



SCUOLA DOTTORALE IN SCIENZE POLITICHE

XXIV CICLO

L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche
nelle pubbliche amministrazioni italiane. Paradigma e Pratiche.

Valentina Andreozzi

A.A. 2011/2012

Tutor: dott.ssa Rosalba Chiarini

Coordinatore: prof. Gian Cesare Romagnoli

*È molto più facile riconoscere l'errore che scoprire la verità.
Quello sta in superficie e se ne viene a capo agevolmente;
questa riposa in profondità e non a tutti riesce di scandagliarla.*

J. W. Goethe

Ringraziamenti

Questa tesi di dottorato è il frutto di un lungo percorso, a tratti duro e pieno di ostacoli, che senza l'aiuto e il supporto di alcune fondamentali persone non avrei potuto concludere. Mi sembra quindi giusto iniziare il lavoro con i riconoscimenti meritati a quanti hanno contribuito affinché fosse portato a termine.

In primo luogo vorrei ringraziare una persona in particolare, che non solo ha fatto sì, con il suo aiuto, che io potessi continuare a studiare per questa ricerca, ma ne è stata l'ispiratrice, la dott.ssa Monica Parrella, avvocato, dirigente dello Stato, ma soprattutto cara amica. Senza le sue intuizioni, la sua pazienza, i suoi preziosi consigli, la sua grande disponibilità, tutto ciò non sarebbe mai stato possibile.

In secondo luogo, ma non per questo meno importante, vorrei ringraziare la dott.ssa Laura Tagle, altro elemento essenziale per la realizzazione di questa ricerca. Le sue idee innovative, la passione che traspira per il mondo della valutazione, la sua immensa conoscenza unita alla grande umiltà hanno veramente inciso tanto. Un doveroso ringraziamento va inoltre a due persone fondamentali, che grazie alla loro professionalità e correttezza hanno indirizzato e agevolato il mio percorso, alla prof.ssa Rosalba Chiarini e alla Prof.ssa Nicoletta Stame, grazie alla quale ho potuto scoprire tutto un mondo dietro alla parola "valutazione". Un riconoscimento speciale va poi alla dott.ssa Claudia Mariotti, angelo custode, attento supervisore, consigliera fidata e carissima amica, senza il cui appoggio, soprattutto negli ultimi mesi, non avrei potuto portare a termine questa tesi.

Prima di terminare, ulteriori riconoscimenti vanno a quanti con la loro esperienza, competenza e affetto hanno illuminato le mie scelte: il dott. Francesco Giordano, la dott.ssa Mariella Lezzi, la dott.ssa Azzurra Meringolo, il prof. Gian Cesare Romagnoli, il prof. Efsio Espa, il prof. Sandro Mameli, gli amici spagnoli, il prof. Eloy Cuellar Martin, il prof. Javier Lorenzo, la prof.ssa Ester Garcia, il prof. Francisco Vanaclocha e il prof. Miguel Angel Ruiz De Azua.

Non poteva mancare poi il ringraziamento alla famiglia, che mi ha dato tanto, sia economicamente (soprattutto) sia a livello affettivo e senza la quale ora non sarei nulla. Al mio futuro (tra pochi mesi) marito che ha sopportato, con stoica pazienza, le crisi, gli sbalzi di umore, le mancanze nei suoi confronti, la difficoltà a capire un mondo così diverso dal suo, ma sempre disponibile ad appoggiarmi e sostenermi.

Roma, Marzo 2012

Indice

<u>Introduzione</u>	pag. 5
<u>Capitolo I Da dove si parte: valutazione, politica, istituzioni</u>	
1.1 Analisi del rapporto tra politica e valutazione	10
1.1.1 Che cosa intendiamo per “valutazione”: aspetti e significati del concetto	13
1.2 Il ciclo del <i>policy making</i> e il ruolo della valutazione	17
1.2.1 Il ciclo di vita delle politiche pubbliche	21
1.2.2 Il ruolo della valutazione	24
<u>Capitolo II Istituzionalizzazione della valutazione</u>	
2.1 Il problema dell'istituzionalizzazione della valutazione	26
2.1.1 Il processo di istituzionalizzazione	28
2.2 Un tentativo di classificazione: le ondate di istituzionalizzazione	34
2.2.1 La prima ondata di istituzionalizzazione: gli stati anglosassoni	35
2.2.2 La seconda ondata di istituzionalizzazione: l'Europa e l'Unione europea	37
2.2.3 La terza ondata di istituzionalizzazione: il caso italiano	38
2.3 Quali approcci e quali metodi per il caso italiano	41
2.3.1 Le tecniche in base agli obiettivi	44
2.3.2 Metodi sperimentali e non sperimentali per la valutazione degli effetti delle politiche: l'analisi <i>contro fattuale</i>	45
<u>Capitolo III UVAL e il Sistema Nazionale di Valutazione</u>	
3.1 Struttura del caso e strumenti di analisi	48
3.2 L'Unità di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici	50
3.3 Il Sistema Nazionale di Valutazione	51
3.4 La valutazione della politica regionale unitaria e degli investimenti pubblici	53
3.4.1 I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle regioni e la Rete	58
3.4.2 Le competenze dei Nuclei e il Sistema Regionale di Valutazione degli	60

Investimenti pubblici

3.5 La strategia adottata dall'Unità di Valutazione	62
3.5.1 Il percorso formativo per i Nuclei di Valutazione e per le amministrazioni	65

Capitolo IV: La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni

4.1 Oggetto dello studio e ipotesi di ricerca	68
4.2 La valutazione delle performance individuali e organizzative	70
4.2.1 Il ciclo di gestione delle performance	72
4.3 Il ruolo della formazione presso la SSPA: i primi risultati dell'efficacia dei corsi erogati ai membri degli OIV in collaborazione con la Civit	73
4.4 Il ruolo della formazione presso la SSPA: i primi risultati dell'efficacia dei corsi "Attuare la Riforma della P.A.	75
4.4.1 Fotografia del gruppo analizzato: proprietà anagrafiche e professionali	76
4.4.2 Il target dei partecipanti verso cui si rivolgono i corsi	81
4.4.3 La valutazione delle performance secondo i partecipanti dei corsi SSPA	81
4. 5 Prime considerazioni conclusive sugli effetti dello strumento formativo	88

Capitolo V Istituzionalizzare la valutazione in un sistema decentrato: l'AEVAL e il caso spagnolo

5.1 L'AEVAL e il contesto politico amministrativo	90
5.1.1 Le tre dimensioni dell'istituzionalizzazione della valutazione in uno stato decentrato	95
5.2 AEVAL: obiettivi e funzioni	96
5.3 La formula organizzativa dell'AEVAL	98
5.4 Osservazioni e criticità dopo tre anni di attività	101

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

“L'intelligenza fallisce quando è incapace di confrontarsi con la realtà, di comprendere quello che sta succedendo o quello che non sta succedendo, di risolvere problemi affettivi, sociali o politici; quando si sbaglia sistematicamente, quando si prefigge gli obiettivi più diversi o si impegna nell'uso di mezzi inefficaci...[...] ma mentre il fallimento dell'intelligenza privata porta alla disgrazia personale, la stupidità politica può essere molto peggio e creare una grande ingiustizia sociale” [J.A. Marina, 2004].

Inizia con una citazione del filosofo Josè Antonio Marina un volume collettaneo realizzato dall'*Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios*¹ in collaborazione con il Ministero spagnolo di Administraciones Públicas e intitolato appunto *Administración Inteligente*. Il significato di queste parole è particolarmente importante se inserito in un discorso più ampio, quello del fenomeno della progressiva erosione delle basi tradizionali di legittimazione dei decisori e dei poteri pubblici ovvero della diminuzione di certezza e fiducia da parte dei cittadini nelle capacità dei *policy makers* di risolvere i problemi e i bisogni della collettività. La valutazione come metodo e pratica di apprendimento appare allora essenziale nel processo di formazione delle politiche. L'*intelligenza* delle pubbliche amministrazioni, a cui si riferisce Marina, qui intesa come sapere tecnico e pratico delle istituzioni e dei decisori, si scontra con la *realtà* quando non è in grado di apprendere dalle informazioni messe a disposizione dalla *valutazione*. Quella valutazione che dovrebbe servire all'*intelligenza* a correggere il tiro, a imparare dagli sbagli e a utilizzare negli interventi o programmi successivi mezzi più adatti a raggiungere gli obiettivi prefissati. Secondo questa visione la valutazione è importante non tanto in relazione all'oggetto da valutare (evaluando), ma per le finalità che essa si prefigge e dagli utilizzi che ne prevede fare [M. Palumbo 2000].

La valutazione, volendo utilizzare le parole usate nel Progetto MEANS² *“gioca un ruolo cruciale, sia come segnale di cosa deve essere fatto o no, sia come strumento capace di*

¹ La vicenda AEVAL, l'*Agencia Estatal de Evaluación de políticas Públicas y Calidad de los Servicios*, nata in Spagna nel 2007, sarà approfondita nel V capitolo di questa tesi.

² Si tratta di un acronimo di Methods of Evaluating Structural Policies, nonché di MEANS for Evaluating Actions of Structural Nature, progetto promosso e coordinato dalla D.G. XVI/G2.

giustificare l'esistenza dell'azione pubblica agli occhi dei cittadini". Nell'assolvimento di tale ruolo è evidente che anche in Italia, come nel resto dei paesi europei, la valutazione sia ormai una pratica, che si è andata diffondendo realizzando la costruzione di un panorama articolato e composito, contraddistinto da differenti gradi di istituzionalizzazione nei processi di decisione e attuazione delle politiche pubbliche (Wollmann 2003) e grazie alla spinta di diversi fattori, tra i quali:

- la crescente complessità sociale e dell'attività di governo, con la conseguente necessità di elaborare politiche capaci di diversificare gli interventi e quindi i metodi con i quali vengono condotte le valutazioni;

- la diffusa percezione che la legittimità conquistata dai decisori politici, attraverso il voto democratico non sia più sufficiente a garantire anche la loro rappresentatività agli occhi dei cittadini ma il bisogno, sempre crescente a tutti i livelli di governo, di "dimostrare" che siano state fatte scelte giuste e che abbiano avuto un esito positivo sulla collettività;

- l'importanza della qualità del servizio e del grado di soddisfazione del suo destinatario;

- il continuo aggiornamento di competenze metodologiche in grado di essere impiegate con successo nella ricerca valutativa e quindi di portare la valutazione alla stregua di una disciplina che deve essere applicata con l'utilizzo di metodi scientifici e all'interno di arene accademiche ma anche istituzionali.

Ecco dunque che la valutazione assume un ruolo cruciale per gli attori istituzionali.

Ma se sulla carta il processo di istituzionalizzazione in Italia sembrerebbe avviato da tempo, grazie alla duplice spinta dei Fondi strutturali e all'introduzione delle teorie di New Public Management (Stame 2001), permane una sottesa insoddisfazione relativa all'effettivo utilizzo delle valutazioni realizzate *da e per* gli organi decisionali e amministrativi. L'istituzionalizzazione della valutazione attraverso lo strumento normativo, ovvero per atto dovuto e non per scelta propria (Stame 2001) ha finora mostrato evidenti limiti sia alla diffusione della cultura del risultato (che qui voglio intendere come utilizzo finale del prodotto della valutazione), sia alla diffusione della qualità (Marra 2010). L'istituzionalizzazione intesa come cristallizzazione di pratiche valutative all'interno delle pubbliche amministrazioni per obbligo del decisore e non per rispondere alle esigenze delineate dai fattori di cui sopra se da una parte ha contribuito in maniera forte alla diffusione crescente di una cultura valutativa anche laddove mancava in assoluto, dall'altra ha innescato un meccanismo perverso di attenzione più che al risultato prodotto dalla valutazione e quindi

alla necessità di fornire al decisore, quindi al committente della valutazione, risposte chiare e informazioni per poter decidere, al tipo e alla qualità della valutazione utilizzata.

Questa tesi vuole quindi interrogarsi sull'effettivo significato di istituzionalizzazione della valutazione e sul livello da essa raggiunto in Italia, presupponendo che per istituzionalizzazione non vogliamo intendere la *mera proceduralizzazione delle pratiche valutative nelle pubbliche amministrazioni* (Ciucci F. 2010) ma l'autonomo svilupparsi di capacità, strumenti e modelli e pratiche valutative che siano istituzionalizzate attraverso lo strumento normativo, politico e culturale. Questo ultimo in particolare verrà analizzato e preso in considerazione come indicatore fondamentale del livello di istituzionalizzazione della valutazione.

Il lavoro consiste quindi in una ricerca empirica articolata in tre studi di caso, i primi due dedicati ad esperienze italiane di valutazione nelle pubbliche amministrazioni e il terzo dedicato all'approfondimento di un modello di agenzia nazionale per la valutazione e la qualità dei servizi adottato di recente in Spagna. Nel titolo ho aggiunto il termine paradigmi per evidenziare l'utilizzo di schemi, a volte rigidi come paradigmi per realizzare le valutazioni e il termine pratiche per indicare quelle che ho osservato negli studi di caso.

La tesi è suddivisa in cinque capitoli, due introduttivi e teorici e tre dedicati ai casi di studio. La tematica affrontata, particolarmente ampia e disomogenea, ha richiesto in primo luogo l'osservazione e lo studio dei concetti chiave, quali: *politiche, valutazione e istituzioni*. Nel primo capitolo si affronta quindi la tematica del complesso rapporto tra politica e valutazione e si evidenzia la necessità di collocare la valutazione all'interno dell'area relativa al processo decisionale, ovvero il policy making, poiché le caratteristiche di questo processo incidono in misura considerevole sia sulla effettiva praticabilità delle attività valutative, sia sulle specifiche connotazioni che queste potranno assumere. In particolare si analizza in primo luogo il concetto di politica pubblica, che costituisce uno degli oggetti privilegiati della valutazione e in secondo luogo si osserva il ruolo della valutazione all'interno del ciclo di vita della politica pubblica, insistendo sulla necessità che quest'ultima fase del ciclo sia considerata in maniera preliminare a tutte le altre attività. Il capitolo approfondisce quindi la relazione fra contesto della decisione e supporto valutativo in uno schema consequenziale di nessi logici quali: il problema; la decisione; l'implementazione; la gestione; l'adattamento e la valutazione. A seguire una serie di definizioni del concetto di valutazione, inevitabile passo per analizzare a pieno il complicato rapporto tra politica e valutazione.

Nel secondo capitolo approfondiamo, invece, il tema dell'istituzionalizzazione della valutazione come pratica essenziale all'utilizzo della valutazione stessa da parte dei decisori

politici. Affinché la valutazione sia progettata e resa efficace deve poter influenzare l'arena del policy making, modificandola su i diversi piani che sottendono le politiche pubbliche. Spesso però i policy maker e i decisori non tengono conto delle raccomandazioni espresse. Riconoscere l'esigenza e l'importanza della valutazione è una condizione necessaria ma non sufficiente a che la valutazione stessa venga impiegata per migliorare la *governance*. Quando si parla di policy evaluation ci si deve quindi inevitabilmente confrontare con il problema dell'utilizzo da parte dei suoi ideali destinatari. In questo capitolo in particolare si cerca di dare risposta a due ordini di problemi: il primo è quello di provare a giustificare la presenza della valutazione all'interno delle pubbliche amministrazioni attraverso la sua istituzionalizzazione; il secondo riguarda più da vicino l'effettiva pratica valutativa e mette in evidenza gli approcci valutativi che si dovrebbero applicare agli studi di caso presentati in questa ricerca, delineando le metodologie più adatte a sviluppare e implementare *l'istituzionalizzazione della valutazione*.

Nella seconda parte della ricerca si mettono in evidenza espressioni pratiche e possibili modelli (nazionali e internazionali), per migliorare l'implementazione della valutazione a livello istituzionale in Italia. In particolare nel III e IV capitolo si analizzano e descrivono due diversi tipi di valutazione adottati in Italia, basati sull'applicazione di due leggi. La legge che ha istituito i Nuclei di valutazione, dalla quale si profila un tipo di valutazione incentrata sulla valutazione ex-post degli effetti delle politiche di coesione, e la legge (Dlgs 150/2009), che da avvio alla *Riforma della pubblica amministrazione* voluta dal Ministro Brunetta, la quale persegue un modello di valutazione maggiormente incentrato sulla misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni e sulla qualità dei servizi, che solo negli ultimi anni viene considerata a tutti gli effetti un tipo diverso di valutazione.

Per completare l'analisi dei casi, infine, un ultimo capitolo è dedicato allo studio di un modello di Agenzia Statale di Valutazione degli effetti delle Politiche Pubbliche, ora in uso in Spagna, e che per analogie e somiglianze alle ipotesi avanzate nelle pubbliche amministrazioni italiane è stato, non solo al centro degli studi preparatori del Decreto Brunetta 150/2009, ma anche sottoposto ad un'attenta analisi da parte del Servizio Studi del Senato, in quanto rappresenta, almeno sulla carta, un valido esempio che anche in Italia si potrebbe perseguire.

Infine un'ultima parte prevede l'analisi e la riflessione dei dati descritti nei capitoli precedenti, con lo scopo di dare risposte ai quesiti iniziali. In particolare si mettono in evidenza quali sono le opportunità e quali i vincoli all'istituzionalizzazione della valutazione,

a quale livello del processo decisionale avviene la legittimazione della funzione di valutazione e quali problemi comporta.

Da dove si parte: valutazione, politica, istituzioni

1.1 Analisi del rapporto tra politica e valutazione

L'attuale contesto politico istituzionale ha subito cambiamenti vertiginosi negli ultimi anni, che hanno inciso profondamente sia sulle dinamiche politico-democratiche che su quelle socio-economiche. La società democratica, in Italia come nel resto dell'Europa ha cominciato ad avvertire l'esigenza di conoscere le proprie capacità di produrre e fornirsi di beni e servizi e di rispondere concretamente e in maniera adeguata ai bisogni sempre crescenti dei cittadini/utenti. Le politiche pubbliche di carattere normativo e sostantivo (Lowi 1972) sono diventate più diversificate e articolate, richiedendo tecniche di implementazione sempre più complesse. La valutazione, parte del ciclo di *policy making* è divenuta essa stessa una politica, sostenuta negli anni da diversi interventi normativi e incentivata nelle pubbliche amministrazioni come strumento di verifica dell'efficacia ed efficienza nella erogazione del servizio pubblico verso i cittadini. E' infatti aumentata la domanda di valutazione, sollecitata da una serie di fattori quali: la diffusa percezione che la rappresentatività conquistata dai decisori politici attraverso il voto democratico non sia più sufficiente a garantire anche la loro legittimità agli occhi dei cittadini; il bisogno, sempre crescente a tutti i livelli di governo, di "dimostrare" che siano state fatte scelte giuste e che abbiano avuto un esito positivo sulla collettività; l'esigenza sempre maggiore di misurare la qualità dei servizi per rendicontare le azioni dei decisori e gli interventi ai cittadini; la crescente complessità sociale e la conseguente esigenza di diversificare politiche e interventi e quindi i metodi con i quali vengono condotte le valutazioni. Tutta questa serie di fattori, unita alle spinte esterne provenienti dall'Unione europea per l'acquisizione dei Fondi Strutturali e a quelle interne derivate dall'introduzione delle teorie di New Public Management per gestire e incrementare le prestazioni delle pubbliche amministrazioni italiane, hanno favorito l'aumento della domanda di valutazione al pari della sua offerta, grazie ad una progressiva *istituzionalizzazione* del fenomeno valutativo.

Come accennato nell'introduzione, oggetto e fine di questa ricerca quindi, è l'analisi del livello di istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche e ciò ha richiesto in primo luogo l'osservazione e lo studio di alcuni concetti chiave riportati poco sopra, quali: *politiche, valutazione e istituzioni*.

In questo primo paragrafo ho deciso quindi di affrontare delle questioni terminologiche. La scelta sembra piuttosto ovvia, in quanto, mai come in questo caso, stabilire un fondamento terminologico e classificatorio degli oggetti di studio si è rivelato estremamente necessario e al contempo complesso. Il rapporto tra *valutazione* e *politica* è un rapporto quasi paradossale, laddove in primo luogo bisogna risolvere la tensione tra il carattere tendenzialmente oggettivo della valutazione e quello più marcatamente soggettivo della politica e, in secondo luogo, bisogna superare la criticità dell'impiego della valutazione attraverso sofisticati metodi di verifica dell'intervento pubblico e la scarsa considerazione e propensione da parte delle istituzioni e dei policy maker nei confronti di tali pratiche. (Martini) Motivo per il quale si avverte il bisogno di rendere la pratica valutativa *istituzionalizzata*³.

Entrambe le questioni trovano una prima chiarificazione attraverso lo sforzo definitorio. Quando parliamo di valutazione delle politiche pubbliche ci riferiamo alla valutazione di un intervento o di un programma, di un'azione diretta ad uno scopo ed è in questo senso che intendiamo il termine politica. L'azione di governo, l'esercizio dell'autorità (nell'accezione weberiana di *potere legale-razionale*), l'intervento pubblico sono tutte espressioni di ciò che i politologi definiscono *policy making* e che la valutazione di cui parliamo ha come oggetto. Più in particolare, negli ultimi anni, si è avvertita in modo crescente l'esigenza di "verificare" le prestazioni politico- amministrative, inizialmente sotto la spinta della Commissione Europea⁴ e successivamente per scelta autonoma dei governi centrali. Questa esigenza viene avvertita oggi in misura sempre crescente anche dall'opinione pubblica in maniera proporzionale all'aumentare dei fattori di criticità relativi all'azione di governo.

Se da una parte, quindi, risulta chiaro ed evidente il bisogno di misurare, controllare, valutare l'operato dei decisori e la qualità dei servizi, che vengono offerti ai cittadini/utenti, dall'altra si riscontra ancora una notevole diffidenza nei confronti della *policy evaluation*, sia perché è innata la resistenza di decisori e attuatori a sottoporre le decisioni al giudizio, sia perché, in Italia soprattutto, la diffusione di tecniche specifiche e professionalità competenti di valutazione non trovano ancora una posizione di rilievo nel panorama istituzionale. La valutazione nasce e si giustifica in un contesto di decisione problematica, a causa di contesti complessi che necessitano di informazioni non ambigue per garantirsi efficacia ed efficienza.

³ Per il concetto di *istituzionalizzazione* si rimanda al capito II di questa tesi.

⁴ Come osserveremo nel capitolo successivo la valutazione è entrata a pieno titolo nelle pubbliche amministrazioni italiane grazie alla spinta esterna derivata dall'esigenza di valutare gli interventi per usufruire dei Fondi Strutturali Comunitari (Stame 2001).

Approfondiamo in questo primo capitolo quindi la relazione fra contesto della decisione e supporto valutativo in uno schema consequenziale di nessi logici quali: l'evento, la decisione, l'implementazione, la gestione, l'adattamento e la valutazione.

A questo scopo l'approfondimento teorico del concetto di valutazione è inevitabile per analizzare a pieno il complicato rapporto tra politica e valutazione.

1.1.1 Che cosa intendiamo per “valutazione”: aspetti e significati del concetto

Quando mi sono accostata per la prima volta al mondo della valutazione, il primo passo che ho cercato di fare è stato quello di individuare una definizione univoca, una descrizione precisa ed essenziale che mi permettesse di capire con cosa mi stessi confrontando. Ho trovato diverse definizioni, tutte efficaci, ma è rimasta la sensazione di muovermi su un terreno sconnesso e a tratti instabile. L'affermazione non vuole essere negativa ma semplicemente testimoniare la varietà e complessità dell'argomento che stiamo affrontando.

Quando si parla di valutazione bisogna fare molta attenzione al contesto e alla motivazione che spingono il decisore politico ad occuparsene. Generalmente si assegnano alla valutazione, nel caso che qui interessa alla valutazione delle politiche pubbliche, obiettivi di ampio respiro ed ambizioni che spesso vanno al di là della sua reale portata. Forse perché vi è poca consapevolezza di cosa essa realmente sia. Appare quindi necessario fare chiarezza prima di procedere all'analisi del rapporto con la politica.

