.

Come illustrato dalla ampia letteratura sul tema, il rapporto di agenzia genera più di un problema per il principale nella definizione del miglior contratto da proporre all'agente, compatibile con i due vincoli menzionati. Le categorie di contratto attivabili, che analizzeremo nelle prossime pagine con riferimento al caso in esame, sono di quattro tipi:

1. **contratto completo**, con cui il principale cerca di definire ogni fattispecie rilevante e di condizionare con precisione pressoché assoluta il tipo di mansione e di sforzo atteso dall'agente;
2. contratto di **incentivazione**, con remunerazione direttamente proporzionale ad un esito misurabile, con previsione o meno di un salario base;
3. contratto **incompleto** con remunerazione di efficienza, che mira a prevenire l'opportunismo dell'agente svincolandola dal risultato, con la minaccia tuttavia di interruzione del rapporto di agenzia a seguito di esiti considerati insoddisfacenti;
4. contratto legato alla **performance relativa**, con organizzazione di "tornei" tra agenti e verifica comparata dei risultati ottenuti (ex-post) o previsti (ex-ante).

Il contratto completo tenta di regolare con precisione assoluta tutte le condizioni a cui l'attuatore deve attenersi nell'esecuzione dell'incarico, ossia quello che cerca di definire con la massima precisione possibile la natura e le modalità dello sforzo messo da mettere in pratica. Questa, ad esempio, è secondo alcuni attuatori la logica che muove il Comune di Napoli quando fissa i criteri a cui attenersi per il servizio di Educativa territoriale, negli ultimi anni sempre più stringenti nelle richieste relative alle caratteristiche curriculari degli operatori chiamati a seguire le attività [OF05].

Oltre ad essere defatigante sia per il *policy maker* che per l'attuatore, tant'è che i bandi per alcune di questa attività vanno deserti, l'operazione è probabilmente inutile, perché non risolve l'asimmetria informativa che avvantaggia l'agente, il quale si sente anzi autorizzato – una rivolta ottemperata ai criteri formali fissati – a deviare verso finalità opportunistiche.

Lo schema contrattuale privilegiato nel contesto delle politiche sociali sono infatti quelli dei contratti incompleti e di incentivazione. I contratti di incentivazione legano la remunerazione ad un risultato misurabile della *performance* dell'attuatore:

---

<sup>1</sup> La teoria economica afferma che quello di *moral hazard* è un problema di "asimmetria informativa post-contrattuale": una volta che il contratto è stato stipulato e accettato, emerge l'asimmetria che favorisce una delle due parti (nel caso in questione, l'agente, unico ad avere informazione completa sul tipo di sforzo messo in pratica).

$$w = w(y) \quad [A.1.4]$$

È quanto avviene ad esempio con l'istituto del semiconvitto (ossia il servizio di pasto e doposcuola), finanziato secondo un semplice schema che riconosce un parametro fisso per ogni studente servito, oppure lo Sportello sociale municipale, che prevede il riconoscimento di una sorta di remunerazione sulla base delle ore di servizio assicurate<sup>2</sup>.

Diverso è il caso in cui l'agente accetti in tutto o in parte una remunerazione legata al risultato da conseguire, quindi incerta a priori, un atteggiamento che implica una forma di totale o parziale propensione/neutralità al rischio da parte dell'agente stesso. Quest'ultimo caso può essere espresso in termini generali facendo ricorso ad un contratto lineare:

$$w = w(y) = s + by, \quad 0 \leq b \leq 1 \quad [A.1.5]$$

Un contratto di questo tipo può prevedere una quota fissa non legata alla *performance* raggiunta ( $s > 0$ ) ed una parte variabile legata all'esito ( $b > 0$ ), nonostante quest'ultimo non dipenda esclusivamente dallo sforzo  $e$  profuso. Nei suoi casi estremi ( $b = 0$  aut  $b = 1$ ), il contratto lineare assume contorni interessanti. Nel caso, infatti che la parte variabile sia nulla, si ricade in un contratto a remunerazione fissa, ovvero un contratto incompleto slegato dal rendimento. La teoria economica definisce questa tipologia di contratti *efficiency wages* (o contratti a salario di efficienza) e li indica come particolarmente utili nelle situazioni in cui è complicato individuare misure oggettive delle *performance* (Nicita e Scoppa, 2005).