La valutazione è ormai da parecchi anni entrata nel panorama della ricerca accademica anche in Italia e soprattutto nell'insieme di pratiche di ricerca sociale applicate alla produzione di conoscenza per uno o più specifici utilizzatori/committenti del suo intervento (Lindblom e Cohen 1979,7). La difficoltà nell'individuare una definizione universalmente accettata dal mondo accademico risiede proprio nelle prerogative della valutazione stessa, un *sapere finalizzato all'uso e non alla scienza*. La valutazione inoltre non può essere concepita soltanto come una tecnica ma è piuttosto una metodologia, un insieme di approcci, un'attività che si fa sul campo all'interno della quale convergono diverse discipline (Stame 2008). Proprio per questo risulta particolarmente complesso darne una definizione univoca e che sia pertinente ai diversi contesti nei quali si sceglie di applicare tale attività.

La *policy evaluation* in particolare è un modo di fare ricerca sociale che si rivolge immediatamente a uno o più destinatari per esigenze proiettate all'azione operativa (Lippi

2007). L'elemento di maggiore rilevanza qui è che la valutazione è insieme un *processo* e un *prodotto*, che si realizza su richiesta specifica di uno o più committenti, i quali vogliono migliorare la loro capacità operativa su una politica pubblica, su un sub-settore in particolare, su uno specifico programma.

La valutazione delle politiche pubbliche, della performance organizzativa ed individuale, la valutazione dei servizi offerti al cittadino, di cui analizzeremo il livello istituzionalizzazione con questa ricerca, trovano nella definizione di Claudio Bezzi (2010, 33) le loro specificazioni migliori, laddove per *Valutazione* si intende:

l'insieme delle attività utili per esprimere un giudizio per un fine pubblico, giudizio argomentato tramite processi di ricerca che ne costituiscono l'elemento essenziale e imprescindibile di affidabilità delle procedure e fedeltà delle informazioni utilizzate per esprimere quel giudizio.

Come possiamo osservare secondo tale definizione la valutazione è costituita da un insieme di attività cognitive collegate, rivolte a fornire un giudizio su di un'azione, un giudizio che sia argomentato tramite procedure di ricerca sociale, rigorosa e soprattutto codificabile (Palumbo 2001); in questo senso la valutazione, pur essendo un concetto più ampio di quello di "ricerca valutativa"⁵, e includendo anche attività non di ricerca, finisce col confondersi con essa. Non esiste una valutazione affidabile, fuori dai processi di giudizio di puro senso comune, che non sia basata su attività di ricerca specifica e particolare, definita ricerca valutativa. Questo aspetto risponde anche al quesito iniziale circa la contrapposizione tra valutazione e politica, che è per antonomasia un'attività soggetta al giudizio dei cittadini/elettori, la valutazione di cui parliamo invece, si distingue dalla corrente attività di espressione di un giudizio.

Nel caso delle politiche pubbliche, come sopra descritte, e delle azioni amministrative, un'altra definizione che può aggiungere valore a quanto già detto sul concetto di valutazione è

⁵ Dal Glossario sulla Ricerca Valutativa di Claudio Bezzi estrapoliamo la definizione di ricerca valutativa: "Il concetto di 'ricerca' valutativa è a volte contrapposto a 'valutazione', e altre volte considerato un suo sinonimo; l'uso più diffuso è di considerare la ricerca valutativa la parte qualificante e ineludibile di un processo di valutazione (inteso come espressione di un giudizio) basato su approcci verificabili. Scriven, che non crede che la valutazione sia una branca di ricerca sociale applicata (1991, 141- 143), utilizza il termine col limitato significato di "valutazione fatta in un serio modo scientifico" (1991, 150). Se con il termine 'valutazione' si intende il processo generale di formulazione di un giudizio di valore su un'attività senza considerare il metodo impiegato, è necessario riservare il termine "ricerca valutativa" alla sistematica applicazione delle procedure della ricerca sociale ai programmi di intervento sociale e culturale allo scopo di controllarne la realizzazione e verificarne i risultati (Zajczyk, 1994, 35). La ricerca valutativa deve a buon diritto essere considerata parte della più ampia ricerca sociale, ma ne differisce per alcuni importanti aspetti.

quella utilizzata da Scriven⁶ (1991, 139-145) che individua tre elementi del significato del termine:

la valutazione è innanzi tutto il processo di determinazione del merito (merit), validità (worth) e valore (value) di qualcosa, o del prodotto del suo processo.

Questo è il concetto chiave: in realtà non si parla qui di semplice “valore” ma si distinguono tre declinazioni in inglese, difficilmente traducibili in italiano (*merit, worth e value*); questo tipo di valutazione è anche definita *valutazione professionale* ed è particolarmente calzante in questa sede perché pone al centro del suo interesse costitutivo la questione del bene pubblico piuttosto che il semplice interesse del cliente, ed ha quindi a che fare con il problema del valore e dei valori, dell'utilità e dell'utile, con il tema dei criteri etici di giustizia, cura, conseguenza delle azioni e dovere. Tutte prerogative che dovrebbero caratterizzare l'operato delle pubbliche amministrazioni. In questo la nozione di apprendimento è centrale in ogni processo valutativo insieme alla idea di tempestività che permette di produrre la giusta informazione in tempo per sostenere la presa di decisione. Come osserveremo in seguito il fattore “formazione/apprendimento” sarà uno degli indicatori essenziali per definire il livello di istituzionalizzazione della valutazione.

Continuando il nostro percorso attraverso le definizioni di valutazione quando parliamo di valutazioni di programmi⁷ non possiamo tralasciare l'analisi di Patton⁸, che in relazione all'osservazione dell'attività svolta la ricollega all'utilizzo cui è destinata: la valutazione dei programmi è la raccolta sistematica di informazioni sull'insieme di attività, caratteristiche e risultati di determinati programmi ad uso di particolari uffici pubblici, finalizzata alla riduzione del tasso di incertezza, al miglioramento dell'efficacia e all'assunzione di decisioni su quello che i programmi stanno facendo e ottenendo (Patton 1986;14). La visione di Patton è interessante dal punto di vista della valutazione dei servizi sociali, ambito in cui diventa importante il processo stesso di valutazione. La funzione centrale è quella di comprendere le dinamiche in atto perché la valutazione ha il suo impatto ben prima che i risultati siano raccolti, proprio perché con essa si introduce una tecnica e un processo finalizzati a chiarire quali siano i valori e quali siano gli obiettivi. Il tipo di valutazione del processo, secondo l'approccio di Patton, è una valutazione che si differenzia

⁶ *Michael Scriven*, accademico inglese nato nel 1928, dopo aver conseguito una laurea in matematica e un dottorato in ricerca in filosofia, dedica gli ultimi anni dei suoi studi alla valutazione. Seguace della teoria pragmatista a lui si deve la separazione tra fatti e valori identificata con la distinzione tra merito estrinseco (worth) e merito intrinseco (merit) utilizzando i quali stabilire una graduatoria per valutare determinati oggetti.

⁷ E lo faremo nel capitolo III quando si analizzerà l'operato e l'attività dell'Uval, l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

⁸ *Michael Quinn Patton* è un sociologo americano, esperto nella valutazione dei programmi. La sua teoria più famosa sulla valutazione mette in risalto la progettazione delle valutazioni per assicurarne la loro utilità.

totalmente dagli approcci *hard*, che prevedono la distanza e l'indipendenza del valutatore dall'oggetto valutato e spesso l'utilizzo di metodi qualitativi. Nelle pratiche di accountability, invece, dove spesso viene fatto ciò che può essere misurato la valutazione assume significati e metodi diversi, quantitativi e qualitativi allo stesso tempo.

Fin qui ho esposto le definizioni più vicine al tipo di valutazioni osservate negli studi di caso di seguito presentati, sebbene ve ne siano molte altre che si distinguono a seconda della specificità dell'oggetto (*evaluando*) che si vuole valutare. Volendo dare una definizione ancora più generale possiamo infine dire *che la valutazione può essere intesa come l'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni con l'intento di migliorarle*.

L'intento di miglioramento consiste quindi in un intervento finalizzato al cambiamento e al miglioramento delle politiche attuate in un determinato momento secondariamente la valutazione è un'attività con finalità prettamente operative che implica la formulazione di un giudizio su quanto è stato fatto e si va facendo (Lanzalaco e Prontera 2012). Il giudizio di cui diventa espressione non può realizzarsi senza un confronto, per il quale diventa indispensabile stabilire un termine di paragone. Spesso questa operazione è difficile, poiché tale termine può essere ambiguo e difficilmente riconoscibile. Inoltre, poiché la valutazione incorpora un fondamentale intento migliorativo per l'azione pubblica, è indispensabile costruire la strategia di analisi volta per volta in base all'utilizzo. Questo tipo di approccio è tipico della valutazione ex post relativa all'analisi degli investimenti pubblici, laddove si utilizzano più spesso i metodi sperimentali, quale il metodo *controfattuale*⁹.

Le definizioni sopra elencate rappresentano solo una parte delle concezioni relative alla valutazione. Si tratta di definizioni talvolta ampie e generali e talvolta maggiormente particolari, a seconda che si riferiscano all'oggetto della valutazione, alle finalità oppure alle procedure. La sistematicità, ovvero l'osservazione della realtà, condotta attraverso procedure condivise dalla comunità scientifica (Martini e Sisti 2009, 21), rappresenta un altro tratto distintivo importante della valutazione.

⁹ Cfr. III paragrafo.

1.2 Il ciclo del *policy making* e il ruolo della valutazione

Il secondo passo importante, nella verifica dell'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche è stato quello di contestualizzare il ruolo della valutazione nel circuito di creazione delle politiche. Questo perché l'oggetto della valutazione sono principalmente le politiche, i programmi o gli interventi che rispondono ad esigenze o bisogni collettivi e perché dal “*cosa*” si valuta discende almeno in parte il “*come*” e il “*perché*”. Erroneamente si pensa che sia l'oggetto della valutazione (inteso come tipo di policy o di servizio che si vuole valutare) a definire la strategia da seguire, mentre questa dipende in primo luogo dal tipo di quesiti cui si deve rispondere circa quella *policy* o quel *servizio*. Definiamo allora cosa si intende per politica pubblica, poiché sarà l'oggetto della valutazione di cui si intende indagare il processo di istituzionalizzazione.

Il concetto di politica pubblica, al pari di quello di valutazione, non è facile da individuare e descrivere. In letteratura se ne trovano altrettante definizioni differenti e la definizione muta con la lingua del paese dove si effettua la ricerca. Giuliani (2005, 317) ricorda come Aaron Wildavsky avesse scritto che “*non si può dare una sola definizione di analisi delle politiche pubbliche, e che niente è più ridicolo di una futile ricerca di una sua essenza aristotelica.*” In italiano usiamo il termine “politica”, che può avere diversi significati (crf. Par. I). In inglese invece abbiamo tre termini, utilizzati poi nell'analisi politologia: *politics*, ovvero le relazioni riscontrabili in un dato periodo tra gli attori politici rilevanti; *polity* quando ci interessiamo all'analisi della forma di stato (accentrato o federale), la forma di governo (presidenziale o parlamentare), le costanti della cultura politica, ovvero tutti quegli aspetti che rientrano nella definizione di comunità politica, siano questi territoriali, organizzativo-istituzionali, socio-culturali; infine la *policy*, che viene generalmente considerata come un insieme di azioni (ma anche di non azioni) poste in essere da soggetti di carattere pubblico e privato, in qualche modo correlate ad un problema collettivo (Dente, 1990); potremmo dire, rispettivamente, il chi, e il che cosa del governare e infine il come (ma anche il dove).

Per comprendere a fondo la definizione di politica intesa come politica pubblica analizziamo in primo luogo la differenza tra *politics* e *policy*, tra politica e politiche (per renderla in italiano), che è ricorrente nei testi introduttivi allo studio delle politiche pubbliche e riflette sia aspetti sostantivi che linguistici (M. Cotta 1989; G. Regonini 2001; M. Cotta, D.

della Porta e L. Morlino, 2001; S. Belligni, 2003). Il punto è stato colto con estrema lucidità da un filosofo, Michael Walzer (2001, pp. 82-83):

la politica non riguarda in primo luogo ciò che i suoi teorici chiamano “processo decisionario”. Naturalmente i leader politici devono prendere delle decisioni e suppongo che debbano farlo in modo razionale e spassionato. [...] In ogni caso prima che questi leader possano decidere di fare qualsiasi cosa, devono conquistare il potere; devono organizzare un seguito, costruire un partito, elaborare un programma, svolgere una campagna per aumentare il numero dei sostenitori e potersi opporre agli altri partiti e programmi, e devono essere eletti. Questa competizione per il potere è la forma primaria di vita politica, la quale va vista come una lotta tra gruppi organizzati e più o meno fortemente differenziati. [...] Pertanto, il giudizio cruciale che dobbiamo esprimere non riguarda la decisione da favorire ma il gruppo nel quale entrare (o nel quale rimanere, o dal quale uscire). Il giudizio cruciale è quello che Ignazio Silone ha chiamato “la scelta dei compagni”.

Possiamo aggiungere quindi una seconda valenza del termine “politica” e chiamare politica pubblica ciò che Walzer ricollega al processo decisionario, e che riguarda: le linee di condotta, le strategie, le decisioni, gli innumerevoli provvedimenti presi dalle autorità pubbliche in specifici settori di intervento ovvero per far fronte a specifici problemi di rilevanza collettiva. (Raniolo 2008)

Le politiche pubbliche sono una parte essenziale degli studi di *policy*, in particolare se, come nel nostro caso, si tratta di analizzare quella fase del processo politico che indaga il processo di formulazione delle politiche nelle sue diverse fasi: (individuazione dei problemi; formulazione delle proposte; decisione finale; implementazione e valutazione) e in modo particolare la fase di attuazione delle politiche.

Come abbiamo accennato nell'introduzione, quando si parla di politiche pubbliche, come oggetto della valutazione, si fa riferimento ad interventi, programmi, servizi di carattere pubblico e privato, performance individuale ed organizzativa¹⁰. Qui l'oggetto della valutazione si inserisce in un quadro analitico più circoscritto, che è quello della realtà amministrativa. In questo ambito la valutazione può riguardare più nello specifico, una politica, un programma di investimento, una normativa e la sua relativa attuazione, i servizi offerti da una singola amministrazione o addirittura da un solo ufficio. Ovviamente gli strumenti e le tecniche di valutazione variano a seconda che si voglia valutare una politica di intervento locale piuttosto che la performance organizzativa di una amministrazione, concepita come politica di innovazione e miglioramento della pubblica amministrazione. Anche in questo caso nella scelta definitoria del termine politica pubblica mi sono affidata agli insegnamenti dei politologi, sebbene molti risultino concordi nel chiamare politica pubblica “*tutto ciò che i governi decidono di fare o non fare*”(si vedano autori come Regonini

¹⁰ Per approfondire la tematica relativa all'oggetto della valutazione si consiglia: il Glossario della ricerca Valutativa, di Claudio Bezzi.

1989; Ham e Hill 1995; Sola 1996; Capano e Giuliani 1996; Pasquino 1997). Per Pasquino, invece, il termine politiche pubbliche va riservato *al caso specifico di insieme di decisioni e azioni coordinate, che debbono rispondere a bisogni, interessi o problemi collettivi*. (Pasquino 1997).

La politica pubblica, come rileva sapientemente Capano in uno dei suoi contributi (2009) ha una natura multidimensionale, è un costrutto politico-istituzionale che esiste in quanto contiene elementi costitutivi tra i quali:

- *arene del potere*, in cui gli attori competono per acquisire e mantenere la loro capacità di influenza e di governo; - *istituzioni* caratterizzate da una più o meno ricca architettura di regole formali ed organizzazioni che hanno una storia e tendono a riprodursi nel tempo; - obiettivi di *intervento delle istituzioni politiche* che operano nei loro confronti una continua opera di monitoraggio e regolazione; - *forum ideazionali* più o meno aperti al dibattito pubblico, al quale partecipano sia attori che osservatori ed esperti, all'interno dei quali vengono generati e si confrontano paradigmi e idee sulla natura e il significato dei problemi da affrontare, sulle soluzioni da adottare, sulle valutazioni dei risultati raggiunti e, più in generale, sul senso dell'azione politica; - *reticoli relazionali* più o meno fluidi tra istituzioni, attori politici e soggetti sociali che attivano azioni politico-amministrative e processi di *sens-making* che le sostengono.

Gloria Regonini (2001, p. 22), al riguardo, ci fornisce una concettualizzazione sistematica: «le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che nonostante questi sfasamenti possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento».

Partendo dall'analisi di questi aspetti possiamo riconoscere una politica pubblica da tre elementi costitutivi: la titolarità, le sue caratteristiche interne e gli scopi che si prefigge.

In primo luogo la titolarità della politica deve appartenere ad un soggetto pubblico, sebbene i processi decisionali siano complessi e richiedano la partecipazione di diversi attori, spesso privati soprattutto nell'ambito della valutazione. Le sue caratteristiche interne devono prevedere un "programma coordinato di valori, fini e pratiche" (Almond e Powell). Ciò che maggiormente interessa la valutazione è la peculiarità di un insieme di azioni strutturato in

vista di una finalità o di un obiettivo, il quale diventa spesso¹¹ oggetto della valutazione, ovvero lo scopo delle politiche.

Veniamo dunque agli scopi che la politica si prefigge. Una politica pubblica è tale quando si prefigge di risolvere un problema o di rispondere ad una domanda. Però non sempre ad una politica pubblica corrisponde un problema e vice versa (Pasquino). A volte vengono utilizzate politiche per attrarre consenso, per sensibilizzare i cittadini verso una determinata tematica. In generale quindi possiamo ancora definire una politica pubblica tale, come utile al nostro studio, *se corrisponde ad un insieme coordinato di azioni, ispirate da una o più finalità e indirizzate verso uno o più obiettivi, di cui è titolare, in via diretta o indiretta, un singolo soggetto pubblico.* (Dente 1991 e Dunn 1994).

La domanda di ricerca che guida questa tesi è verificare il livello di istituzionalizzazione della valutazione in Italia e il primo proposito considerato è stato quello ricercare il nesso che lega la valutazione come disciplina scientifica e l'analisi delle politiche pubbliche. Anche per questa ricerca mi sono imbattuta, come è avvenuto più volte, nel pensiero weberiano. Weber scrive nel saggio sull'oggettività conoscitiva delle scienze sociali e politiche: *[Noi tutti sappiamo che la nostra scienza, (...)ogni disciplina che abbia ad oggetto le istituzioni e i processi culturali della vita umana, è storicamente sorta in relazione a punti di vista pratici. Il suo scopo prossimo, e all'inizio anche esclusivo, era quello di produrre giudizi di valore su determinati provvedimenti politico-economici dello stato.]* (1904;58).

Senza entrare nel merito di questo passo, peraltro attentamente ed esaustivamente analizzato da Palumbo (2008) possiamo osservare il quadro chiaro che da esso emerge. Dalle argomentazioni weberiane sulla dimensione fondativa del metodo sociologico e della possibilità di una scienza sociale oggettiva traiamo considerazioni essenziali per la valutazione e per il suo rapporto con la scienza politica prima e con la politica dopo. Se da una parte le categorie della scienza politica vengono utilizzate dai policy maker attraverso gli studi di policy, osserviamo come il decisore può trarre dall'analisi valutativa un apporto ancora maggiore nel suo lavoro di decision making, se conosce ed è messo di fronte alle conseguenze prevedibili delle sue azioni, alla coerenza sia dei risultati che del processo attivato con i valori ultimi propugnati dal politico, quelli dai quali dovrebbe muovere. Ovvero secondo un processo inverso il decisore è messo di fronte al fatto che certe decisioni

¹¹ Ho usato questo avverbio perché la valutazione può riguardare, e nella maggior parte dei casi lo fa, l'obiettivo che si vuole raggiungere con una determinata politica ed intervento. In alcuni casi però la valutazione non mira al risultato finale ma si sofferma sui mezzi e le azioni utilizzate per raggiungere uno scopo, in questo caso parliamo di valutazione di processo.

rispecchiano certi valori e non altri, più di quanto può aver inconsapevolmente ritenuto e pubblicamente dichiarato. (Palumbo 2008). E' in questa fase che l'apporto valutativo diventa essenziale all'attività del policy making.

1.2.1 Il ciclo di vita delle politiche pubbliche

Se guardiamo alla teoria classica delle fasi del *policy making* (Harold Lasswell 1956, Jones e Anderson 1970), la valutazione trova posto facile al suo interno, costituisce essa stessa una fase, per precisione l'ultima. Resta però da capire cosa significa che una *politica è quello che diventa nel corso dell'implementazione* (Stame 2009). Il ciclo del policy making altro non è che un ideal tipo, uno schema di riconduzione delle azioni ad un principio lineare che non coincide con la realtà, ma assume, per convenzione, il ruolo di uno schema logico base, che coglie ogni tipo di policy making. L'osservazione della realtà ci dice però che le cose si svolgono in modo diverso da quanto previsto dalla teoria delle fasi del ciclo della politica (da ora in avanti *policy cycle*), che rimane comunque un punto fermo¹².

Le fasi quindi non esistono nella realtà, sono un costrutto analitico dei processi. Un'analisi di policy può comprendere più volte la stessa fase o ometterne altre. Ugualmente, è possibile che nella realtà le fasi si sovrappongano o che non seguano la scansione indicata. Tuttavia esse costituiscono una guida base per l'analista e per il valutatore, collocando temporalmente azioni di policy making diverse. Il più valido schema logico per fasi è quello di Jones e Anderson (1970), mutuato dal più famoso *policy cycle* di Harold Lasswell¹³, attraverso il quale si assume che la linearità del ciclo di policy si sviluppi in cinque passaggi indipendenti tra loro (ma potenzialmente in interazione): 1. Identificazione del problema; 2. Formulazione della soluzione; 3. Decisione; 4. Implementazione; 5. Valutazione.

Vediamo nel dettaglio come funziona il *cycle* attraverso l'analisi della figura seguente:

¹² La critica alla teoria delle fasi del ciclo della politica si è fatta più vigorosa recentemente, anche alla luce del perdurare di quella concezione nelle teorie del New Public Management (cfr. cap. IV)

¹³ L'idea di modellizzare il policy making attraverso sequenze di stadi successivi è stata introdotta originariamente da Harold Lasswell intorno alla metà degli anni '50, attraverso la formulazione di un modello articolato in sette fasi (intelligence, promotion, prescription, invocation, application, termination, appraisal). Lo schema proposto da Lasswell concepisce essenzialmente il ciclo di policy in termini di progressione lineare, assumendo una successione di fasi discrete secondo un ordine cronologico stabilito.

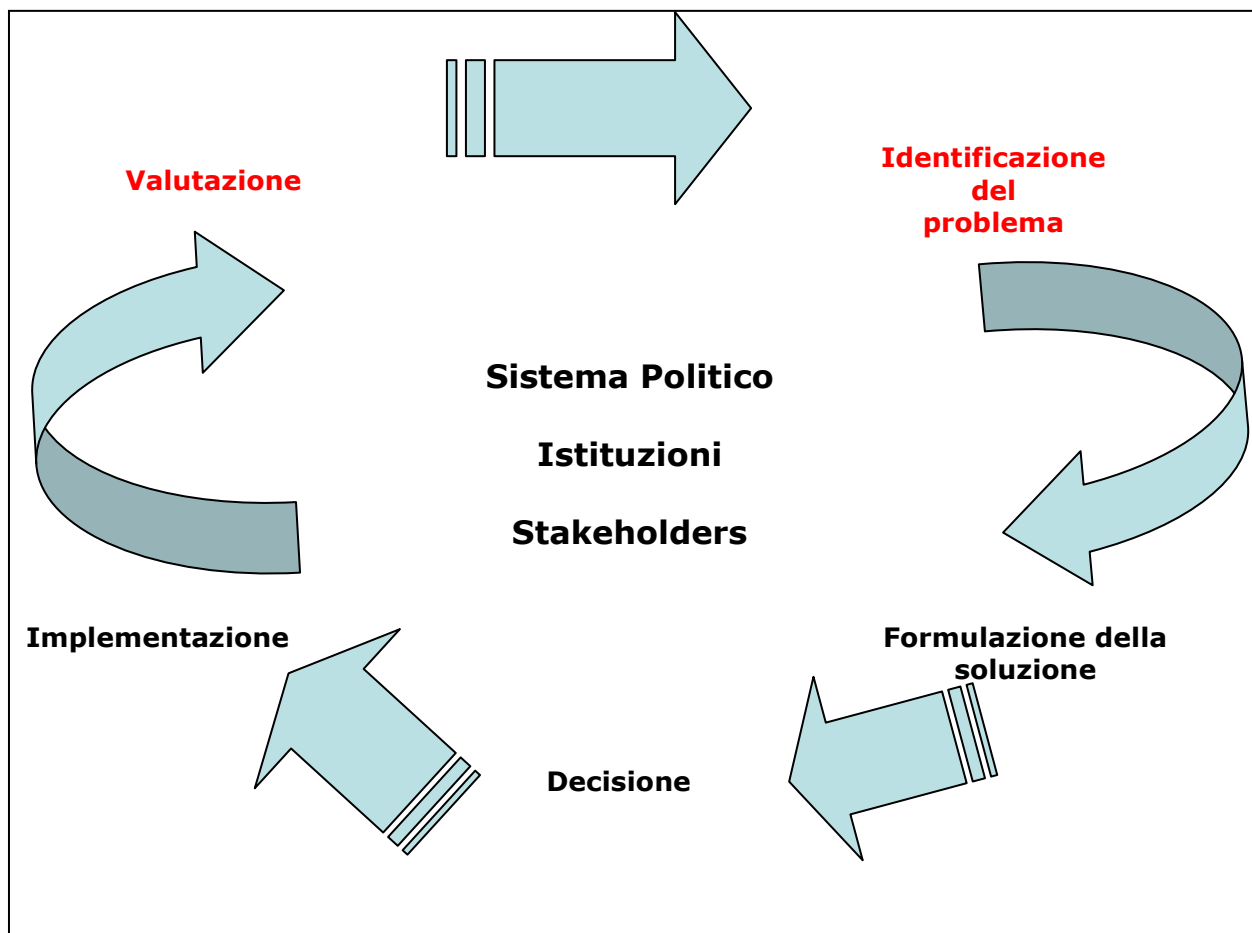


Figura1. Elaborazione grafica del ciclo della politica.

In questa rappresentazione del *policy cycle* ho scelto deliberatamente di non numerare le fasi. Quella che comunemente viene definita come prima fase riguarda l'identificazione del problema, ovvero la presa di coscienza da parte dei decisori e delle istituzioni, (posti al centro del diagramma), di una esigenza o di una reale¹⁴ problematica sollevata da una comunità di cittadini o di una questione sociale. Questo primo momento è definito anche *Agenda setting*, ovvero l'insieme delle attività attraverso le quali vengono selezionati i problemi e le questioni per i quali si richiede l'intervento pubblico. Il processo attraverso il quale una *issue* o una richiesta diventa o meno oggetto di attenzione e interesse all'interno di una comunità politica (Cobb ed Elder, 1972) è un meccanismo complesso e prevede l'osservazione del passaggio dalla cosiddetta agenda *sistemica* o pubblica all'agenda *istituzionale* o formale¹⁵. La prima

¹⁴ La problematica percepita o rilevata potrebbe non essere reale (come già osservato da Pasquino). Spesso i decisori ritengono necessario intraprendere una politica o dare avvio ad un intervento a puro scopo preventivo o propagandistico. Le cause di questo atteggiamento vanno ricercate proprio nella fase di valutazione che sottende il momento generativo delle politiche pubbliche. La percezione del bisogno potrebbe non essere reale ma divenire tale nel momento in cui si necessita un livello di attenzione maggiore rispetto ad una determinata tematica o questione sociale.

¹⁵La teoria del *policy cycle* racchiude al suo interno importanti studi circa l'applicazione delle sue fasi. Non è questa la sede di approfondimento ma vale la pena sottolineare i diversi modelli che hanno tentato di sistematizzare le fasi e le modalità di formazione dell'*agenda setting* nel passaggio dalle *issues* dell'*agenda*

riguarda “tutti i problemi che vengono comunemente ritenuti degni di attenzione pubblica dai membri della comunità politica e che implicano questioni di legittimità giurisdizionale dell'autorità di governo”(ibidem, 85), mentre la seconda è ristretta ai problemi rispetto ai quali lo stato riconosce la necessità di intervenire, ed è un'*agenda di intervento*.

Al fine quindi di sistematizzare le fasi della formazione dell'agenda, vengono distinti al suo interno due momenti: la percezione e definizione del problema e la mobilitazione delle risorse necessarie all'inclusione del problema nell'agenda sistemica e/o istituzionale. Affinché una questione venga percepita come problema politico occorre che essa venga definita in quanto tale. In questo momento del *ciclo* entrano in gioco numerosi attori, primi fra tutti i gruppi di interesse e gli stakeholder, (al centro del diagramma perché incidenti in tutte le fasi), in secondo luogo gli attori decisionali ai quali gli stakeholder attribuiscono potere. I conflitti tra i gruppi per la definizione dei problemi accompagnano l'intero processo di policy e incidono particolarmente sulla fase di *Valutazione*. Come osserveremo più avanti la valutazione è il momento essenziale per l'analisi delle problematiche, senza la valutazione non sarebbe infatti possibile riuscire a capire dove concentrare l'attenzione all'interno delle *istituzioni*. Già quindi a partire dalla fase dell'*agenda setting* ci accorgiamo che questa potrebbe non essere la prima fase del ciclo, ma potrebbe trovarsi in posizione successiva alla fase di *Valutazione* secondo un ordine logico-causale.

La valutazione, infatti, in questa fase serve a sostenere la definizione in agenda ad essere adeguata, decidibile, fattibile. Alcuni aspetti della definizione dei problemi come problemi politici possono essere oggetto di una valutazione *ex-ante*, che stima (valuta) a confronto con altre situazioni e soppesa in termini di urgenza, gravità, opportunità e cambiamento atteso. (Lippi 2009)

Andando avanti, una volta concluso il processo di formazione dell'agenda, occorre esaminare le diverse alternative per affrontare il problema in questione.

Si passa così alla fase successiva del policy cycle, la *formulazione della soluzione* o meglio delle *politiche*. In questa fase i decisori politici e le istituzioni confrontano le alternative e selezionano le scelte per affrontare un problema, restringendo l'insieme delle soluzioni considerando solo quelle ritenute plausibili dai policy makers in vista della decisione finale. Questa fase è molto delicata ed importante perché rappresenta il momento dell'ingresso del problema nell'arena istituzionale e comporta la presentazione di uno o più progetti, anche in contrapposizione tra loro, promossi da attori di natura diversa (stakeholders,

sistemica a quella istituzionale e viceversa. In particolare sul tema si vedano: Cobb ed Elder 1972; Kingdon 1984 che hanno estrapolato tre tipi di modelli: 1. *Outside initiation model*; 2. *Mobilization model*; 3. *Inside initiation model*.

politici, esperti). La valutazione incide nella misura in cui aiuta a selezionare le proposte di intervento attraverso lo studio delle soluzioni possibili.

Immediatamente successiva alla fase di formulazione delle politiche e spesso strettamente connessa è la fase della *decisione*, notoriamente la fase più critica del policy making, allorchè si confrontano alternative decisionali, con mezzi e fini per raggiungerle, volte a risolvere il problema. E' il baricentro di tutto il policy making, si tratta della selezione dei progetti alternativi, attraverso dinamiche di definizione e negoziazione. Questa fase comprende la valutazione delle alternative, la negoziazione delle differenti posizioni e in particolare la legittimazione della scelta collettiva che contiene l'indirizzo all'azione.

Scelta la politica si passa alla fase di *implementazione*. E' la fase di attuazione formale e materiale, la trasformazione delle scelte in output. Comprende un numero imprecisato di azioni, materiali e immateriali, compresi delicati momenti di scelta e negoziazione. Questa fase tocca più da vicino le istituzioni e il sistema politico a tutti i livelli ed è anche la più lunga dal punto di vista temporale.

L'ultima fase di questa sequenza circolare è quella, importantissima, della Valutazione. La *valutazione* degli output e degli outcome per *issue* e *decision making*. Secondo il Policy Cycle questa fase coincide con la terminazione di un processo ma si identifica spesso anche con l'inizio di un altro, dando l'avvio alla ricognizione delle problematiche. La valutazione è essenziale per misurare i risultati sia in termini di output sia in termini di outcome; è essenziale per formulare giudizi utili al fine di migliorare gli interventi o eventualmente correggerli e individuare così nuove politiche. La valutazione comprende diverse azioni, tra le più generali vi sono: l'analisi degli impatti generati (di solito si parla di valutazione ex-post), la formulazione di giudizi; l'influenza sull'arena di policy making e l'attivazione di nuove politiche nelle differenti fasi sopraelencate¹⁶. Come abbiamo potuto osservare la valutazione, sebbene rappresenti una fase a sé stante del *policy cycle* è un'attività che abbiamo riscontrato in ogni momento del processo di formulazione delle politiche. Ciò ci riconduce all'analisi del ruolo che la valutazione svolge e delle motivazioni per le quali è fondamentale che venga praticata in tutti gli stadi del ciclo.

¹⁶ In questo potrebbe trattarsi di valutazione ex-ante, una valutazione effettuata per dare un giudizio su interventi ipotetici valutando le aspettative sugli effetti delle politiche pubbliche anche in relazione ai risultati su altre valutazioni e altre politiche. (Lippi 2007). Questo tipo di valutazione, che tratteremo meglio nel II cap. non ha per oggetto fenomeni direttamente osservabili dal fluire della politica pubblica, ma da elementi conoscitivi o contestuali relativi ad essa.

1.2.2 Il ruolo della valutazione

L'osservazione di tale processo, in particolare attraverso gli studi di caso, rivela che le cose si svolgono in modo diverso da quanto previsto dalla teoria delle fasi del ciclo della politica, che è pur sempre dominante. In ognuna delle fasi indicate nello schema agiscono attori diversi: nella decisione vi sono i politici, nell'implementazione gli amministratori, nella valutazione i valutatori, che possono essere esterni ed indipendenti, oppure interni all'amministrazione. Il *policy cycle* è uno schema analitico che consente di studiare le caratteristiche di momenti diversi ma correlati del *policy making*. Pur non essendo uno schema prescrittivo, il *policy cycle* presuppone per certi versi una sorta di separazione tra politica e amministrazione e considera come condizione per il buon funzionamento di una politica che gli obiettivi siano chiari, che vi siano regole chiare per l'attuazione, e che sia possibile una buona misurazione dei risultati.

Diversi studiosi (Palumbo e Harder 1981; Sabatier 1999; Chen e Rossi 2007) hanno messo in discussione a più riprese la teoria del *policy cycle*. In primo luogo perché non spiega il perché una decisione porti a una implementazione e in secondo luogo perché non esiste un solo ciclo della politica, ma vi sono molteplici cicli interagenti, con proposte a diversi livelli di governo. In particolare in questo caso è interessante evidenziare il passaggio tra decisione e implementazione e tra valutazione e formulazione dell'agenda.

In primo luogo si può dire che l'implementazione non attua il programma ma spesso lo reinventa in base a due processi: la *mutazione* e l'*adattamento*. (Stame, Ferrazza, Lo Presti 2009). La mutazione è la trasformazione che un programma elaborato a livello centrale subisce ogni volta che avviene un nuovo passaggio attuativo (dal livello federale, a quello statale, a quello locale) e un nuovo ente, o un nuovo soggetto lo fa proprio, esercitando un potere di veto su alcune parti o allargandone altri aspetti. L'adattamento è il modo in cui il programma o la politica viene percepita trasversalmente a uno stesso livello, legandosi alle culture organizzative e alle problematiche del contesto¹⁷.

¹⁷ Un chiaro esempio della problematica dell'adattamento è fornito nel cap. IV dallo studio di caso sull'implementazione della L.150/2009, che prevede la riforma della Pubblica Amministrazione attraverso sistemi di misurazione e valutazione della performance. La normativa, che è stata prevista anche per i Comuni, è stata in realtà sviluppata e implementata solo a livello Centrale e sta riscontrando grandi difficoltà

In secondo luogo risulta evidente l'approfondimento del legame tra la fase di valutazione e l'inizio di un nuovo ciclo con la formulazione dell'agenda. In questo caso l'apporto conoscitivo derivato da una valutazione precedente diventa essenziale per impostare il problema politico su basi solide e chiare, molto più di quanto sia possibile fare basandosi solo sulle istanze degli stakeholder e sui gruppi di interesse. Il decisore che vuole intraprendere un nuovo programma o una politica innovata non potrà prescindere dall'ausilio della valutazione, strutturata secondo i criteri di cui abbiamo parlato sopra. Eppure le difficoltà relative all'utilizzo della valutazione come fase preliminare alla formulazione delle politiche permangono evidenti.

L'intento di questa ricerca, attraverso lo studio dell'implementazione della valutazione in tre diverse sedi della pubblica amministrazione, è quello di sottolineare come la componente legittimante della valutazione possa derivare dalla sua istituzionalizzazione e come la fase che generalmente viene descritta come fase finale debba inevitabilmente trasformarsi nel primo passo da eseguire nella formazione delle *policies*.

II CAPITOLO

Istituzionalizzazione della valutazione

2.1 Il problema dell'istituzionalizzazione della valutazione

Se nel capitolo iniziale abbiamo approfondito i concetti di politica e valutazione, analizzando il rapporto complesso che li lega, in questo secondo capitolo approfondiamo il tema dell'istituzionalizzazione della valutazione come pratica essenziale all'utilizzo della valutazione stessa da parte dei decisori politici.

Dall'analisi precedente del *policy cycle* emerge che affinché la valutazione sia progettata e resa efficace deve poter influenzare l'arena del *policy making*, modificandola su i diversi piani che sottendono le politiche pubbliche. Spesso però i policy maker e i decisori non tengono conto delle raccomandazioni espresse. Riconoscere l'esigenza e l'importanza della valutazione è una condizione necessaria ma non sufficiente a che la valutazione stessa venga impiegata per migliorare la *governance*. Quando si parla di *policy evaluation* ci si deve quindi inevitabilmente confrontare con il problema dell'utilizzo¹⁸ da parte dei suoi ideali destinatari. La valutazione, ogni volta che viene intrapresa, per essere valida, deve passare da sapere esperto a pratica politica mediante un *processo di istituzionalizzazione*, in modo da acquisire un ruolo sociale legittimato da farne uno degli strumenti di policy attraverso i quali si governa (Linders e Peters 1989), al pari di altre tecniche o attività, quali la regolazione, la programmazione, il controllo di legittimità, ecc. (Vedung 2003, 23). Anche in questo caso risulta preponderante l'elemento causale che lega la valutazione al suo utilizzo e conseguentemente a coloro che ne hanno commissionato l'attività.

¹⁸ Sul problema dell'utilizzo si veda la letteratura di Carol Weiss sulla valutazione basata sulla teoria. Carol Weiss ha elaborato a più riprese una teoria dell'applicazione della conoscenza basata sulle sue esperienze di valutatrice e ha definito "*valutazione basata sulla teoria*" un approccio che mira a coinvolgere valutatori e stakeholder nell'individuazione dei molteplici meccanismi psico-sociali che possono rendere efficace un programma. Weiss sostiene che non bisogna guardare solo all'uso diretto di una conoscenza ma alla sua influenza sulle azioni dei decisori e ha individuato le condizioni del buon uso della valutazione (Weiss, 1972:223) tra cui: -individuare le premesse teoriche del programma e come prenderle in considerazione; -specificare i modelli processuali, *linkages*; -analizzare ciò che è efficace di un programma.

In questo capitolo in particolare cercheremo di dare risposta a due ordini di problemi: il primo è quello di provare a giustificare la presenza della valutazione all'interno delle pubbliche amministrazioni attraverso la sua istituzionalizzazione; il secondo riguarda più da vicino le problematiche che la valutazione incontra all'interno delle pubbliche amministrazioni, cercando di delineare gli approcci e le metodologie più adatte a sviluppare e implementare l'*istituzionalizzazione della valutazione*.

Partendo da questo assunto andiamo ad approfondire il concetto di istituzionalizzazione della valutazione e come questa viene concepita all'interno dei processi decisionali. La valutazione, intesa come produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche con l'intervento di migliorarle (Sisti 2010) non è facile da individuare all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane.

Il problema della valutazione va di pari passo con la questione del controllo del potere, in Italia come negli altri nei regimi democratici, ovvero con la possibilità di autorizzare chi lo detiene ad esercitare la propria azione rendendola visibile, e quindi misurabile (Lippi 2008). Si tratta di un problema di legittimità che può essere risolto solo attraverso un riconoscimento oggettivo del potere politico attraverso una razionalità superiore alle parti in causa, la legge. Il dettato normativo garantisce terzietà, universalità e uniformità specializzando il potere in organi, funzioni e apparati esecutivi, stabilisce inoltre i criteri di verifica su una base di valori predeterminati e codificati. Si configura un sistema di azioni da accertare, costituito attraverso i codici amministrativi che si concretizza mediante i *controlli di legittimità*¹⁹.

Come afferma Weber, l'azione politica resa calcolabile è anche misurabile sulla base di risultati attesi: le politiche pubbliche si trasformano in eventi prevedibili, lineari e determinati. Questo presupporrebbe un paradigma forte di *policy making*, un legame ancora più profondo tra *governance* e burocrazia. I Codici (la legge) e la Burocrazia rappresentano quindi la metrica del potere per convalidare le politiche pubbliche, disponendone mezzi e misure (Lippi 2008).

¹⁹ Per controllo intendiamo in questa sede: verifica di conformità a determinati canoni o prescrizioni, ovvero rapporto nel quale un'autorità o un organo accertano la conformità di un atto o di un'attività a regole prestabilite, in virtù di un potere o di un dovere ad essi riconosciuto dall'ordinamento, al fine di assumere – o sollecitare altri organi ad assumere - iniziative o misure necessarie a garantire la regolarità dell'atto o dell'attività. La normativa in materia di controlli ha subito negli ultimi anni aggiornamenti e modifiche in direzione delle teorie del NPM. Già dalla riforma del Titolo V della Cost. con L. Cost 3/2011 si assiste ad un nuovo impulso verso il principio di efficienza della pubblica amministrazione: scomparsa dei controlli di tipo interdittivo, aventi connotazione statica, sanzionatoria e repressiva, e progressiva valorizzazione dei controlli interni, di risultato, finalizzati all'impulso, all'autocorrezione. Si delinea un sistema di controlli interni saldamente ancorato a profili organizzativi e funzionali quali efficienza, efficacia ed economicità, che integrano il canone della legittimità dell'azione amministrativa (importanti input in questo senso già col D.Lgs. n. 286/99). Responsabilizzazione sui risultati e sul corretto uso del danaro pubblico e, quindi, delle limitate risorse della collettività, in una nuova visione dinamica del controllo. Delle quattro tipologie tipizzate nel D.lgs 286, 1. Controllo interno di regolarità amministrativa e contabile; 2. Controllo di gestione; 3. Valutazione delle posizioni dirigenziali; 4. Controllo strategico, a noi interessano principalmente le ultime due, che verranno riprese e approfondite anche dal D.lgs 150/2009 che istituisce la riforma della pubblica amministrazione.

Ma quando le politiche pubbliche, i servizi, le performance delle pubbliche amministrazioni cambiano aspetto, diventano fluide e i loro effetti non sono più giudicabili a priori quel binomio cade e la metrica del potere, che si fondava sul controllo di legittimità, viene ridimensionata e perde prevedibilità. Ciò avviene quando si passa dallo stato di diritto alla società di massa e allo *stato gestore* (*ibidem*). Quando il controllo di legittimità diventa insufficiente, a supervisionare l'attuazione delle politiche pubbliche, minata dalla moltiplicazione dei livelli di governo, dall'imponente sviluppo dei network amministrativi, dalla smisurata estensione delle politiche stesse, occorre sviluppare nuove capacità riflessive nei policy maker, che superino il mero controllo legale delle politiche per indagarne il contenuto, i processi, i successi e i fallimenti.

La valutazione, con il significato che gli abbiamo attribuito nel primo capitolo, diventa quindi essenziale per far sì che i policy maker assumano coscienza delle cause e degli effetti delle loro azioni, mediante l'analisi dei problemi, l'esplorazione delle soluzioni e la misurazione dei risultati generati. Per realizzare tutto questo lo sforzo che si sta compiendo oggi in molti paesi europei, è quello di "istituzionalizzare la valutazione", attivando il processo politico attraverso il quale legittimare e sviluppare la funzione della valutazione, in modo particolare affidandone il compito alle amministrazioni. Lo scopo è quello di incorporare la valutazione e i suoi risultati nei processi di formazione di politiche pubbliche, facendo di questo strumento un elemento chiave dell'azione nelle pubbliche amministrazioni.

2.1.1 Il processo di istituzionalizzazione

Il processo che rende una pratica *istituzionalizzata* ha una dinamica complessa e sfaccettata ed è la lente attraverso la quale si è scelto di osservare il fenomeno valutativo.

Il concetto di istituzionalizzazione è ampio e trasversale, ma in questo lavoro si utilizzeranno le categorie offerte dalla analisi politologica²⁰ e dalle scienze sociali in generale. In particolare in questa sede, si tratterà di specificare le coordinate essenziali per verificare,

²⁰ La scienza politica manca di una teoria politica delle istituzioni e delle organizzazioni. L'istituzionalismo, come prospettiva alternativa agli approcci riduzionisti, che hanno dominato lo studio dei fenomeni politici degli ultimi decenni (March, Olsen, 1984) si propone di analizzare la nascita, il funzionamento e il mutamento delle istituzioni e delle sottese dinamiche organizzative. (Philip Cerny 1990). L'istituzionalismo offre quindi strumenti utili per spiegare il funzionamento delle istituzioni politiche.

attraverso l'analisi dei casi, l'effettivo livello di istituzionalizzazione della valutazione in Italia.

Nelle scienze sociali, l'istituzionalizzazione è il processo attraverso il quale determinati valori, pratiche ed orientamenti si strutturano come costruzioni di senso solide e generalmente accettate. È possibile descrivere l'istituzionalizzazione come un processo di cristallizzazione e codificazione di flussi di senso presenti nella vita culturale di una società, i quali diventando istituzione perdono in larga parte il loro carattere di dinamicità acquisendo una forma stabile e generalmente riconosciuta. Poiché l'istituzionalizzazione è più un *processo* che non una *pratica* prima di darle una definizione esaustiva occorre inevitabilmente soffermarci sul concetto più esteso di *istituzionalismo*.

Secondo la teoria sociologica classica (Weber, Veblen, Durkheim e più recentemente Huntington, Selznick e Eisenstadt.) l'*istituzionalismo* è un approccio, un insieme di principi metodologici, di concetti, di modelli teorici e di criteri di rilevanza, che si caratterizza principalmente per l'interesse per gli aspetti formalizzati e stabilizzati delle relazioni sociali, ovvero regole, norme, convenzioni, contratti, costituzioni, e in particolare sottolinea l'importanza dei processi di lungo periodo all'interno dei quali si svolge l'attività umana (Lanzalaco 2001). L'istituzionalismo inoltre si caratterizza per l'importanza attribuita all'analisi del contesto normativo e cognitivo all'interno del quale si svolge l'azione: gli individui agiscono in base alla percezione che hanno della realtà, *a quanto viene percepito come giusto, legittimo appropriato*.

L'istituzionalizzazione, come pratica del processo più ampio che abbiamo definito istituzionalismo, implica la definizione e la cristallizzazione di alcuni principi di condotta, da taluni definiti principi assiali (Bell, 1973), da altri logiche istituzionali (Alford, Friedland 1985), da altri ancora principi regolativi (Eisenstadt, 1968; Parsons, 1990), a cui gli attori dovrebbero attenersi. All'interno di questo filone di pensiero possiamo distinguere due approcci: il primo (Parsons, Eisenstadt, Alford, Friedland) tende a visualizzare le *istituzioni come principi regolativi dell'azione*, in altri termini, il concetto di istituzione “non denota il comportamento in sé, nè le organizzazioni a cui gli individui o i gruppi appartengono”, ma “un principio di condotta, azione o comportamento regolarizzato o cristallizzato che governa un'area cruciale della vita sociale e dura nel tempo.” (Gould 1987, p. 290). Identificando le istituzioni come i principi regolativi dell'azione, questa visione mette in evidenza come le istituzioni operino non tanto vincolando il comportamento degli attori, ma piuttosto dando senso e significato alle loro azioni, cioè definendo le mete che essi possono legittimamente perseguire e i mezzi che possono adottare.