I contratti di efficienza presentano tuttavia un problema quando la remunerazione  $s$  è fissata al valore di equilibrio del mercato del lavoro (*market clearing*), configurando così una situazione di piena occupazione o, in modo equivalente, di contrattualizzazione di tutti i soggetti dell'offerta: in casi simili, infatti, torna a presentarsi l'incentivo per l'agente a comportarsi in maniera opportunistica, accettando l'incarico ed evitando di impegnarsi pienamente nello sforzo, poiché difficilmente questi potrà essere sostituito da possibili concorrenti.

Ciò è quanto più vero in condizioni di elevata offerta – nel caso in esame la situazione di affollamento di operatori del mercato del privato sociale – o di domanda cedente, ad esempio in ragione delle difficoltà di bilancio del finanziatore pubblico: quando cioè la remunerazione di efficienza  $s$  è bassa, essa rischia di avvicinarsi pericolosamente al costo di produzione del servizio, costringendo l'agente a rifiutare il contratto o a generare una rendita risparmiando appunto sullo sforzo  $e$ , una situazione ben nota a molti operatori [OD02].

La teoria afferma che in questi casi è efficiente proporre una remunerazione maggiore di quella di equilibrio, di qui la definizione di "salario di efficienza", accompagnandola con la minaccia di licenziamento/risoluzione del contratto in caso di insoddisfazione da parte del principale; l'esistenza di una sorta di "rendita salariale" (la differenza tra la remunerazione riconosciuta e quella di equilibrio) motiva l'agente a utilizzare appieno le proprie competenze per mantenere tale rendita, fornendo così un servizio di qualità elevata per *self-enforcement*; allo stesso tempo, la remunerazione elevata impedisce la piena occupazione, rendendo così credibile la minaccia di licenziamento o, in modo equivalente, di assegnazione dell'incarico ad altra agenzia.

L'ipotesi di introduzione di salari di efficienza di questo tipo nel mondo delle politiche sociali non è una novità. Laino (2012) perora il ricorso ai "progetti a dote", intendendo con questo termine una modalità che preveda di concordare con il finanziatore una dotazione finanziaria e alcuni vincoli essenziali da rispettare, lasciando ampio margine all'attuatore nel cercare percorsi e soluzioni, sulla base della sua conoscenza del problema e della esperienza maturata nel campo. Tale metodo, afferma l'autore, è particolarmente efficace quando la variabilità/turbolenza del contesto e l'adattabilità attuativa fanno premio sulla esatta individuazione degli *output* e la rigida definizione di un programma, caratteristiche queste tipiche di attività interne all'interazione sociale (Laino, 2012).

Una seconda incognita legata ai salari di efficienza è che questi consentano di mantenersi attivi solo gli agenti meno avversi al rischio, ad esempio perché dotati di qualche sorta di

<sup>2</sup> In realtà lo Sportello Sociale riconosce un compenso stabilito, a fronte del quale richiede un numero minimo di ore di apertura; può quindi essere interpretato anche come contratto incompleto (vedi *infra*).

“assicurazione” interna tale da consentire loro di superare i momenti in cui la rendita salariale si riduce a livelli insostenibili. L’assicurazione a cui si fa riferimento è data dalla esistenza di fondi propri, conseguenti ad esempio alla raccolta di quote associative o di donazioni private, come avviene per alcuni soggetti che hanno avviato di recente la propria attività nei QS.

Tornando allo schema di remunerazione lineare, il secondo caso estremo si ha quando la parte variabile è massima ( $b = 1$ ). Questo caso implica una completa neutralità al rischio da parte dell’agente, che diviene *residual claimant* ed offre una quota fissa  $s$  al principale ( $s < 0$ ) per sostituirsi a lui nel godimento dei vantaggi da utilizzo del bene (Holmstroem e Milgrom, 1987).

Un simile caso può fungere da riferimento teorico per le situazioni, invero ancora piuttosto rare in Italia, in cui il soggetto del Terzo Settore si lancia nella proposta di attività sociali da finanziare “a mercato”, ovvero attraverso il pagamento diretto dei beneficiari. Nei QS uno schema simile è seguito dalla Fondazione FoQus per le proprie attività scolastiche (asilo nido e scuola dell’infanzia/primaria), con riscossione della retta dalle famiglie dei bambini accolti e pagamento di una quota all’istituto Montecalvario per l’utilizzo della struttura; per altri segmenti di attività, quali ad esempio, il semiconvitto, FoQus ricalca invece il rapporto *standard* di agenzia, con principale rappresentato dalla FBNAI<sup>3</sup>.

Infine, un altro tipo di contratto segnalato dalla teoria economica per limitare le inefficienze del *moral hazard* è quello di mettere in competizione, in una sorta di ideale “torneo”, gli agenti chiamati a svolgere mansioni simili e, pertanto, confrontabili. La teoria (Lazear e Rosen, 1981) prevede che in questo caso il meccanismo di incentivazione si basi sulla *performance* relativa degli agenti, con un premio o una serie di premi da assegnare ai vincitori<sup>4</sup>. Così come per gli *efficiency wage*, anche per i tornei la remunerazione è scollegata dal livello produttivo; inoltre, l’osservazione costosa dei risultati è molto ridotta, mentre la competizione rende l’opportunità dell’agente una strategia poco redditizia.

Quando il torneo non riguarda l’attività svolta, ma la proposta di attività da svolgere, ossia quando la definizione della graduatoria è volta a selezionare il vincitore che andrà poi a svolgere la mansione, il torneo assume la forma del bando di gara. È questa una modalità impiegata nelle attività del Terzo Settore non solo dalle istituzioni pubbliche, ma anche da alcuni soggetti privati, quali ad esempio le fondazioni. In questo secondo caso, accade che i criteri di competizione tendano a privilegiare l’innovatività del progetto o la creatività dell’attività proposta, piuttosto che criteri più tradizionali quali la dimensione della platea di beneficiari raggiunti o la continuità nel tempo del progetto.

Nel complesso, i possibili esempi di rapporto di agenzia tra finanziatore e attuatore previsti dalla teoria sono molteplici, e anche nei QS se ne incontrano molti esempi:

Tipo di contratto	Formalizzazione remunerazione agente	Esempio applicativo
Contratto completo	$w = w(y)$	Sportello sociale
Contratto di incentivazione lineare con $b = 0$ (Contratto di efficienza)	$w = s$	Progetti a dote, progetti gestiti da associazioni con autofinanziamento
Contratto di incentivazione lineare con $b = 1$ (agente <i>residual claimant</i> )	$w = -s + y$	Attività scolastiche FoQus
Torneo	$w = w(y_i)$	Progetti a bando da Fondazioni (FBNAI, Fondazione con il Sud)

**Tab. A.1.1: Modelli teorici di contratto principale-agente e loro manifestazione nella realtà dei QS**

<sup>3</sup> Nel caso in esame, può essere assimilato al riconoscimento della quota  $s$  al principale, così da acquisire il diritto residuale sul prodotto  $y$ , anche l’impegno da parte di FoQus di accogliere a costo calmierato all’interno delle classi istituite negli spazi dell’Istituto Montecalvario un certo numero di bambini provenienti da famiglie residenti nei QS. La rinuncia a tale introito (le rette di famiglie disposte a pagare, il cui posto è occupato dalle famiglie che accedono a costo calmierato coperto dal Comune), può essere percepito infatti come condizione posta dal principale, titolare delle politiche educative e di assistenza all’infanzia comunali (il Comune di Napoli).

<sup>4</sup> La logica del torneo è quella che informa la competizione tra dipendenti all’interno della ditta di procuratori di affari immobiliari del film “Americani” (*Glengarry Glen Ross*, 1992), di James Foley, tratto da una *pièce* di David Mamet: “Voi tutti sapete che il primo premio [per il miglior venditore dell’anno] è una Cadillac Eldorado. Volete vedere qual è il secondo premio? Secondo premio: sei coltelli da bistecca. Terzo premio: il licenziamento”.

Nel complesso, la lettura economica delle dinamiche proprie del "mercato" delle politiche sociali attraverso il modello principale-agente, consente di evidenziare una serie di elementi riflessione, ancora prima di interrogarsi su natura e contributo della valutazione.

Uno spunto che emerge è la progressiva comparsa nel settore di "agenti" neutrali/propensi rispetto al rischio in affiancamento ai tradizionali soggetti *risk adverse*. Si tratta di organizzazioni che, grazie alla capacità di raccogliere fondi attraverso la sottoscrizione di quote associative o per attività parallele, riescono a dotarsi di un fondo autonomo utile anche a superare i momenti di difficoltà legati all'incertezza sui tempi di pagamento da parte del pubblico o ai tagli dei finanziamenti da un anno all'altro. Con "l'assicurazione" rappresentata da questi fondi, tali organizzazioni – tra cui possiamo annoverare anche la Chiesa cattolica, assicurata dalla potentissima *policy* rappresentata dall'8xmille IRPEF – riescono quindi ad operare anche in situazioni e condizioni di remunerazione che un soggetto avverso al rischio non accetterebbe, con conseguenze dirette e facilmente immaginabili sull'equilibrio di questo particolare mercato.