Se invece vogliamo considerare *le istituzioni come modelli di comportamento validi e persistenti* dobbiamo indagare all'interno del pensiero sociologico weberiano. Secondo Weber gli individui ricorrono ai comportamenti istituzionalizzati in quanto li ritengono validi in sé senza chiedersi quali siano le ragioni che stanno alla base della loro formulazione. Ciò che qui assume rilevanza ai fini dell'istituzionalizzazione è proprio la stabilizzazione e la diffusione di determinati comportamenti. Istituzionalizzare significa quindi sottrarre a criteri di validazione tecnologici e strumentali certi elementi e affidarne la riproduzione a processi cerimoniali e istituzionali. Secondo Weber infatti *una volta che un comportamento è stato istituzionalizzato è dato per acquisito* e non occorre più fare riferimento ad altri *criteri ultimi* per giustificarlo, in quanto diventa esso stesso un valore in sé e in questo senso si definisce come ordine sociale.

Considerando congiuntamente questi tratti, assumiamo la definizione di *istituzionalizzazione* come *un processo attraverso il quale le relazioni sociali e i modelli di comportamento diventano regole legittime in sé, che devono essere adottate automaticamente a prescindere da processi culturali tecnico-strumentali e dalle ragioni che ne hanno giustificato la formazione* (Lanzalaco 1995, 75).

Oggetto del processo di istituzionalizzazione possono essere un gruppo sociale, una norma costituzionale, una procedura, una disciplina scientifica, una politica pubblica, una regola di buona educazione, un principio deontologico. L'istituzionalizzazione è quindi una pratica relativa, che varia in base al contesto di riferimento che noi prendiamo in considerazione. Istituzionalizzare la valutazione presuppone quindi un processo multidimensionale all'interno del quale sono individuabili diverse dimensioni. In particolare possiamo individuarne tre: la dimensione normativa, la dimensione politica, la dimensione culturale. Ritroveremo queste tre dimensioni negli studi di caso che presenteremo a seguire e ci aiuteranno a ricostruire il percorso che una valutazione deve compiere per essere istituzionalizzata e a creare quelle condizioni secondo le quali la valutazione possa diventare *operativa ed effettiva*.

In particolare la dimensione o strumento normativo (quella più diffusa e intuitiva come osserveremo) consiste nel prescrivere la valutazione delle politiche pubbliche "per decreto", analogamente a quanto si esegue nell'ambito dei controlli di legittimità. L'inquadramento della *policy evaluation* quale obbligo di legge però, pur essendo una prerogativa necessaria non è ancora una condizione sufficiente. A differenza del controllo di legittimità infatti, la valutazione non è vincolante e non rappresenta un requisito indispensabile per governare. Sebbene pure il controllo di legittimità stesso non sempre sia stato applicato secondo le

disposizioni dei codici, la valutazione rimane comunque uno strumento a sé, un'attività di produzione di conoscenza (Lippi 2007) e per questo relativa ad un bisogno collettivo che non è decretabile.

A fianco dello strumento normativo si rende necessario approfondire la dimensione politica: se è vero che la valutazione non può essere determinata per legge è vero altrettanto che non è detto che i policy maker la richiedano o siano disposti a far valutare le proprie azioni. La valutazione richiede quindi un'esplicita adesione, *un interesse*. In questo senso l'istituzionalizzazione passa attraverso il consenso degli stakeholder, si concretizza per mezzo degli incentivi, i quali (quando sono finanziari), rappresentano l'interesse dei politici alla valutazione. Lo strumento politico è strettamente legato al mandato valutativo, ovvero l'offerta di valutazione può essere affinata sul piano della competenza tecnica, professionale e normativa ma la domanda politica di valutazione non è quasi mai naturale e spontanea. Si rende quindi necessario creare le condizioni affinché i decisori sentano l'esigenza di *commissionare* una valutazione.

Infine l'istituzionalizzazione opera attraverso lo strumento culturale e di *learning*. Per praticare la valutazione con successo bisogna che questa venga assimilata e che ne vengano compresi a pieno i suoi significati. La dimensione culturale è strettamente connessa alla funzione di formazione e *learning*, attuabile con l'istituzionalizzazione e riguarda la socializzazione e la condivisione dei valori connessi con la valutazione, primi fra tutti l'apprendimento e l'*accountability*. In particolare questi ultimi concetti si riveleranno i punti chiave per la realizzazione dell'istituzionalizzazione della valutazione.

La funzione di learning si concretizza nell'apprendimento concepito attraverso l'incremento della formazione e nell'*accountability* intesa come trasparenza e render conto ai cittadini dell'operato delle istituzioni politiche. La valutazione (il valutatore) adempie al proprio compito solo se riesce ad influenzare l'arena del policy making con le sue *recommendations*; in altre parole se diviene *agente del cambiamento*²¹. Poiché una politica pubblica, per essere di successo deve fondarsi su una teoria del cambiamento articolata mediante le dimensioni della *cogitazione* (Lindblom, 1988 la definisce come il cambiamento a

²¹ La teoria del cambiamento (Weiss, 1998) prevede che ogni programma al suo interno uno scopo corredato di una teoria, del cambiamento appunto (sul perché si deve operare quel cambiamento e sulla base di quale ipotesi e per raggiungere quali scopi). Secondo tale teoria una politica pubblica viene operazionalizzata in programmi, i quali connettono casualmente gli obiettivi (fini) alle azioni necessarie (mezzi) per raggiungerli; connette intenzioni e risultati mediante il sistema di assunzioni causali. Una teoria del cambiamento deve possedere una prefigurazione delle ipotesi che sostengono l'intervento, delle azioni da porre in essere e dei risultati attesi. (incertezza che si sviluppa sul piano della logica); una teoria del cambiamento deve inoltre possedere una prefigurazione dell'insieme delle relazioni attraverso le quali l'idea, calata nell'arena, dovrà poi essere discussa. (piano del sistema delle relazioni). Una politica di successo si fonda su una teoria che si articola su entrambe le dimensioni.

livello cognitivo: identificazione del problema ed elaborazione intellettuale delle soluzioni) e dell'*interazione* (il cambiamento a livello relazionale: identificare stakeholder e interessi per imbastire un negoziato ed esercitare un'influenza su di loro), la valutazione deve intervenire a livello di *apprendimento* (policy learning) e di *accountability*.

Riassumendo quanto illustrato prima di passare ad affrontare il problema della classificazione degli approcci e dei metodi è bene conoscere i tipi di attività valutative che si utilizzano in ambito pubblico. In relazione agli effetti delle politiche pubbliche, in questo caso, individuiamo cinque modi per interpretare la valutazione in relazione alla fase cognitiva. (Martini; Sisti; 2009)

1. *Policy and program design: valutare per scegliere tra alternative*, come strumento per allocare le risorse agli usi più meritevoli, (giudizio comparativo sui diversi soggetti al fine di individuare i più meritevoli a divenire oggetto dell'intervento); all'interno della pubblica amministrazione nasce spesso l'esigenza di valutare al fine di scegliere tra opzioni alternative; in altri termini si tenta di rispondere alla domanda "quale tra gli *n* oggetti analizzati si adatta meglio alle intenzioni dei decisori?"

2. *Management control: valutare per gestire (le organizzazioni)*, come strumento di controllo della performance nell'ambito delle organizzazioni, (capire quanto bene una organizzazione pubblica stia funzionando, analizzare i costi, la qualità delle prestazioni, i volumi di attività). La domanda a cui vogliamo dare risposta con la valutazione in questo caso è molto semplice: "quanto bene una determinata organizzazione pubblica (o una parte di essa) sta svolgendo il compito che le è stato affidato?". La risposta è più complessa. Bisogna poter misurare il prodotto di una organizzazione ovvero la sua performance²², intendendo con questo termine l'insieme di tutte le caratteristiche che descrivono l'operato dell'organizzazione e dei suoi *dipendenti*. Esempi di metodologie da utilizzare per rispondere a tale domanda sono: il controllo di gestione, la certificazione di qualità e alcune forme di accreditamento; momenti essenziali nella costruzione di questo tipo di valutazioni sono fra gli altri: la determinazione di standard di qualità attraverso indicatori ben precisi e la costruzione di un sistema di premi e sanzioni adeguato;

3. *Accountability come veicolo per rendere conto (a soggetti esterni)* delle realizzazioni effettuate in un certo ambito di azione pubblica (accountability). Vi è l'esigenza di descrivere e misurare le realizzazioni prodotte da specifiche forme di azione pubblica, al fine di poterne renderne conto agli stakeholder più rilevanti. Lo scopo di questo metodo è più

²² Questo tipo di attività valutativa sarà al centro dello studio di caso sull'implementazione della Riforma Brunetta. Vedi cap. IV di questa tesi.

comunicazionale, diretto ai soggetti esterni, per far sì che abbiano una idea complessiva delle strategie di intervento utilizzate dalle amministrazioni, per esempio, il complesso processo di monitoraggio e valutazione che accompagna l'erogazione dei fondi Strutturali europei;

4. *Implementation*: valutare per apprendere (l'utilità delle soluzioni adottate) come strumento di analisi critica dei processi di attuazione di una politica. Lo scopo non è di giudicare o di rendere conto di cosa si è fatto ma è quello di entrare nei processi con cui si dà piena attuazione ad una politica pubblica; si tratta di valutazioni che nascono da una esigenza diversa rispetto alle precedenti e che fanno riferimento ad una valutazione per esigenza di apprendimento. Per dirla con le parole di Scriven, una valutazione *formative*, con lo scopo di apprendere, questa volta, l'effettiva capacità di una politica pubblica, già adottata dall'amministrazione, di risolvere un determinato problema collettivo. Ciò che davvero contraddistingue questo approccio dagli altri o dalle valutazioni *summative* (Scriven), è che questo è volto essenzialmente a far imparare qualcosa di nuovo sugli interventi pubblici. Questo tipo di valutazione non riguarda solo gli effetti di una politica ma anche i processi di implementazione.

5. *Learning*: valutare per motivare (una collettività verso uno scopo comune), come stima degli effetti di una politica. Tale metodo individua quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati nei fenomeni collettivi ritenuti problematici. La domanda in questi casi diventa: “*come è possibile motivare una certa collettività a far proprio l'intervento e a muoversi verso una comune direzione di cambiamento?*” In questa prospettiva il valutatore stesso è un attore che prende parte attiva alla messa in opera dell'attività pubblica che sta analizzando, immergendovisi completamente. La sfida principale di questo tipo di attività valutativa consiste nel far emergere le istanze e i bisogni, ma anche le capacità di informazione e di riflessione insite nei componenti della collettività, e di influenzare tale “materiale di lavoro” (Martini; Sisti; 2009) per individuare percorsi inesplorati di trasformazione sociale.

Le cinque tipologie presentate non riassumono in nessun modo tutte le attività valutative esistenti. Come vedremo successivamente non esiste né un modo univoco di concepire la valutazione né modelli di riferimento assoluti da applicare. Esistono invece diversi tipi di valutazione, numerosi approcci e scuole, che è bene conoscere, sebbene solo una minima parte di tale materiale venga utilizzato e richiesto per le valutazioni adottate nelle pubbliche amministrazioni italiane. La regola invece che può essere utilizzata sempre prima di intraprendere una qualsivoglia valutazione è quella di distinguere e chiarire in primo luogo la

valutazione di cui si ha bisogno sulla base delle domande a cui si vuole dare risposta e in relazione al contesto in cui ci si trova ad operare.

2.2 Un tentativo di classificazione: le ondate di istituzionalizzazione

Quando parliamo di valutazione la complessità del concetto non si riferisce solo alla definizione, più o meno univoca che possiamo cercare/trovare, ma in modo particolare al problema classificatorio. Questo è tanto più vero quando si affronta il tema del rapporto tra valutazione e politica (scelta basata sulla natura specifica della valutazione, volta al miglioramento dell'azione, e non di semplice ricerca sociale). Nel caso di questa ricerca il tema della valutazione in rapporto con la politica viene affrontato attraverso l'istituzionalizzazione. Per questa ragione, navigando nel mare sconfinato degli approcci, metodi e tipi ho scelto di focalizzare l'attenzione sulla classificazione adottata da Nicoletta Stame (Stame 1998) e poi ripresa da Lippi, che tiene conto degli impianti teorici a cui si riferiscono i diversi approcci attraverso una sistematizzazione cronologica e geografica delle diverse fasi dell'istituzionalizzazione della valutazione.

Secondo questa classificazione possiamo osservare non solo i diversi approcci valutativi e i metodi più utilizzati che ne conseguono, ma anche contestualizzare gli approcci in relazione alle ondate di istituzionalizzazione della valutazione. Prima di procedere a questo approfondimento è necessaria una premessa.

La divisione per ondate di istituzionalizzazione che osserveremo è costruita in relazione allo sviluppo della valutazione connessa al modo in cui si risponde alle domande cruciali poste dall'evoluzione del welfare state negli Stati Uniti. Nel caso italiano la configurazione di welfare è diversa e la valutazione è stata introdotta da noi molto più tardi e con altre spinte. La valutazione è entrata a far parte del panorama istituzionale italiano solo tardivamente rispetto alla prima ondata verificatasi negli Stati Uniti intorno agli anni Sessanta, ed è diventata una pratica da consolidare grazie soprattutto alla spinta dei Fondi Strutturali (per atto dovuto e non per scelta volontaria Stame 2001). L'Italia era ed è per tradizione un paese con una propensione giuridica ai controlli amministrativi dove si continua a pensare che le tecniche quantitative, o di controllo appunto, siano appannaggio delle sole scienze esatte e degli economisti. I programmi, per i quali inizialmente venne prevista la valutazione, come ci

insegnano le scuole americane, riguardano, invece, tutte le dimensioni della vita sociale e richiedono diverse competenze e conoscenze per valutarli. Contemporaneamente agli input dati dalla necessità di adempiere agli obblighi comunitari, la valutazione è entrata nelle pubbliche amministrazioni italiane come uno strumento da utilizzare nell'attività di governo, in seguito alle innovazioni introdotte da una serie di leggi di riforma amministrativa e in un momento in cui l'integrazione europea, la globalizzazione dei mercati e la complessità e trasversalità dei problemi da risolvere richiedevano e richiedono di tentare strade diverse. Per questa ragione un excursus sulle ondate di istituzionalizzazione, sebbene riguardino solo marginalmente il caso italiano e sicuramente in ultima istanza, è utile per approfondire tutta una serie di approcci che possono fungere da esempio e *best practice* (laddove applicati) per il valutatore italiano.

2.2.1 La prima ondata di istituzionalizzazione: gli stati anglosassoni

La prima ondata di istituzionalizzazione, avvenuta nel mondo anglosassone e in particolare negli Stati Uniti, la culla della pratica valutativa, coincide con la nascita della valutazione come servizio reso ai decisori. Negli Stati Uniti la valutazione si originò prima al di fuori delle istituzioni, in un complesso reticolo di consulenze che collaboravano con lo Stato federale²³. Il ricorso a rapporti di ricerca e studi per sostenere il *decision making* era già una tradizione del pragmatismo della cultura politica americana (Weiss 1992, 3-3) anche se l'istituzionalizzazione sopraggiunse solo negli anni Sessanta. Intorno alla metà degli anni Sessanta e fino alla fine degli anni Settanta, quindi, osserviamo la nascita della valutazione insieme all'approccio "*positivista- sperimentale*" e "*pragmatista*" che si preoccupava soprattutto della capacità della valutazione di dimostrare l'impatto dei programmi o la loro validità, tramite una metodologia appropriata; è in questo periodo, che Stame definisce "*ottimismo dei programmi e ottimismo della valutazione*", in cui tutto è cominciato, che nascono insieme ai grandi programmi di "Guerra alla povertà" pratiche di governo basate sulla programmazione per obiettivi e insieme al grande sviluppo delle scienze sociali empiriche, le grandi sperimentazioni sociali di Campbell. Fu precisamente con l'adozione del Ppbs che il Congresso affidò per legge nel 1967 al General Accounting Office (GAO) oltre

²³ *Advisory boards, policy network, thinktank ecc.*, perdurate fino ad oggi.

alla sua naturale funzione di revisione dei conti, anche quella di valutare i risultati degli investimenti del governo in una funzione di “cane da guardia”²⁴. Il Gao diviene così nel corso degli anni Settanta il baricentro dell'*oversight*²⁵ in qualità di Autorità indipendente degli organi esecutivi e legislativi. Nel 1980 invece venne istituita una sezione apposita per la valutazione delle politiche pubbliche, l'*Institute for program evaluation* che sottoponeva alla Presidenza federale e al Congresso periodici rapporti. L'istituzionalizzazione a livello federale si è riversata anche nei singoli stati dell'Unione, i quali hanno sviluppato attività di policy evaluation, sia in funzione di *oversight*, sia di *staffing*²⁶, sia di *auditing*²⁷. (Martini; Siti 2002). Gli Stati Uniti costituiscono quindi un caso archetipico per lo sviluppo della valutazione, dal momento che presentano, seppure in tempi e forme diverse, quasi tutti i tipi di valutazione descritti sopra.

Anche per il caso britannico la spinta decisiva all'istituzionalizzazione venne dall'adozione di un sistema centralizzato di programmazione, il *Planning Programming Budgeting* (Ppb) in tutto simile a quello americano. In quegli anni un ufficio di valutazione collocato in staff al Ministero del Tesoro aveva il duplice compito di monitorare la spesa pubblica e razionalizzare la pianificazione degli obiettivi da parte del governo, coordinato a sua volta da una cabina regia del *Gabinetto del primo ministro*, la *Central Policy Review Staff*, composta da specialisti, accademici e dirigenti ministeriali. Da allora in tutti i ministeri fu inaugurata una sistematica attività di valutazione, nota come Program and Analysis review (Par).

Anche nel Regno Unito la valutazione delle politiche pubbliche pur essendo originata quale strumento di coordinamento e controllo delle istituzioni centrali, con chiare funzioni di auditing, si è sviluppata sempre di più all'interno dei settori di politiche pubbliche espandendosi anche a livello territoriale. Il parlamento scozzese rappresenta il più moderno esempio di *oversight* legislativo oggi documentato.

²⁴ In realtà questa funzione già apparteneva al Congresso il quale esercitava un noto principio costituzionale (*no taxation without representation*) secondo il quale la spesa pubblica e il conseguente prelievo fiscale devono avere un corrispettivo intermini di legittimazione. La valutazione si prestava a questo scopo.

²⁵ Nei sistemi democratici all'interno dei quali l'organo legislativo svolge un ruolo istituzionale di controllo l'*oversight* assume il significato di vigilanza, sorveglianza sulle azioni dell'esecutivo.

²⁶ Il termine *staffing* indica l'attività di supporto specialistico svolto per conto degli organi esecutivi e per i dirigenti, mediante la predisposizione di rapporti, i quali evidenziano il diverso grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati e agiscono quali integratori delle razionalità limitate dei decisori.

²⁷ Il termine *auditing* indica qui la funzione di controllo interistituzionale fondato sui dati e sui giudizi della valutazione ex- post.

2.2.2 La seconda ondata di istituzionalizzazione: l'Europa e l'Unione europea.

Nella seconda ondata si collocano quegli Stati che hanno istituzionalizzato la valutazione nel corso degli anni Settanta e Ottanta: i paesi scandinavi, la Germania, i Paesi Bassi, la Francia. Accanto a questi si deve registrare il coinvolgimento dell'Unione Europea la quale, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, ha raccolto la sfida della valutazione divenendo un importante centro di promozione della medesima all'interno degli Stati membri. Vale la pena soffermarci sul caso dell'Unione Europea, poichè se la valutazione è entrata all'interno del panorama istituzionale italiano (vedi studio di caso I, cap.III) è soprattutto per l'evoluzione subita a livello europeo.

L'Unione europea rappresenta, infatti, un caso a sé per quanto riguarda il percorso di istituzionalizzazione. L'esperienza di policy evaluation nel caso dell'U.E. è strettamente connessa con un particolare tipo di politiche, quelle di sviluppo e coesione e, in particolare, con la redistribuzione legata ai Fondi Strutturali. Fin dall'inizio infatti si avvertì l'esigenza di rendere conto dei risultati acquisiti dagli Stati finanziatori per legittimare il prelievo di così ingenti quote di finanza statale. La policy evaluation fu così adottata per orientare le scelte sotto il triplice profilo del *decentramento gestionale*, della *sussidiarietà verticale* e del *rinnovo dei programmi*. La valutazione delle politiche pubbliche fu così disciplinata fin da subito nell'Atto Unico europeo del 1986, unitamente alla riforma dei Fondi Strutturali.

La pratica valutativa dei Fondi si è andata poi consolidando nei singoli Paesi anche se con significati e usi che variano all'interno degli Stati. Possiamo distinguere paesi dove la valutazione segue uno stile manageriale, con un preciso compito di controllo della spesa sotto il criterio dell'efficienza, e paesi dove la valutazione segue uno stile burocratico o democratico orientato alla *governance* (Mairate 2006).

In generale comunque l'indirizzo comunitario, nato su basi e presupposti del tutto diversi rispetto a quello anglosassone, ha avuto ripercussioni sugli Stati membri, agendo da fattore di pressione dello sviluppo della valutazione o più semplicemente dell'intensificazione delle pratiche esistenti. Ad esempio Spagna e Paesi Bassi recepirono le direttive dei regolamenti successive al Trattato di Maastricht del 1993 e diedero vita, per primi, alla valutazione *ex-ante* dei progetti da sottoporre al finanziamento dei Fondi strutturali.

2.2.3 La terza ondata di istituzionalizzazione: il caso italiano

La terza ondata di istituzionalizzazione della valutazione concerne quei paesi approdati alla valutazione negli anni Novanta per i quali l'azione propulsiva dell'Unione europea è stata decisiva per l'ampliamento della *policy evaluation* ad altri settori di politiche pubbliche e ad altri livelli di governo. In questo quadro il caso italiano è particolarmente rappresentativo. A cavallo tra gli anni Novanta e Duemila si assiste in Italia ad un'espansione della valutazione delle politiche pubbliche in senso *bottom up*, poi assunta anche dalle istituzioni centrali. Inoltre, poiché la spinta all'istituzionalizzazione veniva da fonti esogene di matrice comunitaria da una parte, e da spinte interne relative ai controlli di gestione che provenivano però da centri di ricerca ed istituti pubblici e privati, il percorso in Italia si manifestava in maniera inversa, dal particolare al generale, sviluppandosi prima a livello gestionale, e solo in un secondo momento estendendosi a livello di governo (Stame 2002). Questa dinamica è particolarmente complessa e ha indotto alla proliferazione di pratiche disorganiche e isolate solo alcune delle quali hanno assunto elementi di visibilità ed evoluzione. Si tratta della *valutazione degli investimenti pubblici*, della *valutazione dei Fondi Strutturali* e solo di recente della *misurazione e valutazione della performance* e delle *clausole valutative*. Queste pratiche hanno subito negli ultimi anni una forte evoluzione.

Oggi in Italia si parla molto di valutazione e ci si riferisce ad un'attività di ricerca pratica che riguarda tanto le politiche e i programmi pubblici, come nelle prime esperienze di valutazione, quanto le amministrazioni e i servizi, come nelle esperienze più recenti. Il processo di istituzionalizzazione della valutazione si può considerare in Italia avviato, anche grazie ad una serie di misure, perlopiù normativi. Con la l.144/ del 1999 vennero istituiti i nuclei di valutazione degli investimenti nelle amministrazioni pubbliche; al decreto 286 del 1999 dobbiamo l'introduzione della "valutazione e controllo strategico" al servizio dei decisori. Questi riferimenti normativi descrivono due approcci alla valutazione, il primo relativo alla valutazione di politiche e programmi, attualmente realizzato per la maggior parte dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) in ottemperanza a quanto previsto dalla Commissione Europea in relazione alla Valutazione obbligatoria di programmi e progetti. Il secondo approccio è stato ultimamente sviluppato grazie alle innovazioni introdotte con la riforma Brunetta, secondo il Decreto Legislativo 150/2009, che prevede l'istituzione di

“un’Agenzia” per lo sviluppo di linee guida e standard nella valutazione della qualità dei Servizi Pubblici e in particolare prevede l’applicazione di strumenti idonei a perfezionare il ciclo della performance (in generale) e la valutazione della performance individuale (in particolare). Inoltre La Banca d’Italia e il Ministero dello Sviluppo Economico hanno intrapreso recentemente studi a riguardo, anche se da diversi punti d’osservazione e sempre in riferimento a casi specifici.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, per esempio, attraverso l’Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, è già da molti anni il catalizzatore delle valutazioni ex-ante previste per l’attribuzione dei Fondi Strutturali da parte della Commissione Europea e ultimamente sta proponendo anche valutazioni ex-post. Una delle principali innovazioni contenute nel QSN (Quadro Strategico Nazionale) attribuisce alle Amministrazioni, per la prima volta, la responsabilità di valutare ex post interventi conclusi, di cui è pienamente possibile valutarne l’impatto. In particolare, tale innovazione costituisce una sfida per i Nuclei di valutazione, chiamati a sostenere le Amministrazioni nella definizione ed attuazione dei Piani delle valutazioni e, presto, a condurre direttamente valutazioni ex post e / o svolgere le gestioni tecniche delle valutazioni attribuite a valutatori esterni.