Di conseguenza, scaricando su un tipo peculiare di agente parte di quella propensione al rischio che lo caratterizza, il principale determina un equilibrio di mercato che non necessariamente è il più efficiente, visto che la "sopravvivenza dei più adatti" si basa su criteri non necessariamente legati alla competenza nell'attuazione, replicando così anche in ambito sociale una inefficienza ben nota negli studi di economia industriale su concorrenza e contendibilità dei mercati<sup>5</sup>.

Un altro spunto che vale la pena riprendere riguarda la coesistenza di principali (ovvero finanziatori e titolari di *policy*) che ricorrono a contratti diretti con altri che provvedono all'organizzazione dei cosiddetti "tornei" per la selezione dell'agente a cui affidare la mansione. Come rimarcato nelle pagine precedenti, quando il torneo è patrocinato da un finanziatore privato, capita spesso di assistere all'introduzione di criteri di selezione quali innovatività e peculiarità del progetto a scapito del consolidamento di iniziative più tradizionali. Si tratta di una scelta del tutto legittima e comprensibile, utile a spostare in avanti la frontiera dell'efficienza anche per un comparto nel complesso poco esposto a dinamiche di innovazione quale il Terzo Settore.

D'altro canto, nel momento in cui le politiche correnti riducono il proprio apporto e le politiche aggiuntive a titolarità privata sono utilizzate come loro succedaneo, la logica del torneo rischia di diventare perversa, generando competizione non tanto tra potenziali agenti al fine della selezione del "migliore" o del più innovativo di essi, bensì tra risorse disponibili per finanziare alternativamente attività sperimentali o attività ordinarie. In questo senso, una gestione coordinata delle risorse, pur nel rispetto delle prerogative dei singoli finanziatori, potrebbe consentire il raggiungimento di una maggiore efficienza nella attuazione delle politiche sociali, un aspetto anch'esso noto alla letteratura economica<sup>6</sup>.

Infine, va segnalato che il problema di agenzia come illustrato in questo paragrafo ha tralasciato l'esistenza di elementi reputazionali o etici nella funzione obiettivo dell'agente, una

---

<sup>5</sup> Si fa riferimento qui ad una serie di modelli considerati la versione moderna del ben noto modello del prezzo limite (Bain, 1956; Modigliani, 1958; Sylos Labini, 1962). Tra questi, i modelli finanziari della *long purse* (o *deep pocket*), che descrivono una situazione tale per cui un'impresa con maggiori risorse finanziarie ha capacità di resistenza superiori alle perdite, e quindi può scatenare una guerra di prezzi che implica il susseguirsi di una serie di esercizi in *deficit*, pur di eliminare il rivale dal mercato. Inaugurato da Edwards (1955), il tema della *long purse* resta per lungo tempo ignorato, per poi essere riscoperto da Benoit (1984), Fudenberg e Tirole (1985) e Holmstrom e Tirole (1997).

<sup>6</sup> Al culmine di una serie di modelli che studiano le determinanti endogene della crescita del prodotto interno lordo (PIL) di un sistema, Aghion e Howitt (1992) appuntano la loro attenzione sul peso dell'investimento in ricerca e sviluppo (R&S), affermando che tassi di crescita positivi derivano da una corretta ripartizione delle risorse (in questo caso risorse umane, ossia forza lavoro) tra il settore delle R&S e quello della produzione di beni (intermedi), con il primo che migliora la produttività del secondo. Nonostante risultino in competizione per il procacciamento delle risorse necessarie al proprio funzionamento, i due settori sono intimamente legati e necessari entrambi al raggiungimento di tassi crescenti di PIL per il sistema.

omissione in realtà rilevante, in un settore dove i comportamenti non-autointeressati rappresentano *driver* riconosciuti dell'azione degli individui<sup>7</sup>.