Tra le misure adottate è importante sottolineare non solo la creazione dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici nelle amministrazioni pubbliche, ma anche l’evoluzione realizzata dall’UVAL²⁸ nell’ambito del coordinamento del SNV²⁹; l’introduzione di linee guida per la valutazione di programmi e progetti per il raggiungimento di obiettivi di main streaming (pari opportunità ed effetti dell’occupazione); l’introduzione di valutazione e controllo strategico al servizio dei decisori attraverso una serie di riforme normative a partire dalla fine degli anni 90 (D.lgs 286/99 e D.lgs. 150/2009).

In particolare, nell’ambito della valutazione concepita come misurazione della performance e controllo strategico, importanti passi in avanti si sono fatti proprio con l’applicazione della Riforma della Pubblica Amministrazione³⁰ voluta dal Ministro Brunetta, per altro ancora in fase di attuazione.

Ulteriori forme ed esperienze di valutazione vengono attualmente applicate al campo della semplificazione normativa sottoforma di Analisi di Impatto della regolamentazione

²⁸ L’Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d’investimento pubblico ex ante, in itinere ed ex post, anche al fine di ottimizzare l’utilizzo dei fondi strutturali comunitari. Le attività valutative di questa unità saranno approfondite nel III capitolo, specificatamente dedicato allo studio di caso che coinvolge l’Uval e le valutazioni da questo svolte.

²⁹ Sistema Nazionale di Valutazione.

³⁰ Con la legge di riforma della Pubblica Amministrazione nasce in Italia la Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l’Integrità delle amministrazioni Pubbliche, CiVIT (questo argomento verrà approfondito nel IV capitolo).

(AIR), introdotta in via sperimentale con L. 50/99, con lo scopo di verificare in via preventiva la necessità di una legge o di un atto normativo del Governo, valutandone gli effetti sia sull'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sia sui destinatari diretti e indiretti e recentemente aggiornata con l'introduzione nel 2005 della disciplina della Verifica di impatto della Regolamentazione³¹ (VIR), L. 246/2005 del riassetto normativo³².

Infine a completare il quadro delle forme ed esperienze di valutazione presenti sul panorama istituzionale italiano è doveroso inserire l'operato della Ragioneria Generale dello Stato (Ministero dell'Economia e delle Finanze) relativo al Rapporto³³ sulle Politiche di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Già nel 2001 Nicoletta Stame e Laura Tagle, studiando il "caso italiano" di istituzionalizzazione della valutazione, rilevavano la presenza di un doppio movimento: una decisa spinta esterna proveniente dai Fondi Strutturali e una tardiva spinta interna di tipo NPM³⁴. Il primo ha posto e pone alle amministrazioni il problema della domanda e della gestione delle utilizzazioni, più complesso il secondo, che riguarda una valutazione interna di NPM³⁵. La valutazione è entrata nel panorama istituzionale italiano grazie soprattutto alla spinta dei Fondi Strutturali, questo ha sicuramente comportato una serie di conseguenze importanti per quanto riguarda le pratiche, i metodi e le teorie. La spinta europea ha influenzato il modo di fare domande di valutazione e ha creato un mercato particolare.

Oggi le capacità della pubblica amministrazione di gestire il processo delle valutazioni cercando di utilizzare positivamente le opportunità a disposizione per migliorare il proprio funzionamento oppure cercando di utilizzare i contributi europei tenendo conto delle realtà

³¹ valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle **finalità** e nella stima dei **costi** e degli **effetti** prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

³² Vale la pena sottolineare che queste sono forme particolari di valutazione che incidono solo parzialmente sull'andamento e il risultato delle politiche pubbliche. Ho comunque deciso di documentarne l'esistenza perché fanno parte della cultura valutativa che si sta facendo strada a livello istituzionale in Italia.

³³ La Ragioneria Generale dello Stato pubblica il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. Basato su un esame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali, per individuare le possibili criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le strategie di miglioramento dei risultati sul piano della qualità e dell'economicità, il Rapporto espone in particolare i risultati dell'attività di analisi della Spesa condotta dalla ragioneria Generale dello Stato condotta nel corso dell'anno precedente a quello attuale.

³⁴ Il NPM è una teoria andata maturando dagli anni 80 del secolo scorso e solo da qualche tempo sottoposto a vaglio maggiormente critico e distaccato. (Berberis 1998; Power 1997.) Partendo da una visione del mondo molto scettica riguardo la capacità del decisore e dell'amministrazione pubblica di gestire in maniera efficiente ed economicamente rigorosa settori e servizi di rilevante interesse per i cittadini. Il NPM ha rappresentato uno spartiacque sia nelle sue versioni più radicali, tese a una riconsiderazione delle funzioni pubbliche e a un ridimensionamento del peso del settore pubblico a favore di quello privato. All'interno di tale approccio, concentrato sulle potenzialità positive di strumenti quali la programmazione per obiettivi e risultati o il controllo di gestione, uno spazio crescente lo ha conquistato il manager pubblico, sulla base di una trasposizione dell'importanza del manager privato nella conduzione di un'impresa e nel perseguimento dell'efficienza aziendale allo scopo di raggiungere i risultati, essenziali nel divenire di un'economia di mercato.

³⁵ Ci sono poi delle eccezioni, situazioni in cui la valutazione è sempre stata presente ma si è evoluta a contatto con la realtà esterna dell'una e dell'altra spinta (vedi il caso delle politiche urbanistiche e ambientali).

nazionali sono diventate una realtà nel mondo della valutazione. In particolare nelle amministrazioni sta aumentando la cultura valutativa. Nel Ministero per l'Attuazione del Programma di Governo, nel corso del 2009, si è lavorato all'attuazione di uno Osservatorio sulla Valutazione delle Politiche Pubbliche nazionali riferite al Programma di Governo, che fosse in grado di fare rete con gli Osservatori regionali costituiti in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, rendendo il Dipartimento per il programma di Governo il collettore delle esigenze di valutazione delle politiche per il Sud Italia e il laboratorio per la definizione di priorità e specifici obiettivi per lo sviluppo del Meridione da realizzare a livello di Governo nazionale e di Governi locali. L'Osservatorio inoltre si prefiggeva l'obiettivo di aprire uno spazio di incontro ambivalente per le istituzioni e per il cittadino in grado di monitorare le politiche pubbliche attuate dal governo in carica, in particolare quelle riferite alla politica regionale.

Le iniziative portate avanti in ottemperanza alla nuova riforma della pubblica amministrazione invece, come sopra accennato, promuovono l'inserimento dei concetti di autonomia finanziaria e amministrativa, semplificazione delle norme e responsabilità dei dirigenti, impostando il concetto di qualità dei servizi sociali alla persona come possibile approccio alla valutazione. Possiamo quindi affermare che anche la valutazione intesa come misurazione della performance trova nuovi sbocchi di applicazione in Italia.

2.3 Quali approcci e quali metodi per il caso italiano

Fin qui abbiamo sottolineato quanto la sfida dell'istituzionalizzazione presupponga principalmente dilemmi sull'utilizzo della *policy evaluation* da parte del decisore politico. Il tema dell'utilizzo è strettamente connesso a quello dell'offerta/domanda di valutazione e di conseguenza alla credibilità di una buona valutazione. In generale la credibilità dipende dalla credibilità dell'approccio³⁶ utilizzato, quindi dalla qualità del disegno, dai metodi³⁷, dagli strumenti e dalle misure che sono utilizzati per rispondere alle domande poste dalla

³⁶ Va precisato che in questo paragrafo ci riferiamo agli approcci, ossia alle prospettive generali in base a cui impostare una valutazione, o un suo aspetto.

³⁷ I metodi rappresentano le tecniche di ricerca che possono corrispondere a diversi approcci. Alcuni approcci richiedono tecniche di ricerca specifiche e corrispondenti (per esempio l'approccio costruttivista richiede tecniche qualitative, mentre l'approccio sperimentale richiede tecniche quantitative) ma altri approcci, come la valutazione basata sulla teoria di Carol Weiss, la valutazione realistica di Pawson e Tilley, la valutazione orientata all'utilizzatore di Patton) possono usare tecniche di entrambi i tipi, insieme o separatamente.

valutazione. La scelta di un approccio tecnico deriva dalla relazione tra le predisposizioni di chi valuta, le preferenze del committente, le aspettative degli utilizzatori, le risorse disponibili e i bisogni informativi propri dell'approccio scelto. In valutazione possono essere utilizzati con profitto sia approcci qualitativi che quantitativi.

Gli approcci quantitativi vantano una lunga tradizione negli studi valutativi finalizzati a misurare gli effetti di programmi: in questi casi è di particolare importanza il disegno della ricerca e la costruzione degli eventuali gruppi di controllo (nel caso delle valutazioni con analisi sperimentali dove il metodo usato è di tipo deduttivo e fondato ampiamente sulla statistica.) Generalmente ritroviamo valutazioni costruite con questa tipologia di approcci per la misurazione degli effetti di programmi di intervento, in particolare nelle politiche sociali. Gli approcci qualitativi sono invece caratterizzati dal tentativo di comprendere il significato del programma e i suoi risultati dal punto di vista dei vari soggetti coinvolti piuttosto che imponendo dall'esterno sistemi di aspettative e di regole di osservazione. Spesso vengono usati approcci misti che integrano strumenti e metodi dai precedenti. Ma volendo provare a realizzare una classificazione in primo luogo degli approcci e successivamente dei metodi ci accorgiamo che la maggior parte degli approcci valutativi presenti in particolare nel mondo anglosassone non vengono utilizzati nelle valutazioni realizzate in Italia.

In *L'esperienza della valutazione* (Stame 1998) troviamo una cronologia che riconduce a tre diversi approcci valutativi.

1. Approccio "*positivista-sperimentale*" e quello "*pragmatista*" che vanno dalla metà degli anni '60 alla metà degli anni '70 e coincidono con la prima ondata di istituzionalizzazione della valutazione. Stame chiama questo periodo "*ottimismo dei programmi e ottimismo della valutazione*" dove ci si preoccupa soprattutto di dimostrare l'impatto dei programmi o la loro validità attraverso una metodologia appropriata. Per questo approccio alla valutazione l'elemento di confronto è rappresentato dagli obiettivi del programma e la valutazione consiste nel vedere se e in che modo essi siano stati raggiunti grazie al programma.

2. Approccio "*costruttivista della qualità*", che va dalla seconda metà degli anni '70 a circa metà degli anni '80 e viene definito da Stame "*pessimismo dei programmi e scontro sulla valutazione*". E' principalmente in questo periodo che si hanno le prime reazioni negative a quelli che vengono definiti gli effetti perversi delle politiche del welfare e si fa molta attenzione al processo di implementazione e alle influenze del contesto. Vi è pieno scontro con l'approccio positivista poiché il punto centrale dell'approccio pragmatista è il

confronto con standard di qualità e la valutazione consiste nel dare un parere su quanto ci si avvicini a quegli standard.

3. Il terzo approccio “*costruttivista del processo sociale*” inquadra un periodo che va dalla seconda metà degli anni '80 in poi e viene definito da Stame “*scomposizione dei programmi e pluralismo della valutazione*”. È l'approccio in cui si provano diverse misure (ad esempio tutte quelle che vanno dal welfare al workfare) e si pone molta attenzione sull'utilizzazione delle valutazioni da parte di *stakeholders*, amministratori e beneficiari. La valutazione consiste nello spiegare, in genere agli *stakeholders*, perché in quella situazione quel risultato sia da considerare tale. Qui l'approccio *pragmatista* viene integrato con l'attenzione alla qualità, mentre l'approccio *costruttivista* si intreccia ai filoni provenienti dall'analisi dell'implementazione delle politiche.

La divisione in tre approcci principali non trova sempre riscontro nella complessità delle situazioni da valutare e in particolare nel caso della valutazione intrapresa nelle pubbliche amministrazioni italiane. Questo perché tale ricostruzione si riferisce al dibattito nato negli USA, dove nacque appunto la valutazione negli anni Sessanta. Inoltre in questa sede è opportuno indicare gli approcci e i metodi non perché siano una indicazione prescrittiva ma semplicemente per avere un termine di confronto e individuare le best practices che riescono a combinare gli approcci e i metodi che possano servire a quella specifica domanda di valutazione, a seconda del committente, del valutatore (interno o esterno) degli stakeholder che decidono quali sono gli aspetti critici da valutare e del successivo disegno di valutazione.

La cronologia sopra individuata è utile quindi perché mostra come ad ogni problema della politica possono essere date risposte diverse, come sono quelle offerte dai singoli approcci che si confrontano ad ogni svolta storica. Deve però essere trasferita al caso italiano con estrema cautela ed attenzione. Se da una parte infatti possiamo utilizzare gli approcci individuati nello schema precedente come linea guida delle nostre valutazioni, dall'altra bisogna fare molta attenzione a non cadere nel tranello di schemi prefissati e rigidi che tendono a veicolare il risultato delle valutazioni in una direzione univoca. Nel panorama italiano, le politiche locali e nazionali hanno effetti trasversali da un settore all'altro, in ogni situazione insiste un insieme diverso di programmi e progetti, ed è necessario poter combinare metodi e strumenti teorici di diversa origine (Stame N., Lo Presti V., Ferrazza, D. 2010).

Negli studi di caso che seguiranno potremo osservare come la contaminazione di diversi approcci o l'utilizzo di tecniche completamente diverse accada spontaneamente. In particolare sarà interessante osservare come invece venga dato rilievo allo studio e

all'approfondimento di tali scuole anche all'interno delle amministrazioni e non solo in ambienti accademici. La cultura valutativa, che si muove nelle istituzioni italiane della valutazione di pari passo con lo strumento della formazione, ricorrerà più volte nei casi analizzati e rappresenterà il filo conduttore dell'istituzionalizzazione della valutazione.

2.3.1 Le tecniche in base agli obiettivi

Descritti gli approcci passiamo alla definizione dei metodi e dei tipi di valutazione che variano al variare del tipo di domanda di valutazione. Oltre alla classificazione in base ai diversi obiettivi, che una politica deve raggiungere, è sicuramente più pertinente al caso italiano (valutazioni realizzate dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici) un'altra importante distinzione, fatta in base all'agenda, alla decisione e all'implementazione. Si ottengono così tre tipi di valutazione, secondo che l'oggetto di ricerca sia: i prodotti o gli effetti successivi dell'azione pubblica; l'implementazione; la fase di definizione dell'agenda e/o decisione.

Si definisce così valutazione *ex-post* l'insieme di tecniche di valutazione che analizzano retrospettivamente gli *output* e gli *outcome* di una politica pubblica sottoponendo ai *decision maker* i risultati della medesima, *ex-post* sta a significare che l'analisi dei risultati avviene dopo che questi sono stati generati.

Si definisce valutazione *in itinere* l'insieme di tecniche che analizzano l'implementazione della politica pubblica, supervisionandone l'andamento durante il processo, e sottoponendo durante il processo ai *decision maker* il giudizio, cosicché essi possano fare scelte in corso d'opera.

Si definisce, infine, valutazione *ex ante* l'analisi retrospettiva delle decisioni assunte o anche solo fissate rispetto alla fase di definizione dell'agenda e decisione, in funzione previsionale per stimare la capacità e le potenzialità delle decisioni sotto forma di programmi, prima che la politica abbia luogo.

I tre tipi di valutazione rispondono a domande alternative. Le valutazioni *ex ante* ed *ex post* danno conferme o revoche di scelte già prese. Viceversa la valutazione *in itinere* accompagna i *decision maker* durante la messa in opera, rendicontando la valutazione nel suo

divenire. E' una valutazione di tipo continuativo. I primi due tipi di valutazione vengono definiti riepilogativi, mentre l'ultima viene definita costruttiva.

Per quanto riguarda i metodi utilizzati da queste valutazioni la discussione a riguardo è ampia e combattuta. Elencare tutte le tipologie sarebbe fuori luogo in questa sede quindi ho deciso di soffermarmi su quelle che vengono utilizzate maggiormente per valutare l'impatto di determinate politiche in ambito sociale e che si applicano più facilmente alle valutazioni *ex post*: gli approcci sperimentali e *non sperimentali*. Sono metodi al centro di un dibattito acceso tra esperti di valutazione, economisti e studiosi delle scienze sociali. Vale la pena illustrarne qui i contenuti essenziali.

2.3.2 Metodi sperimentali e non sperimentali per la valutazione degli effetti delle politiche: l'analisi *controfattuale*

Il metodo *controfattuale* individua i limiti della valutabilità in relazione ai dati reperibili, in un certo senso complica ma rende anche più rigorosa la stima degli effetti *ex post* ed è in grado di orientare la finalizzazione delle politiche. Lo scopo principale di questo approccio è quello di offrire un punto di riferimento concettuale. In particolare permette attribuire causalità alle azioni della pubblica amministrazione (misura il contributo netto dato da una pubblica amministrazione); e di ancorare la misurazione di tale contributo ai dati empirici ottenibili.

Per illustrare l'essenza della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche mediante il sistema *controfattuale* bisogna prima illustrare il concetto di *effetto* e di situazione *controfattuale*. In questo caso la politica pubblica come risposta ad un particolare problema collettivo è intesa come: “*sforzo consapevole, condotto da parte di attori pubblici, di curare un certo problema collettivo*” (Martini; Sisti; 2009).

Nella spiegazione del metodo *controfattuale* la politica pubblica viene intesa come *terapia*. Il paziente può essere la collettività nel suo insieme, oppure un'area geografica precisa, oppure gruppi di categorie. Lo scopo di questo metodo è quello di definire con precisione, in primo luogo, la condizione che la politica pubblica vuole modificare (l'effetto su cosa ovvero *la variabile risultato*, cioè il miglioramento rispetto a che cosa), in secondo luogo chiarire di quale trattamento si vuole analizzare l'effetto (l'effetto di cosa ovvero *la*

variabile trattamento. Il trattamento in cui consiste concretamente l'intervento pubblico che si intende valutare.) In sostanza occorre stabilire esattamente di cosa si stia cercando l'effetto. Una volta messo in evidenza *su cosa* si ricercano gli effetti e *di cosa* si ricercano gli effetti, resta da spiegare cosa precisamente si intende per effetto della politica.

All'interno del paradigma concettuale considerato da questo metodo, l'effetto di una politica si identifica nel cambiamento della variabile risultato attribuibile in senso causale alla variabile trattamento. Quindi l'effetto non sarà il valore della variabile risultato osservato dopo l'attuazione della politica, o semplicemente il cambiamento osservato nella variabile risultato tra i soggetti esposti alla politica, ma solo quello attribuibile in senso causale alla variabile-trattamento.

L'effetto di una politica per l'approccio sperimentale sarà quindi rappresentato dalla differenza tra il valore osservato nella variabile risultato dopo l'attuazione della politica e il valore che si sarebbe osservato senza la politica. Il secondo valore, che ovviamente non è osservabile, è definito *situazione controfattuale*. In altri termini, una volta somministrata la terapia, ci si chiede se l'intervento ha funzionato, e lo si appura attraverso l'approccio controfattuale.

Dopo aver descritto *i metodi sperimentali* illustriamo i metodi di valutazione definiti collettivamente *non-sperimentali*³⁸.

Quando il metodo sperimentale, seppure valido nella produzione di stime credibili sugli effetti di una politica pubblica non è praticabile (non è manipolabile dal valutatore), bisogna utilizzare gli esiti dei processi che avvengono "naturalmente" nel corso dell'attuazione di una politica pubblica, frutto delle decisioni dei potenziali beneficiari della politica oppure di coloro che la disegnano e gestiscono. In una situazione non-sperimentale l'effetto di una politica è definito ancora come la differenza tra una situazione fattuale e una controfattuale, ma ora la situazione controfattuale non è più approssimabile mediante un gruppo di controllo.

Ora il valutatore si limita ad osservare quello che succede: il controfattuale andrà approssimato osservando cosa succede ad altri soggetti e/o in altri periodi di tempo. I dati generali nel corso dell'attuazione di una politica sono detti "dati osservazionali". Per stimare l'effetto della politica si fa in questo caso esclusivamente riferimento al calcolo di differenze tra medie (nel tempo, nello spazio o in entrambe le dimensioni.)³⁹

³⁸ Questo termine è prevalente nella letteratura di tipo economico-statistico e sottolinea con più forza la differenza con i metodi sperimentali.

³⁹ Il confronto tra il gruppo trattato e quello non trattato può avvenire secondo diversi approcci: *il confronto prima-dopo e la "distorsione da dinamica spontanea"*, *il confronto con-senza e la "distorsione da differenze di partenza"*, *il metodo differenza-nelle-differenze e la "distorsione da trend divergenti"*. Per un approfondimento

Si evidenzia come queste semplici differenze tra medie “rivelino” l’effetto di una politica solo se sono soddisfatte particolari condizioni: ad esempio, l’assenza di dinamica spontanea nel caso di confronti prima-dopo, l’assenza di differenze di partenza nel caso del confronto tra trattati e non trattati, nonché l’assenza di differenze nei trend pre-intervento nel caso del doppio confronto (differenza-nelle-differenze). Le modalità statistiche attraverso le quali è possibile ridurre le differenze di partenza sono: regressione, il matching statistico e i metodi basati sulla discontinuità di trattamento⁴⁰.

Per concludere appare evidente che, con qualsiasi tipo di approccio o metodo, individuare i legami causali tra interventi effettuati e cambiamenti osservati è fondamentale per una più consapevole *governance pubblica*, ma è difficile. Le domande sugli effetti di una politica sono facili da formulare ma spesso gli effetti sono banali e non vale la pena spendere risorse per quantificare ciò che è ovvio. Per utilizzare correttamente gli strumenti della valutazione è bene porsi alcune domande prima di intraprendere questo processo.

- a) Si intendono davvero valutare gli effetti della politica pubblica?
- b) Su quale variabile-risultato si intende valutare l’effetto?
- c) Qual è precisamente l’intervento di cui si vuole misurare l’effetto?
- d) Quale metodo di valutazione conviene utilizzare?
- e) Chi è interessato ai risultati della valutazione?

Questo ultimo quesito è il più importante: definire fin dal primo momento quali saranno le modalità di diffusione dei risultati e costruire strategie comunicative adeguate, affinché gli esiti della valutazione diventino patrimonio dell’intera comunità.

maggior ved: *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche, metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, 2006, Roma.

⁴⁰ Per un approfondimento maggior ved: *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche, metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, 2006, Roma, pp 95-149.