Quando ad esempio si fa riferimento alle modalità di *self-enforcement* legate al contratto incompleto, va rimarcato che - oltre alla volontà di difendere la rendita salariale riconosciuta - una forte motivazione al comportamento virtuoso può essere rappresentata anche dalla volontà di evitare sanzioni di carattere sociale (Granovetter, 1985) o dalla volontà di mantenere un patrimonio reputazionale costruito nel corso degli anni o legato alla "identità" del soggetto<sup>8</sup>. È questo un aspetto che verrà trattato in chiusura del prossimo paragrafo.

## A.2 Il contributo della valutazione

Lo schema principale-agente sottende in maniera più o meno esplicita anche al momento della valutazione delle attività finanziate e realizzate. Il *focus* della valutazione di solito è l'efficacia, ovvero la verifica che l'attuazione abbia corrisposto alle intenzionalità previste, di solito stabilite da un soggetto centrale e sviluppate da un attuatore locale, previo affidamento con rapporto di agenzia.

In termini ideali, l'attuazione di una *policy* prende le mosse da un'analisi iniziale, volta a individuare le caratteristiche del contesto entro cui la decisione dispiegherà i propri effetti e ad evidenziare le questioni più importanti su cui intervenire; definisce una serie di obiettivi multilivello da raggiungere ed un programma di azione per ottemperarli; prosegue poi fino alla conclusione dell'intervento, con una attività di valutazione dei risultati ottenuti e dell'efficacia delle iniziative realizzate. In questo schema, la fase di valutazione riguarda la verifica del grado di scostamento dell'attuazione dal programma di azione, una verifica che si compie a volte in corso d'opera, e la valutazione *ex-post* dei risultati ottenuti e del grado di efficacia/efficienza raggiunto dal programma.

Richiamando la formalizzazione matematica introdotta nelle pagine precedenti, la valutazione convenzionale è finalizzata a mettere sotto scrutinio da un lato lo sforzo  $e$  dell'agente, dall'altro il risultato  $y$  prodotto da tale sforzo.

La prima attività è principalmente un riscontro di carattere procedurale-rendicontativo, volto a verificare che sia stato impiegato il personale previsto, che le modalità di somministrazione del servizio siano quelle concordate, ad esempio in termini di orari, che i costi presentati a rendiconto siano effettivamente quelli sostenuti, e così via. La seconda attività si configura invece come classica valutazione *ex-post*, riguardando essa i risultati dell'attività posta in essere dall'attuatore grazie alla *policy*. In questo senso,  $y$  può essere un indicatore del numero di beneficiari raggiunti (studenti diplomati con un programma di scuola alternativa, bambini accolti in un'iniziativa di doposcuola, famiglie multiproblematiche assistite, e così via) o la percentuale di *budget* a disposizione effettivamente impiegato.

È immediato verificare che, in entrambi i casi, si tratta di un approccio alla valutazione che chiede all'attuatore di rendere conto, di "giustificare" come ha svolto la mansione assegnatagli e, non ultimo, con che livello di efficacia ha impiegato i fondi ricevuti. Un approccio, insomma, che pone la legittimità della valutazione in capo al *policy maker* e l'onere della stessa sull'attuatore, la cui azione è oggetto della verifica.

Ma se abbandoniamo questa logica e adottiamo il principio secondo cui oggetto della valutazione sono le *policy*, intese non come procedura di attuazione, bensì come capacità di

---

<sup>7</sup> Sebbene l'affermazione risulti quanto mai sindacabile, nei giorni in cui impazza l'inchiesta su "Mafia Capitale", per un rassegna di questa branca di studi, si veda Sacco e Zamagni (2002), in particolare i saggi di Zamagni (2002), Pesenti (2002) e Pelligra (2002).

<sup>8</sup> Il concetto di "economia della identità" è legato all'opera di Akerlof e Kranton (2000), primi a considerare la percezione che l'individuo ha di se stesso come fattore in grado di influenzare l'azione degli operatori e l'esito economico di tali azioni. Richiamando la notazione formale introdotta nel testo, secondo questo approccio il risultato  $y$  non dipende solo dallo sforzo lavorativo  $e$  del soggetto e dai condizionamenti  $\theta_i$  del contesto, ma è anche influenzato dall'identità a cui l'agente intende restare fedele. Di qui discende, ad esempio, anche la difficoltà di un soggetto a modificare il proprio tipo di offerta per incontrare un maggiore successo sul mercato del sociale.



riconoscere, intercettare, supportare le strategie di sviluppo di cui sono portatori gli attori locali, le variabili da sottoporre a scrutinio cambiano radicalmente.