III CAPITOLO⁴¹

Uval e il Sistema Nazionale di Valutazione

3.1 Struttura del caso e strumenti di analisi

L'osservazione della valutazione di politiche e programmi realizzata e coordinata all'interno del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica costituisce la prima analisi di caso che ho deciso di prendere in esame. Lo studio riguarda la valutazione di politiche e programmi, laddove per valutazione intendiamo, come già evidenziato nei capitoli precedenti, un intervento finalizzato al cambiamento e al miglioramento delle politiche attuate in un determinato momento (Lanzalaco e Prontera 2012). In particolare la valutazione di cui vogliamo misurare il livello di istituzionalizzazione in questo capitolo si presenta come *un processo cognitivo attraverso il quale si strutturano dati e informazioni per produrre giudizi empiricamente fondati sul funzionamento e sugli esiti di un intervento pubblico. La valutazione, pur essendo svolta ad intervento avviato o concluso, ha il fine di agevolare il processo decisionale pubblico, per lo stesso intervento o per ulteriori azioni: è, sempre, finalizzata all'azione.*⁴²

Come accennato precedentemente, studiando il livello di istituzionalizzazione della valutazione, emergeva già nel 2001 la presenza di un doppio movimento: una decisa spinta esterna proveniente dai Fondi Strutturali e una tardiva spinta interna di tipo New Public Management⁴³. La spinta esterna si è concretizzata in Italia nell'esigenza sempre più evidente

⁴¹ La stesura di questo capitolo è il risultato di un periodo di collaborazione presso l'Uval - l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, istituita nell'ambito del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, ai sensi dell'art. 1 della Legge 144/1999. Il periodo di collaborazione ha interessato un arco temporale di 6 mesi: da gennaio a giugno 2010, durante i quali mi sono soffermata ad osservare le dinamiche lavorative, gli obiettivi e gli strumenti dell'Unità e la metodologia con la quale svolgeva il compito di assicurare le capacità e la qualità dalle valutazioni degli effetti della Politica Regionale Unitaria.

⁴² Definizione di valutazione ricavata dalle interviste effettuate ai componenti dell'Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici durante il periodo di studio presso il DPS.

⁴³ In linea con quanto riportato in letteratura, il New Public Management (NPM), ispiratore di riforme che hanno riguardato la Pubblica Amministrazione come l'orientamento al risultato, il Management by Objectives e, in generale, la credenza che un management differente possa apportare cambiamenti a favore della qualità e dell'efficienza delle organizzazioni pubbliche, deve essere qui considerato alla stregua di una politica pubblica, in quanto si riferisce al cambiamento di regole istituzionali come la gestione e programmazione della spesa pubblica, il pubblico impiego, l'organizzazione, i sistemi di controllo e valutazione. Negli ultimi anni, in vari paesi del mondo (in prevalenza anglosassoni, ma anche Spagna, Portogallo e, in generale, i paesi dell'area

di realizzare valutazioni che fossero efficaci. Ciò ha influito sul mercato della valutazione incidendo sia sulla domanda di valutazione che sull'offerta (Stame 2001). All'interno delle pubbliche amministrazioni ciò ha comportato non solo il bisogno di accrescere le capacità per gestire il processo delle valutazioni, cercando di utilizzare positivamente le opportunità a disposizione per migliorare il funzionamento delle amministrazioni, ma anche la "traduzione" delle prescrizioni comunitarie adattandole alle esigenze delle amministrazioni nazionali, utilizzando i contributi europei tenendo conto delle realtà nazionali. (Casavola e Tagle). Un primo risultato di questa tendenza nei primi anni '90 è stato il considerevole aumento della cultura valutativa. L'Italia si è così dotata di un assetto istituzionale e tecnico in grado di sostenere tale cambiamento: i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici; la loro Rete; il Sistema Nazionale di Valutazione (cui partecipano, con il coordinamento dell'UVAL, ISFOL, INEA, Dipartimento per le Pari Opportunità e i Nuclei di Valutazione); il Progetto NUVAL attuato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica con il Dipartimento Funzione Pubblica. Tale sistema è oggi in grado di accompagnare le Amministrazioni nell'introduzione di innovazioni nelle loro pratiche valutative.

La decisione di trattare per primo questo studio di caso non deriva quindi da esigenze cronologiche né di importanza all'interno della struttura della tesi. Il motivo riguarda l'oggetto della valutazione che viene effettuata dall'Uval, ovvero la valutazione della Politica Regionale Unitaria e della Politica di Coesione. Una valutazione richiesta dall'esterno, imposta e voluta dall'Europa. Per questo motivo analizzare le attività valutative realizzate dall'Uval e dal Sistema nazionale di Valutazione non può che essere il primo passo verso l'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche. In questo capitolo in primo luogo si tenterà di descrivere le unità preposte al coordinamento della valutazione per la politica regionale. In particolare si osserveranno le attività dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici e del Sistema Nazionale di Valutazione relative alla politica del 2000-2006 e alla programmazione 2007-2013. Per completare il quadro dell'istituzionalizzazione si prenderanno in considerazione in particolare gli interventi a carattere formativo sostenuti nel periodo 2008-2009 in collaborazione con il Formez. Come spiegato nei capitoli precedenti il fenomeno dell'istituzionalizzazione può svilupparsi attraverso tre dimensioni (normativa, politica e culturale) in questo caso possiamo osservare senz'altro lo sviluppo della dimensione normativa (la creazione dei nuclei di valutazione con l.144/1999) e di quella culturale

OCSE), sono stati avviati dei cambiamenti radicali sui modi di organizzare e gestire il servizio pubblico (Aucoin, 1995), che interessano le politiche di management e gestione delle risorse umane e, tra queste, anche i sistemi di valutazione della dirigenza, nell'ottica di incrementare la trasparenza, la responsabilizzazione e la rendicontazione. (Hood, 1991; Barzelay, 2001).

(l'incremento della cultura valutativa attraverso la formazione offerta dal Sistema Nazionale di Valutazione tradotta in *learning by doing*)

L'osservazione delle attività svolte all'interno dell'Uval è stata condotta attraverso una osservazione diretta, sebbene non sia stato possibile effettuare interviste strutturate ai membri dell'Unità. I dati analizzati sono quindi il risultato di un insieme di strumenti: dalla partecipazioni alle riunioni di lavoro in qualità di stagista al reperimento di informazioni tramite la biblioteca Uval e tramite le fonti disponibili on line.

3.2 L'Unità di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

L'Unità di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici opera all'interno del DPS-Ministero dello Sviluppo Economico svolgendo attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche. Dal 1998, anno della sua costituzione, ad oggi, l'Unità di Valutazione (d'ora in avanti Uval) ha incrementato la conoscenza dell'ambiente istituzionale nel quale operano le amministrazioni responsabili delle politiche di sviluppo (politiche per le imprese, trasporti, beni culturali, sviluppo locale, sviluppo rurale etc.), anche grazie al team di cui è composta (De Matthaëis 2008). L'Uval è coordinata da un responsabile ed è formata in genere da un minimo di 10 a un massimo di 30 componenti, con un'alta, specifica e comprovata specializzazione professionale, scelti tra professori ordinari ed associati, ricercatori universitari, esperti con esperienza in organismi internazionali, dipendenti di Amministrazioni dello Stato, personale di enti pubblici anche economici e delle società da questi controllate, esperti appartenenti a paesi dell'Unione Europea.

L' Uval opera nel Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stata trasferita con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007, ed è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Conduce ricerche dirette di valutazione, promuove la conoscenza scientifica attraverso formazione specialistica, favorisce la disponibilità di metodi, tecniche e strumenti per l'analisi, la valutazione e il monitoraggio degli investimenti pubblici. In termini operativi, l'Uval svolge un'attività di "*servizio*" verso le amministrazioni nazionali e regionali, che si traduce nel fornire contributi tecnici e riflessioni di accompagnamento al processo di formulazione di progetti e programmi per le

politiche di sviluppo⁴⁴, al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari attraverso la valutazione dei progetti d'investimento pubblico, *ex-ante*, *in itinere* ed *ex-post*. L'Uval elabora quindi e diffonde metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico e partecipa alla Rete dei Nuclei di valutazione regionali e centrali. Oltre alla promozione di indirizzi e metodi l'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e dei progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

L'Uval è inoltre responsabile del coordinamento di una linea di attività dedicata al sostegno diretto e all'indirizzo tecnico metodologico, finalizzato a migliorare e valorizzare le attività di valutazione attraverso lo strumento del *Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale Unitaria*, che l'Uval coordina. Tali attività sono condotte insieme ad altre strutture pubbliche attive nel campo della valutazione della politica regionale, nazionale e comunitaria: *i Nuclei di valutazione*, *l'Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori e Struttura nazionale di valutazione del Fondo Sociale Europeo* (ISFOL) e *l'Istituto nazionale per l'Economia Agraria* (INEA). Possiamo articolare tali attività in quattro aree ben distinte che vedremo nello specifico nei successivi paragrafi: metodi e studi per le politiche pubbliche; modernizzazione e innovazione amministrativa, valutazione di programmi; valutazione di progetti.

3.3 Il Sistema Nazionale di Valutazione

Un paragrafo a parte merita l'approfondimento degli obiettivi e delle finalità del Sistema Nazionale di Valutazione, cuore pulsante delle attività di valutazione, così descritto dal QSN: *Il Sistema nazionale di Valutazione per la politica regionale unitaria (SNV) sostiene la qualità dei processi di valutazione al fine di costruire capacità di valutazione e contribuire alla diffusione della cultura della valutazione*⁴⁵.

⁴⁴ Tali responsabilità, come si evince dal rapporto di comunicazione delle attività, sono implicite nelle diverse norme organizzative dei compiti dell'unità e sono specificate, per quanto riguarda i FS e le politiche regionali, dal dettato del QSN Ob. 1 2000/2006 e delle relative delibere del CIPE (4 agosto e successive).

⁴⁵ Quadro Strategico Nazionale, pag. 268.

Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV è strutturato come un soggetto collettivo e come sistema aperto. Il QCS OB.1⁴⁶ e la delibera CIPE di attuazione affidano all'UVAL il compito di attivare e coordinare queste attività da svolgersi in collaborazione con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo (FSE) (ISFOL -Struttura nazionale di valutazione FSE) e del Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia per l'Agricoltura (FEOGA), nonché con la Rete dei nuclei ex L. 144/1999. L' SNV è il centro nevralgico delle attività dell'Uval, ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali. In particolare, l'attività del Sistema Nazionale di Valutazione è indirizzata a sostenere l'operatività del Sottogruppo "valutazione" del Gruppo di lavoro "valutazione e monitoraggio" del Comitato di Sorveglianza del QCS (Casavola e Tagle 2001). Le funzioni del SNV, individuate nel mandato del QSN, sono quindi:

- l'orientamento e il supporto sull'organizzazione e sui processi valutativi, sui piani di valutazione, sulla disseminazione;
- l'osservazione dei processi valutativi;
- la promozione e realizzazione di studi sui temi della valutazione;
- l'animazione di un dibattito informato tra amministrazioni e altri soggetti

in campo nazionale e internazionale sui temi della valutazione e/o delle politiche di sviluppo.

Tali funzioni e attività hanno subito una lieve modifica in relazione al QSN 2007-2013 e possono essere meglio comprese osservando la figura n.1.

⁴⁶ Quadro Comunitario Strategico, Obiettivo 1, per le regioni Convergenza.

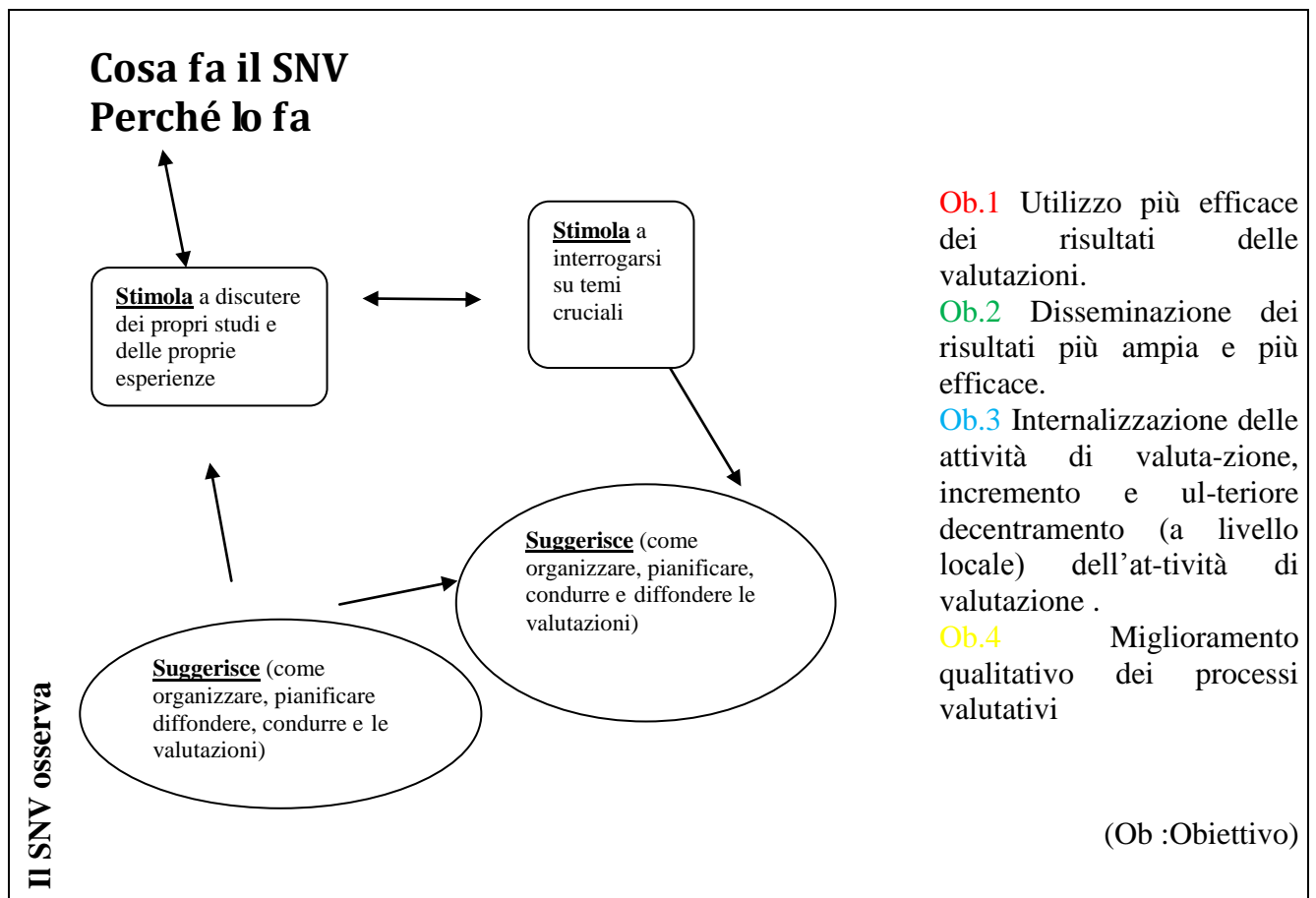


Figura 1. – Obiettivi, finalità e funzioni del SNV Fonte: Materiali Uval.

Dal 2007, con l'entrata in vigore del nuovo QSN (2007-2013) il SNV⁴⁷ ha fornito orientamenti metodologici e pratici per la stesura dei Piani di Valutazione, per poi concentrarsi sull'osservazione dei processi di programmazione e valutazione attraverso l'analisi e la riflessione critica dei documenti intermedi e definitivi inviati alle amministrazioni. Alla luce dei cambiamenti avvenuti tra il periodo 2000-2006 e quello 2007-2013 le attività illustrate nella figura 1 possono essere riassunte nella sintesi seguente.

Per finalizzare in maniera più circoscritta i propri sforzi, il SNV si è dato i seguenti obiettivi, che devono essere intesi come i risultati attesi in vista dei quali si organizza e si svolge l'attività di *guidance* del SNV: Ob.1 Utilizzazione dei risultati delle valutazioni più efficace. Ob.2 Disseminazione dei risultati più ampia e più efficace. Ob.3 Internalizzazione delle attività di valutazione, incremento e ulteriore decentramento (a livello locale) dell'attività di valutazione. Ob.4 Miglioramento della qualità dei processi valutativi.

⁴⁷ Durante la programmazione precedente 2000-2006, l'attività del SNV si concentrava principalmente sulle regioni del Mezzogiorno (escluso l'Abruzzo), ovvero sulle regioni dell'Ob.1.

A ben vedere, tutte le funzioni del SNV sono mirate a importanti cambiamenti di due tipi nella pratica valutativa: *cambiamenti rispetto a come si fa la valutazione* (Ob. 3 e Ob.4) e *cambiamenti rispetto a come si usa la valutazione* (Ob. 1 e Ob.2)

In questa sede vale la pena rilevare che nell'ambito delle sue attività, il SNV è stato particolarmente attivo nell'ultimo semestre del 2010, portando a compimento numerose valutazioni *ex post* di interventi della politica regionale del periodo di programmazione 2000-2006. L' SNV ha quindi raccolto le valutazioni concluse dalla Commissione Europea (DG Occupazione e DG Regio) e quelle *ex-post* sviluppate dalle amministrazioni regionali relative ai programmi 2000-2006 della politica rurale di sviluppo, e le ha presentate durante un incontro svoltosi a Roma il 19 e 20 maggio, realizzando una importante attività istituzionale che ha reso possibile la veicolazione e la fruizione dei primi risultati delle valutazioni realizzate nell'ambito del Piano delle Valutazioni del QSN.

3.4 La valutazione della Politica Regionale Unitaria e degli Investimenti Pubblici

La politica regionale unitaria ha costituito in questi anni, sotto il profilo dei rapporti interistituzionali, una sorta di laboratorio in cui si sono sperimentati rapporti più avanzati che non nelle politiche ordinarie e in cui è stata richiesta un'accentuazione dei ruoli di indirizzo, coordinamento, supporto e trasferimento di conoscenze funzionali a livelli più ampi di responsabilizzazione e di programmazione e attuazione di policy, attribuiti alle Regioni e, attraverso queste, anche ai territori. Tale indirizzo e le scelte conseguenti hanno improntato il periodo di programmazione 2000-2006 e sono stati, come è noto, non solo confermati, ma per molti aspetti anche disegnati in modo più incisivo nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Per questo le incertezze legate a un periodo non breve di transizione organizzativa nelle amministrazioni centrali maggiormente impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013, in quanto titolari di linee di intervento a supporto e integrazione dell'azione regionale, in particolare per il meccanismo degli obiettivi di servizio, ha rischiato di produrre effetti non positivi sul piano della continuità dell'azione, tesa a garantire operatività all'insieme dei programmi attuativi, nazionali ma anche regionali, della programmazione 2007-2013.

La politica regionale unitaria, di cui fa parte la programmazione dei Fondi Strutturali e dei Fondi a valere su risorse nazionali⁴⁸ prevista per il periodo 2007/2013, si basa quindi sulla condivisione di regole e di priorità strategiche, comuni modalità di attuazione, stessi criteri di selezione degli interventi, stessa regolamentazione delle fonti di finanziamento e processi di valutazione di programmi e progetti comunitari (europei), finanziati da fondi nazionali o cofinanziati⁴⁹. La presenza dei diversi attori coinvolti, sia a livello nazionale, sia regionale, nella programmazione e nell'attuazione degli interventi, implica la ricerca di un maggiore coordinamento per decidere come intervenire, dove intervenire e perché, costituendo un efficace sistema di governance multi-livello e multi-attore.⁵⁰ E' qui che entra in gioco la valutazione, quale elemento indispensabile nella misurazione dell'efficacia di tali politiche.

Quando parliamo di valutazione della politica regionale tre sono gli elementi che dobbiamo considerare rilevanti: *il rafforzamento del coinvolgimento politico, l'integrazione delle politiche e la capacità di gestione della valutazione.*

Il primo punto trova la sua rilevanza nella difficoltà dell'utilizzo della valutazione nelle pubbliche amministrazioni, soprattutto con riferimento alla sua *diffusività* e alla capacità di appropriarsi dei risultati per la diversa partecipazione del commitment politico nelle fasi attuative delle politiche. Sempre più spesso si assiste infatti ad una forte partecipazione nelle fasi della programmazione e del negoziato, che diminuisce poi nella fase di verifica dei risultati e di ottimizzazione delle politiche. Di qui la necessità di individuare strumenti e metodi, che garantiscano un maggiore coinvolgimento politico e diventino elementi fondamentali della valutazione rendendo espliciti i vantaggi dell'approccio valutativo in tutte le sue fasi (*ex-ante, in itinere ed ex post.*) In secondo luogo la possibilità, offerta dall'attuale politica di coesione, di effettuare un esercizio di valutazione integrata degli interventi grazie ad una politica più unitaria ha sicuramente contribuito ad incrementare l'istituzionalizzazione della valutazione nelle pubbliche amministrazioni deputate all'implementazione di tali politiche di sviluppo. In relazione alla capacità di gestione della valutazione occorre rilevare le evidenti asimmetrie tra le diverse fasi, dalla programmazione dei fondi alla loro attuazione e valutazione.

A livello esemplificativo, il **processo di valutazione-tipo** svolto per gli interventi della politica regionale unitaria può essere descritto attraverso otto passaggi (vedi tabella 1).

⁴⁸ Fondi Aree Sottoutilizzate (FAS)

⁴⁹ Quadro Strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007/2013 (QSN), pag. 266.

⁵⁰ L'obiettivo di migliorare il coordinamento all'interno dell'amministrazione è stato recepito nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007/2013. Il QSN costituisce il documento strategico di riferimento per le amministrazioni nazionali e regionali per le politiche di sviluppo e definisce le priorità strategiche della politica regionale unitaria; definisce gli strumenti attuativi e i soggetti responsabili, stabilisce la funzione e le attività di valutazione in campo alle amministrazioni.

	Fase del processo valutativo	Prodotto	Articolazioni del processo valutativo
1	Formulazione della domanda da parte del committente	Domanda di valutazione	Predisposizione della valutazione
2	Verifica delle basi informative disponibili	Istruttoria sulla valutabilità della domanda valutativa	
3	Definizione del mandato di valutazione	Bando e capitolato di gara	
4	Selezione del valutatore	Identificazione del team di valutazione	
5	Rielaborazione della domanda e determinazione dei metodi applicabili	Disegno della valutazione	Esecuzione della valutazione
6	Produzione e raccolta dati ed informazioni	Basi dati per la valutazione	
7	Elaborazione dati ed informazioni e produzione reportistica	Rapporti intermedi e finali di valutazione	
8	Presentazione dei risultati della valutazione	Seminari divulgativi	Disseminazione dei risultati della valutazione

Tab. 1 Fasi e prodotti del processo di valutazione- Fonte : utility del SNV

Più specificatamente in questo caso, quando parliamo di valutazione ci riferiamo ad un processo che ha inizio con l'espressione di un bisogno conoscitivo, che può nascere in modo spontaneo, su richiesta di uno o più *stakeholder*, o può essere contenuto in norme esplicite (clausole valutative, articoli nei regolamenti comunitari, prescrizioni nei documenti programmatici), e si conclude con la soddisfazione dello stesso tramite la restituzione (formale e/o informale, contestuale alla ricerca o successiva) dei risultati di un'attività formalizzata di ricerca, spesso (ma non sempre) realizzata con la strumentazione delle scienze sociali. I processi di valutazione possono concretamente seguire percorsi ed avere caratteristiche assai varie. Tuttavia, riferendoci a ciò che abitualmente accade nell'ambito della valutazione della politica regionale, possiamo identificare alcune fasi⁵¹, in

⁵¹ La valutazione è un processo emergente: pertanto, l'artificio retorico dell'individuazione di fasi, che viene fatto nel prosieguo del testo, va inteso come uno strumento esemplificativo, e non come la descrizione di come i singoli processi valutativi si presentano nella realtà. Si può verificare che, in valutazioni davvero utili (che, cioè, portino a scoprire cose che non si sapevano già), si riscontrino numerose iterazioni e/ contemporaneità di fasi che sono qui presentate come (logicamente) distinte.

corrispondenza di ciascuna delle quali è altresì possibile identificare una categoria di prodotti intermedi del processo di valutazione.

I processi valutativi richiedono, come noto, che l'amministrazione espliciti un'intensa attività finalizzata alla preparazione ed organizzazione della valutazione stessa, all'interlocuzione con il valutatore, ed alla divulgazione dei risultati della valutazione, sia internamente, presso le varie articolazioni dell'amministrazione e nei confronti del livello politico, sia esternamente, nei confronti degli *stakeholder*. Una parte di tali attività riguarda la parte più giuridico-amministrativa: la predisposizione degli atti formali per effettuare una gara o per attribuire un compito al Nucleo di valutazione o per effettuare i pagamenti a fronte della fornitura di servizi di valutazione da parte di soggetti esterni. Fondamentali, per la riuscita stessa del processo valutativo sono tutte le attività di ideazione, organizzazione della valutazione, interazione tecnica con il valutatore. L'insieme di tali attività viene definita “**gestione tecnica**” della valutazione.

Nell'ambito della politica regionale unitaria quindi alle amministrazioni è richiesta la predisposizione di un disegno e di procedure uniche per la politica di sviluppo, utilizzando strumenti finanziari e strumenti di attuazione che gestiscono fonti comunitarie, nazionali e regionali. Per quanto riguarda le attività di valutazione invece alle amministrazioni competenti è affidata la responsabilità di determinare gli interventi da valutare, la tempistica entro la quale affrontare queste attività e i temi principali sui quali concentrarsi, fino alla definizione di domande di valutazione circoscritte e condivise dal resto dell'amministrazione. Dunque ad avere mandato formale in tema di costruzione di capacità di valutazione in Italia è l'Unità di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo- MiSE, che rappresenta il Committente del lavoro.

Il processo di valutazione per il sistema dei fondi strutturali è suddiviso nelle tre fasi di: valutazione *ex ante*, valutazione *intermedia* e suo aggiornamento e valutazione *ex post*. (crf. Cap.II)

La valutazione *ex-ante* serve alla preparazione dei piani, degli interventi e del complemento di programmazione, dei quali è parte integrante. Come stabilito dall'articolo 41 del regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE n. 1260 del 1999), la responsabilità della valutazione *ex-ante* è delle Autorità competenti per la preparazione di queste fasi (piani, interventi e complemento di programmazione) per ogni Stato membro. E' impostata sulla metodologia dell'analisi SWOT (*Strengths - Weaknesses - Opportunities - Threats*) ovvero dei punti di *forza* e *debolezza* e delle *potenzialità* e *rischi* di un determinato settore o di un determinato territorio (Stato membro, regione, asse tematico). Sulla base di

questi criteri, viene elaborata una valutazione della coerenza della strategia in funzione degli obiettivi scelti.

La valutazione intermedia prende in considerazione, tenendo conto della valutazione *ex-ante*, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi; valuta l'impiego dei fondi e lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione (regolamento CE n. 1260 del 1999, articolo 42); dai risultati di questa fase si predispongono i criteri per la valutazione *ex-post*. La responsabilità della valutazione intermedia è dello Stato membro, di concerto con la Commissione europea, che ne verifica la pertinenza. Viene effettuata da valutatori indipendenti con la predisposizione di un Rapporto di Valutazione Intermedia entro un termine stabilito. Viene effettuata per mezzo di procedure, metodologie e tecniche individuate e condivise nel Sistema Nazionale di Valutazione del QCS e sulla base degli indicatori specifici assunti per la sorveglianza e la valutazione di QCS, PON (Piani Operativi nazionali e POR (Piani Organizzativi Regionali)).

La valutazione *ex-post* mira a rendere conto, sulla base dei risultati delle valutazioni *ex-ante* e intermedia, dell'impiego delle risorse nazionali e comunitarie, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto effettivo (regolamento generale dei fondi strutturali CE n. 1260 del 1999, articolo 43). La valutazione *ex-post* ha inoltre l'obiettivo di ricavare delle indicazioni per la politica economica e sociale, attraverso l'evidenziazione di buone prassi. L'analisi si concentra sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione, sulle realizzazioni e sui risultati, anche dal punto di vista della loro durata. Viene effettuata da valutatori indipendenti nominati dalla Commissione europea e deve essere ultimata entro tre anni dalla fine del periodo della programmazione.

3.4.1 I Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici nelle regioni e la Rete.

I nuclei di valutazione, sono non solo i principali protagonisti nella predisposizione delle attività di valutazione, ma anche le strutture amministrative che hanno maggiore influenza sulla valutazione (De Matthaëis 2008).

La nascita dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici presso le amministrazioni centrali, regionali e delle province autonome è sancita dall'art.1 della L. 144/99, che ne delinea caratteristiche, finalità, ambiti di attività e ne prevede il cofinanziamento da parte dello Stato (annualmente il Cipe determina l'impiego delle risorse stanziare in un apposito "fondo" delibere Cipe). Le regioni sono state chiamate a scegliere la collocazione istituzionale degli stessi, a valle di un'analisi organizzativa al fine di evitare duplicazioni di uffici e funzioni. Nella maggior parte dei casi i Nuclei sono stati collocati nei Dipartimenti della Programmazione.

Una successiva Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM del 13/10/1999) ha poi definito le principali modalità organizzative dei nuclei e individuato la necessità di creare una "rete" dei nuclei⁵² stessi e di avviare un processo di formazione e aggiornamento del personale. Per dar seguito alle indicazioni del DPCM la Conferenza Stato-Regioni (21/10/99) ha quindi adottato le "Linee guida per integrare gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici" e affidato ad un Comitato tecnico paritetico, formato da rappresentanti delle amministrazioni centrali (4) e regionali (4) il compito di elaborare un "modello di riferimento" per i nuclei, di impostare il progetto di rete e di avviarne la costituzione, di orientare il programma di formazione⁵³. Infine nell'ottobre 2002 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il Protocollo di intesa Stato-Regioni per la costituzione ed avvio alla Rete Nuvv definendone indirizzi, finalità, organi e modalità di funzionamento.

La Rete NUVV viene formalmente costituita con la prima Conferenza generale dei Nuclei (aprile 2003), che si dota di un Regolamento, nomina per un triennio il Presidente ed il Comitato di gestione, da avvio alla Unità tecnica e approva i programmi annuali di attività della Rete .

⁵² Al momento inattiva.

⁵³ Il programma sarà poi realizzato, per iniziativa del Dipartimento politiche di coesione e del Dipartimento funzione pubblica, dal Foromez con il progetto Nuval.

3.4.2 Le competenze dei Nuclei e il Sistema Regionale di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Il quadro generale delle attività dei nuclei è definito come abbiamo detto dall'art. 1 della L. 144/99 e consiste nel supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. La stessa norma prevede anche la partecipazione attiva dei Nuclei al Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici - MIP, istituito presso il Cipe (Cipe-CUP). Uno specifico ruolo dei Nuclei regionali per gli Studi di fattibilità è poi delineato dall'art.4 della L.144/99. Tale ruolo si è venuto precisando con successive aggiornamenti normativi (art.70 L.289/03), con le conseguenti circolari applicative della Cassa Depositi e Prestiti (circolari Cassa DDPP) e con la Guida alla certificazione degli Sdf della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.

In merito all'iter di programmazione delle Comunità Montane un Decreto del Ministero del Tesoro (del 28 gennaio 2000) affida ai Nuclei regionali compiti di valutazione dei progetti. Anche nella procedura AIR (Analisi di impatto della regolamentazione) viene individuato un ruolo dei Nuclei delle amministrazioni centrali (DPCM 24/4/2001, art.2 comma 2). Numerose singole amministrazioni hanno poi affidato nuove e diverse competenze ai propri Nuclei di valutazione.

I nuclei sono stati costituiti, e sono operativi, presso tutte le 19 amministrazioni regionali, le due province autonome e presso 11 amministrazioni centrali (Affari esteri, Ambiente, Attività produttive, Beni e Attività culturali, Economia e Finanze, Infrastrutture, Interni, Istruzione, Pari opportunità, Politiche Agricole, Salute per un totale di 32 Nuclei (è in corso la costituzione del 33mo nucleo, presso il Ministero del Welfare). L'ultima rilevazione effettuata (dicembre 2003) fa ammontare a circa 400 le unità di personale operanti nei nuclei, in gran parte provenienti dalle amministrazioni stesse, ma anche facendo ampio ricorso (37%) ad esperti esterni. Lo sviluppo della capacità di valutazione degli investimenti pubblici da parte dell'Amministrazione Regionale costituisce un obiettivo qualificante dell'azione di governo della Giunta Regionale. La Giunta Regionale, per conseguire tale obiettivo, ha deliberato la costituzione del Sistema Regionale di Valutazione degli Investimenti Pubblici per assolvere ai seguenti compiti e funzioni: - Rilevazione e analisi di indicatori economici,

sociali e territoriali. Questa funzione, prevede tra l'altro, la raccolta e la messa in rete di informazioni statistiche e la predisposizione e la diffusione di strumenti di analisi economica e territoriale. Le funzioni principali dei NVVIP possono essere classificate in due tipologie: di supporto alla programmazione (1° tipo) e di applicazione dei metodi e delle tecniche proprie di "valutazione" e monitoraggio che riguardano l'intero ciclo di vita di una politica pubblica (2° tipo). Il quadro dei compiti affidati al NVVIP si completa nell'ambito del nuovo periodo di programmazione della politica regionale unitaria 2007-2013, ampliando le attività del secondo tipo, tra cui:

- realizzazione di studi e di approfondimenti sull'impiego e sull'impatto di particolari strumenti di policy che per la loro rilevanza finanziaria o strategica caratterizzano l'attività della Regione, comprese le analisi di impatto di cui alla direttiva P.C.M. 27 marzo 2000;

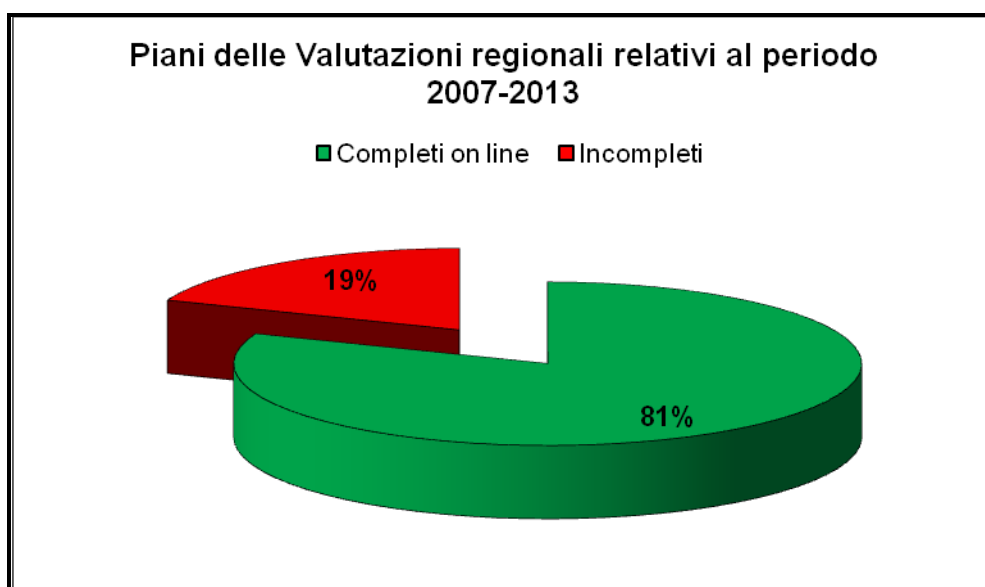
- assistenza tecnica alla preparazione di documenti di programmazione;
- valutazione ex-ante di documenti di programmazione tenendo conto in particolare dei criteri di sostenibilità dello sviluppo e delle metodologie proprie dei programmi comunitari;
- valutazione di specifici progetti d'investimento;
- valutazione in itinere ed ex-post dei programmi anche in collaborazione con Valutatori indipendenti esterni;
- cooperazione sistematica con l'Autorità Ambientale Regionale per l'integrazione delle valutazioni ex-ante dei programmi con le relative valutazioni ambientali strategiche secondo le modalità previste dalla Commissione Europea e dal Sistema Nazionale di Valutazione;
- attivazione di strumenti formativi, informativi e di assistenza tecnica in materia di valutazione di investimenti pubblici per le Amministrazioni locali.

La costituzione del Sistema Regionale di Valutazione degli Investimenti Pubblici ha quindi richiesto il potenziamento, la messa in rete e l'integrazione delle strutture e delle competenze professionali che oggi operano all'interno dell'Amministrazione regionale e delle Amministrazioni provinciali sulle tematiche della valutazione degli investimenti pubblici. Tale impegno si è concretizzato con l'obbligo di redigere un documento, il Piano di Valutazione (PdV) per rendicontare ai cittadini e al resto dell'amministrazione sulle valutazioni intraprese e da intraprendere. I piani dovevano essere pronti per febbraio: con o senza passaggio in giunta per l'approvazione del tesoro, e inviati (anche sotto forma di bozza) all'Uval incaricata di elaborare suggerimenti e osservazioni per migliorare le attività di valutazione, predisponendo delle lettere informali per le amministrazioni. In realtà non

sempre quest'obbligo è stato assolto a dovere, molte regioni non hanno completato il PDV e altre che lo hanno fatto hanno riutilizzato spesso quelli di altre amministrazioni. Il compito dell'Uval è stato quindi quello di sollecitare e coadiuvare questi lavori prestando assistenza metodologica e pratica ai nuclei.

Come possiamo osservare nel grafico1 in basso la percentuale di PDV consegnati all'Uval come definitivi nell'anno 2008-2009 è molto alta, l'81%. Sebbene questo dato non ci dica nulla sull'efficacia dei piani e delle successive attività valutative è un indicatore importante per misurare l'incremento della cultura valutativa e gli sforzi che si cominciano a fare anche a livello regionale.

Grafico 1: elaborazione percentuale dei PdV relativi al periodo 2007-2013



Fonte: dati elaborati dal sito Uval: <http://www.dps.tesoro.it>

3.5 La strategia adottata dall'Unità di Valutazione

A partire dal 1998, per l'attuazione e la gestione delle politiche di sviluppo europee, l'Italia, come altri Paesi comunitari, aveva deciso di creare strutture amministrative ad hoc dedicate alle attività di valutazione. In relazione al periodo 2000-2006 l'Uval aveva quindi scelto di perseguire una strategia di costruzione di capacità di valutazione scegliendo la "via del rafforzamento" (Casavola e Tagle 2002).

Questa strategia prevedeva di influenzare la funzione di valutazione agendo sulla domanda di valutazione e quindi dando appoggio e sostegno, anche attraverso la formazione specifica alle amministrazioni responsabili delle politiche di sviluppo. Con la nuova programmazione 2007-2013, invece, il bisogno di creare *offerta interna di valutazione* ha affidato ai Nuclei di valutazione la responsabilità di organizzare e condurre direttamente alcune attività, non limitandosi all'interlocuzione metodologica e al controllo sull'attività del valutatore esterno. Questa scelta è evidente all'interno del QSN e all'interno del documento di orientamento alla stesura dei Piani di Valutazione redatti dal SNV. Sulla base dell'esperienza passata, ed in coerenza con i regolamenti comunitari, il QSN 2007-2013 ha fortemente inciso sui cambiamenti strategici all'interno dell'Uval, innovando l'assetto della valutazione. Vediamo come.

In passato le valutazioni si erano concentrate sui soli programmi cofinanziati dei fondi strutturali che, se da un lato costituivano solo una parte della spesa per lo sviluppo regionale, dall'altra includevano moltissimi interventi in diversi settori. La qualità delle valutazioni prodotte risultava bassa: infatti i rapporti piuttosto che concentrarsi sulla stima degli impatti dei programmi e sui risultati delle politiche, descrivevano l'andamento del programma cercando di investigare nei casi migliori, i problemi e gli ostacoli alla spesa delle risorse⁵⁴, inoltre la valutazione veniva vissuta come un puro adempimento formale voluto dalle regole imposte da Bruxelles per la gestione dei Fondi Strutturali.

L'approccio per la definizione del mandato valutativo e per la tempistica di realizzazione delle valutazioni era rigido: i mandati valutativi interessavano interi programmi incidenti su porzioni di territorio molto ampie e le domande di valutazione erano implicite nei regolamenti o nei documenti di orientamento della Commissione Europea.⁵⁵ Grazie alla nuova programmazione 2007-2013 la strategia di valutazione ha subito un riposizionamento. Alla costruzione di *domanda* di valutazione si sono aggiunti elementi per sostenere l'*offerta* di valutazione interna alle amministrazioni e ai nuclei.

⁵⁴ Da sottolineare che l'obbligo comunitario prevedeva la valutazione *ex-ante* (cioè l'analisi delle strategie per il periodo successivo) e la valutazione intermedia (su interventi non ancora conclusi) a carico delle amministrazioni. La responsabilità della valutazione *ex-post* era a carico della Commissione europea.

⁵⁵ Con il nuovo ciclo 2007-2013 si è cercato di intervenire su queste debolezze del sistema. Molti dei vincoli e degli obblighi imposti in precedenza sono scaduti e ciascun paese della Comunità Europea ha avuto la possibilità di predisporre autonomamente un proprio percorso alla valutazione delle politiche pubbliche. Per quanto riguarda l'Italia, dietro sollecitazione della Commissione Europea, è il QSN a prevedere che le amministrazioni centrali (i Ministeri) e regionale, adottino un proprio piano di valutazione, un documento in grado di descrivere la strategia del singolo ente per la valutazione degli esiti delle politiche. Il Sistema Nazionale di Valutazione, una linea di supporto per le attività legate alla valutazione, prevista dallo stesso QSN e coordinato dall'Unità di Valutazione interna al Dipartimento, avrebbe accompagnato l'elaborazione di tali piani e la loro successiva attuazione, non imponendo gerarchicamente scelte di metodo o di percorso, ma tentando di stimolare un processo spontaneo di formulazione di domande e di strategie valutative.

In primo luogo il requisito di valutazione è stato esteso a tutti gli interventi della politica regionale e di sviluppo rurale e non solo a quelli cofinanziati dall'Unione Europea. Alla valutazione unica per fonte di finanziamento si è sostituita una pluralità di valutazioni, ciascuna focalizzata su un intervento (o complesso di interventi), un territorio, un problema, un gruppo sociale, coerentemente con il principio della programmazione unitaria. Al compito valutativo predefinito, uniforme in ciascun periodo per ogni programma (valutazione intermedia), si sono sostituiti compiti valutativi differenziati (*ex-post* e *in itinere*) da adattare alle esigenze di ciascuna amministrazione. I processi valutativi possono così essere avviati e conclusi indipendentemente l'uno dall'altro e, non avendo più scadenze uniformi, possono essere sovrapposti.

Di conseguenza si sono moltiplicate le risorse e il numero di interventi da sottoporre a valutazione. I compiti valutativi da eseguire sono disomogenei sia in riferimento all'oggetto (Piani Operativi, territori, singoli interventi), sia per la fonte di finanziamento (gruppi di intervento co-finanziati dalla UE oppure nazionali), oppure per il periodo di riferimento (gli interventi oggetto di valutazione possono essere relativi a periodi di programmazione passati o correnti) e per natura del compito valutativo (*in itinere*, *ex post*, *ex ante*), e ancora infine per le finalità (cognitiva o strumentale).

Per organizzare le funzioni di valutazione, anche in vista delle diverse attività valutative le amministrazioni si sono dotate, per il periodo di programmazione 2007-2013 di Piani di Valutazione.

Una delle principali innovazioni contenute nel QSN attribuisce infatti alle Amministrazioni, per la prima volta, la responsabilità di valutare *ex post* interventi conclusi, di cui è pienamente possibile valutare l'impatto. In particolare, tale innovazione costituisce una sfida per i Nuclei di valutazione, chiamati a sostenere le Amministrazioni nella definizione ed attuazione dei Piani delle valutazioni e, presto, a condurre direttamente valutazioni *ex post* e/o svolgere le gestioni tecniche delle valutazioni attribuite a valutatori esterni.

La valutazione delle politiche pubbliche e in particolare degli impatti degli interventi pubblici ha assunto in misura crescente un posto di rilievo nel confronto europeo sulla politica di coesione e italiano sulla politica regionale di sviluppo. Ma mentre in passato le valutazioni si erano prevalentemente concentrate su aspetti di processo, oggi è emersa la necessità, per migliorare l'efficacia anche di nuovi interventi, di valutare *ex post* quali effetti, positivi e negativi, previsti o inattesi, gli sforzi di policy abbiano prodotto.

Questo è senza dubbio un cambiamento di rilievo per quanto riguarda le pratiche valutative, e ha richiesto lo sviluppo e l'acquisizione, da parte innanzitutto delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione delle politiche, di nuove competenze e capacità valutative. A questo scopo le Amministrazioni, coadiuvate dai Nuclei di Valutazione, e con il sostegno del SNV, si sono concentrate negli ultimi tempi sull'individuazione e applicazione dell'approccio (o la combinazione di approcci) più adatta allo specifico bisogno di valutazione. Il risultato di questo sforzo si è tradotto nel biennio 2008-2009 nell'incrementazione delle attività che riguardano i metodi e gli studi delle politiche pubbliche e quindi l'aspetto didattico-formativo.

3.5.1 Il percorso formativo per i Nuclei di Valutazione e per le Amministrazioni

Come abbiamo sottolineato già più volte uno degli strumenti che consideriamo per analizzare l'istituzionalizzazione è quello culturale-formativo. In questo caso l'Uval, che ha tra i suoi compiti quello di fornire linee guida metodologiche, ha realizzato nel biennio 2008-2009 un importante segno di modernizzazione e un passo avanti verso l'istituzionalizzazione della valutazione grazie al percorso formativo per i nuclei e le amministrazioni.

Il Percorso formativo che l'Uval ha svolto all'interno delle attività del SNV e con la collaborazione del Formez, da dedicare ai Nuclei stessi e alle Amministrazioni, è stato focalizzato sull'illustrazione dei diversi approcci⁵⁶ possibili per le valutazioni di impatto. Il tema principale del percorso formativo ha interessato i problemi inerenti alla valutazione ex-post. In particolare durante le sessioni, organizzate in maniera seminariale, l'Uval si è proposto lo scopo di chiarire il senso delle scelte che si compiono nel corso di una valutazione e che riguardano i soggetti committenti, le amministrazioni responsabili degli interventi e i soggetti che sono chiamati a svolgere le valutazioni, siano essi esterni o interni alle amministrazioni.

In particolare gli argomenti trattati hanno interessato:

⁵⁶ Al momento su i diversi approcci per valutare gli impatti delle politiche pubbliche è in corso un dibattito in campo internazionale, soprattutto per quanto riguarda le politiche di sviluppo. Tale dibattito ha dato vita al coordinamento di diversi gruppi di lavoro.

- l'individuazione del tipo di valutazione più adatta all'intervento da valutare e alla domanda, vale a dire gli aspetti che si sarà scelto di valutare;
- l'espressione della domanda;
- la definizione del disegno di valutazione
- i metodi di condurre la valutazione e le pratiche.

Il percorso ha inoltre previsto incontri ad hoc focalizzati su esperienze concrete e la possibilità, per un numero limitato di singoli componenti dei nuclei, di partecipare a corsi brevi focalizzati su metodi o su particolari questioni e pratiche valutative. La modalità prevalente di svolgimento è stata quella del seminario, finalizzato a fornire ai partecipanti un'esperienza dei rispettivi meriti, limiti e ambiti di applicabilità dei vari modi di rispondere alle concrete domande valutative che dovranno fronteggiare e di come tali approcci si possono combinare.

Questo tipo di proposta formativa, ancorata ad esempi concreti di valutazione e finalizzata alla soluzione collettiva di un problema particolare, ha rappresentato una delle attività più innovative realizzate negli ultimi tempi dall'Unità di valutazione. Come più volte evidenziato l'avvio di una nuova fase della valutazione della politica regionale, dove si dà attuazione agli indirizzi formati tanto in sede europea che nazionale, e dove si imposta e realizza un numero più consistente di valutazioni ex post degli effetti di politiche e interventi, non può prescindere dal rilancio di un'azione istituzionale forte e determinata, per rafforzare capacità e autorevolezza tecnica e dare nuovi stimoli e maggiore intensità all'azione del Sistema Nazionale di Valutazione e a quella dei Nuclei di valutazione. Il Sistema Nazionale di Valutazione, nel proseguire la sua attività di orientamento e di costruzione di capacità presso le Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali e nei Nuclei, ha sicuramente scelto la modalità migliore, attraverso lo strumento della formazione specialistica. Lo scopo e obiettivo futuro, per questa istituzione sarà quindi quello di mettere in pratica gli spunti metodologici e teorici che la letteratura sul tema sta offrendo in maniera sempre più ampia e dare così un impulso diretto e forte alla promozione e realizzazione di valutazioni ex post degli effetti, impegnandosi direttamente nell'esecuzione di valutazioni pilota da realizzare attraverso il concorso di più Nuclei.