Dal punto di vista della formalizzazione matematica introdotta nel precedente paragrafo, queste sono infatti comprese nelle categorie  $\theta_1$  e  $\theta_2$ , gli stati del mondo che influenzano gli esiti  $y$  degli interventi di policy (Cfr equazione [A.1.1]). Se le variabili  $\theta$  raccolgono le condizioni di contesto che interferiscono/contribuiscono all'esito finale, la valutazione locale può contribuire a renderle più intelleggibili nelle loro capacità di influenza, contribuendo così:

1. a isolare e comprendere ove possibile l'influenza dei  $\theta$  su  $y$ , facendone un elemento di sostegno alle *policy* messe in campo, un meccanismo la cui considerazione può far funzionare meglio il programma, anziché un fattore sconosciuto di cui subire l'impatto;
2. a focalizzare meglio lo sforzo dell'attuatore locale, che conoscendo l'influenza dei diversi  $\theta$  su  $y$ , può decidere di intervenire su uno snodo, su un dispositivo di applicazione di una *policy*, massimizzando così l'impatto dello sforzo stesso;
3. anche nell'eventualità di rimanere ancora legati ad un approccio principale-agente, a comprendere meglio quali obiettivi ed esiti siano potenzialmente raggiungibili, così da individuare il miglior contratto da proporre e da accettare per l'attuazione della *policy* a livello locale, riducendo fortemente i casi di opportunismo o di accettazione di incarico a rischio di remunerazione insufficiente;

La valutazione locale, in sostanza, respinge la concezione dell'attuatore come "agente" locale di un principale che sta al centro, riconoscendolo come soggetto capace di sviluppare un'azione propria a partire dalla cornice messa a disposizione dal programma. Se ciò è vero, allora le funzioni obiettivo degli operatori vanno ripensate e anche l'attuatore è caratterizzato da una funzione in linea con la [7.2], ad esempio:

$$U^A = y(e, \theta_1, \theta_2) + w(y) - c(e) \quad [A.2.1]$$

L'attuatore, cioè, non è più percepito come un agente che massimizza il profitto secondo la precedente [A.1.3], ma diviene anch'egli un attore di *policy* con una funzione di utilità che si alimenta non solo della remunerazione  $w$ , ma anche dell'esito  $y$  della *policy* (ad esempio in termini di beneficiari raggiunti), interessato quanto il *policy maker* a comprendere l'influenza dei  $\theta$  sugli esiti delle politiche e pronto a vedere la valutazione come strumento di apprendimento, una sorta di assistenza tecnica esercitata a partire da un punto di vista critico.

Nel momento in cui questo rovesciamento si completa, la fase della valutazione non solo va a rivolgersi all'esame dei diversi  $\theta$ , piuttosto che agli  $y$  e ad  $e$ , ma viene finalizzata ad estrarre conoscenza dall'attuatore locale, ad utilizzare la sua competenza al servizio di un migliore *design* e, in ottica pragmatista<sup>9</sup>, di una migliore attuazione della *policy*, anziché della messa in opera di tattiche opportunistiche di sviamento ed aderenza più o meno fittizia dell'azione osservabile ai requisiti del programma come imposti dal principale.

La valutazione diviene uno strumento per migliorare le politiche attraverso la trasformazione dell'attuatore in co-progettista e co-titolare delle politiche. È un processo di *empowerment* di attori e beneficiari, della loro capacità di organizzarsi e di trovare soluzioni ai problemi locali, perdendo il suo carattere di strumento di rendicontazione (nel senso letterale di "rendere conto"), di controllo di quanto fatto e di come sono state impiegate le risorse. È questo probabilmente l'elemento di maggiore novità dell'approccio della valutazione locale.

---

<sup>9</sup> L'ottica pragmatista delle scienze sociali, che ha oggi in Charles Sabel uno dei suoi principali esponenti, afferma che l'azione è occasione di conoscenza: attraverso l'azione è possibile conoscere realtà che altrimenti sfuggirebbero. Da questo punto di vista, seguire l'attuazione di un programma non significa solo dotarsi di una mappa per ottimizzare gli interventi, ma elaborare visioni autonome e cogliere possibilità di avanzamento e miglioramento anche inaspettate (Sabel, 1997).