La strada da percorrere è certamente ancora lunga e difficile. Per quanto riguarda l'insieme dei Nuclei di valutazione l'UVAL si sta già muovendo in tal senso nell'ambito delle sue competenze strettamente tecniche. All'interno dell'Unità sono in cantiere innovazioni nel modello organizzativo delle attività in particolare nelle modalità della partecipazione attiva al Sistema, che va allargata e resa maggiormente coerente con l'obiettivo di fare del Sistema

Nazionale di Valutazione un vero e proprio “motore” di attività valutative ex post. Ma per conseguire risultati rilevanti in tempi ragionevoli, un solo intervento, seppure ben riuscito, di formazione può non bastare. Si rende sempre più necessario che tutte le Amministrazioni, impegnate nell'attuazione degli interventi della politica regionale assumano la piena consapevolezza e responsabilità dell'esigenza dell'istituzionalizzazione della valutazione.

IV CAPITOLO

La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni

4.1 Oggetto dello studio e ipotesi di ricerca

Come secondo caso di studio per rispondere al quesito: *qual è attualmente il livello di istituzionalizzazione della valutazione nelle pubbliche amministrazioni italiane?* ho scelto di analizzare le fasi di implementazione della Riforma Brunetta⁵⁷ attraverso lo strumento della formazione, offerta dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. La formazione è uno degli strumenti essenziali nell'istituzionalizzazione della valutazione e di questo ne abbiamo avuto prova anche nel caso della valutazione di politiche e programmi, svolta e coordinata dal DPS⁵⁸ e analizzata nel capitolo precedente. La formazione nella fase di implementazione di una norma o di un progetto è importante per descriverne il livello di istituzionalizzazione, ma soprattutto nel nostro caso, per incrementare quei valori che fanno riferimento alla cultura valutativa e che ancora mancano all'interno delle pubbliche amministrazioni italiane. In questo caso, inoltre, possiamo osservare non solo lo sviluppo della dimensione culturale dell'istituzionalizzazione (cfr. Capitolo II) ma anche quella politica (derivante dalla decisione di porre attenzione al problema dell'efficienza, dell'efficacia e dell'*accountability* delle pubbliche amministrazioni) e di quella normativa (dando attuazione a questa decisione attraverso una norma, il D.lgs. 150/2009).

Il tema centrale che andremo ad analizzare in questo IV capitolo sarà quindi: la valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni e la sua istituzionalizzazione attraverso l'implementazione della Riforma Brunetta e la formazione che ne ha accompagnato l'entrata in vigore.

L'oggetto della valutazione, di cui vogliamo verificare l'istituzionalizzazione, è rappresentato in questo caso dalle strutture amministrative e dalla dirigenza. Questo ambito,

⁵⁷ Normativa relativa alla legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

⁵⁸ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

che possiamo definire “valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche” (La Spina e Espa 2011) è ambito sempre più rilevante nell’area dell’intervento pubblico. Studiare e approfondire l’implementazione a livello istituzionale della valutazione ponendo l’enfasi sugli aspetti di efficienza delle organizzazioni pubbliche, è diventata una priorità per incentivare il buon governo di queste ultime e conseguentemente il successo delle policies. In questo senso la Riforma Brunetta ha segnato una decisa discontinuità rispetto al passato attraverso l’affermazione di alcuni principi cardine quali: valutazione, merito e trasparenza. Concetti spesso importati dalle analisi sul comportamento delle aziende private, che trovano nelle teorie e nella pratica diffusa del New Public Management (NPM)⁵⁹ le basi essenziali.

Si è avviato così, attraverso la Riforma Brunetta, un percorso di medio periodo in cui le prime esperienze di applicazione possono rappresentare un riferimento importante per il futuro e permettere una rilettura pro-attiva della norma per tutti gli attori e gli *stakeholder*, direttamente interessati all’implementazione. Per sviluppare il tema della valutazione delle strutture amministrative e della dirigenza ho deciso di utilizzare in questo capitolo la tecnica dello studio di caso. In particolare mi sono soffermata sulla valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche, suggerendo l’opportunità di una valutazione integrata delle politiche pubbliche in cui analisi e impatto e della qualità amministrativa siano tenute nella medesima considerazione.

Il capitolo è diviso in cinque paragrafi, i primi due introducono gli obiettivi e le ipotesi di ricerca. Il secondo, in particolare, illustra brevemente il tipo di valutazione che la Riforma Brunetta intende perseguire con le sue disposizioni. Nel terzo si analizzano i primi risultati ricavati dai dati forniti dalla Civit⁶⁰ sui Piani delle performance realizzati dagli OIV⁶¹, osservando in particolare i risultati sulla *compliance* dei sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa. Il quarto paragrafo è invece interamente dedicato all’esposizione dei risultati del caso di studio realizzato con i dirigenti/discenti della SSPA, per evidenziare l’avanzamento dell’implementazione di quella parte della Riforma che abbraccia più specificatamente la valutazione del personale. Per fare ciò, a differenza del caso precedente, ho utilizzato il metodo dei questionari. Distribuiti a circa 150 dirigenti, che hanno

⁵⁹Per una definizione approfondita delle teorie di New Public management crf. Capitolo II par. 2.3

⁶⁰ In relazione all’analisi dei piani delle performance realizzati dai Ministeri e dagli Enti nazionali non è stato possibile effettuare l’indagine tramite questionari ai partecipanti dei corsi; questo perché la dinamica delle lezioni non ha permesso una precisa individuazione dei partecipanti. I risultati a cui si fa riferimento sono quindi ricavati da un’analisi incrociata dei dati reperiti sul sito della Civit dalle osservazioni ricavate in seguito ai colloqui con i partecipanti.

⁶¹ Organismo Indipendente di Valutazione stabilito dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

svolto i corsi “Attuare la Riforma della P.A.”⁶² se ne è ricavata una prima visione parziale di come viene affrontata la valutazione da chi dovrebbe applicare la legge in prima persona. Successivamente si è messo in evidenza l'importante ruolo svolto dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nell'erogare formazione avanzata per l'implementazione di una politica pubblica, in questo caso l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione che passa attraverso la valutazione organizzativa e individuale per rendicontare ai cittadini l'operato dell'apparato statale.

4.2 La valutazione delle performance individuali e organizzative

Secondo le nuove disposizioni del D. lgs 150/2009 ogni anno le amministrazioni valutano la performance organizzativa e individuale. Sono responsabili della misurazione e valutazione: gli Organismi Indipendenti di Valutazione delle Prestazioni (OIV) - la Commissione indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'integrità⁶³ (CiVIT) – i Dirigenti con l'adozione di un provvedimento di adozione del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

La Riforma Brunetta mette quindi in primo piano la performance, organizzativa ed individuale. La performance legata al valore del servizio pubblico. In questa sede mi sembra appropriato riproporre la definizione di performance utilizzata dal prof. Luciano Hinna durante un incontro con gli OIV dei Ministeri presso la SSPA nel giugno del 2010:

*“ [...]la performance è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che una entità (individuo, gruppo di individui, unità organizzativa, organizzazione, programma o politica pubblica) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi ed, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita. ”*⁶⁴

⁶² I Corsi di Formazione avanzata “Attuare la Riforma della P.A.” si sono tenuti presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione nel periodo: maggio-luglio e settembre-ottobre 2011 e hanno interessato diverse classi per un totale di 150 dirigenti. In questo capitolo utilizzeremo spesso il termine “corso di formazione” per riferirci, secondo un'accezione già precedentemente utilizzata da Basilio Buffoni (Valutare le pubbliche Amministrazioni: tra organizzazione e individuo, a cura di G. Urbani, FrancoAngeli ed. 2010 Milano), ad un'attività formativa, normalmente svolta in aula, che abbia una propria autonomia (un calendario di svolgimento, un gruppo di partecipanti definito), di natura corsuale o seminariale.

⁶³ La Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche è stata istituita dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, recante attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni

⁶⁴ Utilizzata dal prof. Luciano Hinna nell'incontro con gli Oiv dei Ministeri il 23 giugno 2010 e liberamente tratta da: F. Monteduro, Il ciclo di gestione delle performance (in corso di pubblicazione).

Come abbiamo appena rilevato è possibile distinguere in modo chiaro tra *performance organizzativa* e *performance del dirigente pubblico e del dipendente*. Entrambi tali tipi di performance rappresentano l'oggetto della valutazione di cui stiamo parlando: rispettivamente la "valutazione organizzativa" e la "valutazione individuale". La valutazione organizzativa è di particolare importanza nel contesto dell'ipotesi di valutazione integrata delle *policies* poiché tende ad evidenziare i legami tra le singole organizzazioni e le politiche pubbliche da esse gestite. La performance organizzativa viene infatti valutata sulla base dei riscontri riguardanti "l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività" (art.8, comma1, lett.a del citato d.lgs. 150/2009), "l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse"(lett. b), "la rilevazione sul grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi, la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati"(lett.g) a questi elementi, che possiamo ricondurre ai risultati di *policy*, si affiancano poi aspetti più collegati ai concetti di efficienza e management, ovvero "la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi"(lett.d) e "l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi" (lett.f).

Entrando nello specifico di queste disposizioni possiamo osservare che il decreto legislativo 150/2009 prevede l'integrazione dei vigenti organismi di controllo in una struttura denominata "Organismo Indipendente di Valutazione della Performance" (OIVP).

Ogni amministrazione deve dotarsi di un tale organismo, composto da uno a tre membri nominati dal vertice politico-amministrativo previo parere della Commissione. L'OIVP avrà il sostegno di una struttura tecnica il cui responsabile deve possedere requisiti professionali attestati. La Riforma ha quindi previsto, a supporto dell'azione dei dirigenti un modello di *governance* della performance che prevede l'interazione dei diversi attori descritti sopra. Poiché la valutazione, di cui vogliamo verificare la legittimità a livello istituzionale, è una valutazione di performance, descrivo qui le fasi essenziali previste dal decreto, che insieme definiscono il *ciclo di gestione delle performance*.

4.2.1 Il ciclo di gestione delle performance

Il ciclo di gestione della performance, istituito dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 di riforma della pubblica amministrazione, si configura come il quadro di riferimento dell'azione delle amministrazioni. Pianificare, eseguire e far eseguire, misurare e valutare, agire di conseguenza. Ognuna di queste fasi del ciclo di gestione della performance richiede conoscenze e competenze che il dirigente di oggi deve possedere.

La prima fase del ciclo di gestione delle performance riguarda la **pianificazione strategica**. Durante questo momento lo scopo principale è quello di identificare la performance, definire e controllare la strategia per poi coinvolgere i relativi *Stakeholder* e quindi governare il sistema; la seconda fase è quella che definiamo **programmazione e controllo**: ovvero il momento in cui bisogna tradurre la strategia in programmi e svolgere un audit dei processi al fine di coinvolgere l'organizzazione. La terza fase è quella della **misurazione e monitoraggio della performance organizzativa**: questo è il momento più importante di tutto il ciclo di gestione della performance dove bisogna *misurare* a supporto dei processi decisionali, *monitorare* le performance degli Enti come strumento di coordinamento e infine *valutare* in modo efficace.

La quarta fase del ciclo è quella che interessa la **performance individuale e la gestione delle risorse umane**. Questa fase, che approfondiremo meglio nel paragrafo successivo è il punto di collegamento della valutazione della performance con l'utilizzo dei sistemi premianti per la valutazione delle risorse umane.

Infine, la quinta e ultima fase è ovviamente il momento della **rendicontazione (interna ed esterna)** e della **trasparenza**. E' il momento più delicato, durante il quale bisogna realizzare una *rendicontazione lineare* e rendere *trasparente* la performance. Riguardano le attività che l'Amministrazione pone in essere per rappresentare il livello di performance raggiunto durante il periodo di riferimento e portare i propri interlocutori (interni ed esterni) a conoscenza delle attività svolte e dei risultati raggiunti. Le attività sono svolte al fine di definire in maniera coordinata le strategie di comunicazione e partecipazione ai processi decisionali dell'Amministrazione e programmare risorse ed iniziative correlate. Le attività di rendicontazione si traducono operativamente nella predisposizione periodica di documenti che informano l'esterno sulla performance raggiunta dall'Amministrazione, tra cui

in particolare la relazione di performance di cui alla lettera b) dell'art. 10. I destinatari dei processi di rendicontazione sono quindi:

- gli organi di indirizzo politico amministrativo;
- la dirigenza ed il personale; gli auditor esterni (corte dei conti, ispettorato FP, CIVIT, ecc.);
- i cittadini e gli altri stakeholders esterni.

I flussi e gli strumenti di rendicontazione e comunicazione dovranno essere diversificati in funzione delle attese informative, e delle capacità cognitive dei diversi destinatari.

4.3 Il ruolo della formazione presso la SSPA: i primi risultati dell'efficacia dei corsi erogati ai membri degli OIV in collaborazione con la Civit

La Civit ha accompagnato gli OIV dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali attraverso un percorso formativo, coadiuvato dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, per portare a compimento il ciclo delle performance. Dal 2010 ad oggi infatti presso la scuola superiore della Pubblica Amministrazione si sono tenute lezioni e seminari dedicate all'applicazione della Riforma e in particolare alla nuova posizione del dirigente nei confronti della valutazione. Il Dirigente è uno dei protagonisti principali della nuova Riforma il suo ruolo di valutatore e di valutato, lo porta a dover riflettere non solo su quali conoscenze e quali comportamenti deve richiedere ai dipendenti della sua unità, ma anche sulle proprie conoscenze ed i propri comportamenti tesi a contribuire al raggiungimento degli obiettivi.

La formazione erogata ai membri degli OIV dei Ministeri e degli Enti e ai dirigenti pubblici ha quindi giocato una funzione fondamentale nella gestione di questo cambiamento. La SSPA ha raccolto questa sfida affiancando i dirigenti, con i moduli di accompagnamento alla riforma della pubblica amministrazione, ma anche con una revisione dei contenuti dei corsi collegati alla gestione delle risorse umane, tesi a porre i dirigenti in situazioni concrete di gestione della performance.

Attraverso lo strumento di lezioni e seminari quindi la SSPA ha progettato i propri corsi focalizzando in primo luogo l'analisi dei fabbisogni informativi e delle priorità e delle caratteristiche dei servizi, e successivamente concentrandosi sullo sviluppo di una metodologia di misurazione e di analisi degli impatti sui comportamenti.

I primi destinatari di questi corsi sono stati i membri degli OIV dei Ministeri e degli Enti, i quali hanno partecipato a seminari spalmati su un arco temporale abbastanza dilatato (da settembre a marzo 2010), al termine del quale avrebbero dovuto produrre i primi risultati richiesti dalla d.lgs 150/2009. Secondo le disposizioni della recente normativa infatti, entro il 31/12/2010 bisogna concludere le operazioni di pianificazione strategica; entro il 1/02/2011 definire il monitoraggio e la misurazione della performance individuale e organizzativa; entro il 30/06/2012 bisognerà invece concludere la valutazione delle performance individuale e organizzativa attraverso l'utilizzo dei sistemi premianti ed effettuarne la relativa rendicontazione interna ed esterna.

I risultati in relazione ai documenti pervenuti alla commissione Civit entro l'anno 2011 possono dirsi sufficientemente soddisfacenti sulla base di una serie di indicatori, perlopiù quantitativi. Come possiamo osservare nella **tabella 1** su 13 Ministeri, 11 hanno riconsegnato sia il Piano delle Performance sia il Programma della trasparenza e dell'integrità. Anche il dato relativo alla definizione degli standard di qualità dei servizi è soddisfacente. Diverse considerazioni vanno invece fatte per i documenti riconsegnati dagli Enti pubblici nazionali, in evidente inferiorità numerica. In particolare sembra aver creato le maggiori difficoltà la definizione degli standard di qualità dei servizi.

Elenco dei documenti pervenuti in Commissione- 2011	13 Ministeri	76 Enti pubblici nazionali			
		E. previdenziali	E. parco	E. di ricerca	Altri enti
- Sistema di misurazione e valutazione della performance	11	39			
- Piano della performance	11	50			
- Programma della trasparenza e integrità	11	49			
- Definizione degli standard di qualità dei servizi	9	6			

Tabella 1- Piani e Programmi delle Amministrazioni- Fonte: Civit, ultimo aggiornamento 11/01/2012-

La correlazione di questi risultati con i corsi erogati dalla Scuola è solo indicativa. Come spiegato nel primo paragrafo somministrare i questionari di monitoraggio ai membri degli OIV e poi analizzarli in relazione alle scadenze indicate dalla norma avrebbe richiesto un tempistica diversa da quella a disposizione per l'elaborazione di questo studio di caso. Possiamo però sicuramente affermare che il ruolo svolto dalla SSPA in collaborazione con la Civit nella progettazione di una formazione adeguata, che coadiuvasse l'implementazione del monitoraggio sui Programmi triennali per la trasparenza e l'integrità dei Ministeri e degli Enti pubblici nazionali è stata essenziale. Senza il contributo della formazione, istituzionalizzata attraverso la SSPA, tale implementazione non sarebbe stata di certo possibile.

Diverso è il caso che riguarda la valutazione individuale e la formazione dei dirigenti. In questo caso è stato possibile monitorare con i questionari i corsi erogati ai partecipanti e i risultati nelle prime applicazioni, di cui si osserva l'analisi nel paragrafo seguente.

Inoltre bisogna segnalare che la formazione erogata ai membri degli OIV da parte della SSPA in collaborazione con la Civit si è arrestata al corso erogato nel luglio 2010, mentre i corsi *Attuare la Riforma della P.A.* (ripetuti ciclicamente fino a novembre 2011) sono stati gestiti interamente dalla SSPA in collaborazione con l'Università SDA Bocconi School of Management e senza alcuna comunicazione o coordinamento con gli organi Civit. Ciò ha comportato una evidente disparità tra il target di dirigenti che ha seguito l'uno o l'altro corso, influenzando inevitabilmente sull'aggiornamento complessivo del personale delle pubbliche amministrazioni deputato all'applicazione e implementazione dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance⁶⁵.

4.4 Il ruolo della formazione presso la SSPA: i primi risultati dell'efficacia dei corsi "Attuare la Riforma della P.A."

L'analisi di caso qui riportata sintetizza, attraverso una serie di rappresentazioni grafiche ed alcuni commenti, i dati quantitativi/qualitativi prodotti dalla somministrazione di questionari ai discenti dei Corsi di formazione avanzata "Attuare la Riforma della P.A." Tale misurazione è stata realizzata attraverso la somministrazione di questionari, suddivisi in due sezioni principali, compilati dai corsisti/dirigenti in forma anonima. Ciascuna sezione del questionario è stata articolata in una serie di domande, che fanno riferimento ad indicatori qualitativi di realizzazione dell'intervento formativo, e dell'efficacia dello stesso in relazione all'applicazione e all'implementazione della valutazione delle performance nella P.A. In particolare la seconda è stata costruita con una serie di quesiti specificamente realizzati per indagare lo stato di attuazione della Riforma Brunetta nonché la sua reale applicabilità, anche attraverso un'attività di raccolta delle osservazioni dei partecipanti. La statistica descrittiva utilizzata è la media delle valutazioni espresse dal singolo partecipante per quanto riguarda la

⁶⁵ Le riflessioni di questo ultimo paragrafo fanno riferimento alle discussioni intraprese in occasione dell'evento seminariale nazionale "La valutazione delle performance in un contesto di riduzione delle risorse pubbliche. Esperienze e paradossi." Tenutosi a Roma il 27 gennaio 2012 presso l'Università degli Studi di RomaTre, al quale ho partecipato in qualità di relatrice e dove era presente al dibattito il prof. Luciano Hinna, esperto Civit.

prima sezione e per la seconda parte la percentuale dei risultati ottenuti effettuata sul campione reale analizzato, che era di 110 partecipanti⁶⁶. Ove un corsista non abbia compilato una o più voci del questionario, la media e la percentuale sono state ponderate sul numero delle valutazioni espresse.

4.4.1 Fotografia del gruppo analizzato: proprietà anagrafiche e professionali

L'obiettivo di questa premessa è quello di descrivere con uno sguardo sinottico e particolareggiato la formazione dei singoli partecipanti e di offrire una fotografia che possa essere di aiuto non solo in fase pre-attiva ma anche per delineare con maggiore precisione il campione analizzato. Come abbiamo già indicato si tratta di un campione piuttosto piccolo, 110 partecipanti, dei quali non tutti hanno risposto alle domande e anche alcuni di quelli che lo hanno fatto, non hanno poi completato pienamente il questionario. Questi dati sono stati comunque inseriti nel computo delle medie e delle percentuali per evitare di falsare i risultati.

Nella definizione del campione si è scelto quindi di evidenziare i seguenti indicatori:

- partecipanti (numero, genere, età anagrafica)
- qualifica dirigenziale e appartenenza o meno ad un Organismo Indipendente di Valutazione, OIV. (valori percentuali sul campione considerato).

Dall'analisi del gruppo classe possiamo evidenziare una ripartizione di genere quasi eguale, con una minima prevalenza di partecipanti di sesso maschile, 59 maschi e 51 femmine come si evince dal **grafico 1**.

⁶⁶ I partecipanti delle diverse classi ai corsi di formazione avanzata: *Attuare la Riforma nella PA* erano in totale 150, ma i questionari restituiti su cui è stato possibile lavorare per analizzare i dati sono stati infine 110. Le classi erano 3 il numero complessivo dei partecipanti e tutte le caratteristiche sono stati aggregati.

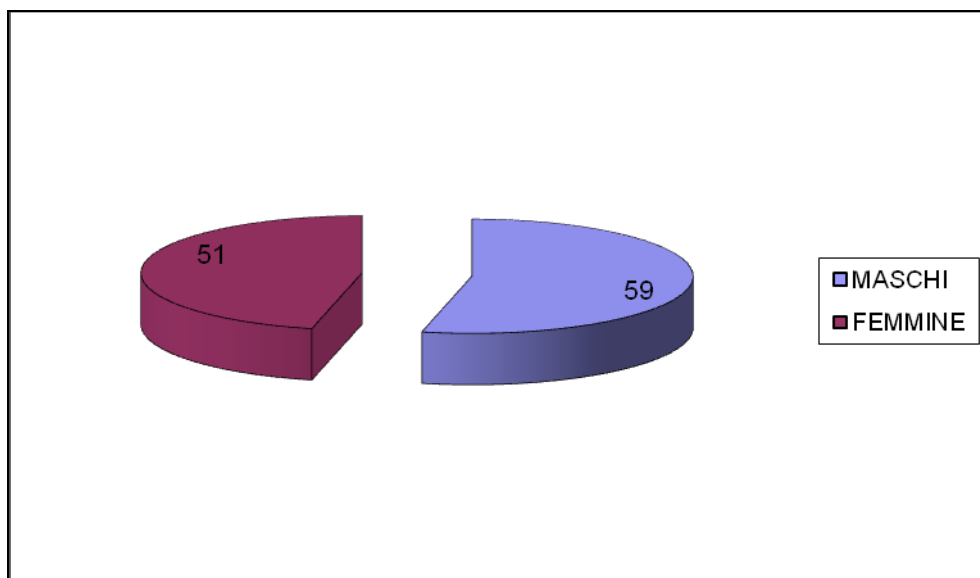


Grafico 1. - Numero e genere, valori assoluti.

Per meglio evidenziare la composizione del campione si è poi proceduto alla rilevazione dei dati relativi all'età anagrafica, in questo caso con la realizzazione di due grafici: il **grafico 2** descrive l'età dei partecipanti in valori assoluti; il **grafico 3** descrive l'età dei partecipanti in valori percentuali considerato 100 il numero complessivo pari a 110. In particolare si è registrata un'incidenza pari al **44%** nella fascia d'età compresa tra i **50** e i **60 anni**, e pari al **33%** nella fascia d'età compresa tra i **40** e **50** anni. La fascia di età tra i **30** e i **40** anni ha registrato solo un **14%**, che è comunque rilevante se si considera, osservando il grafico seguente, la presenza di dirigenti generali; la percentuale minore, 10 consisti su 110 apparteneva invece alla fascia più alta di età, quella tra **60** e **70** anni. L'indicatore anagrafico risulta essenziale per rilevare a campione la maturità della classe dirigente frequentante i corsi di formazione. Come si osserva la percentuale più alta è quella della fascia di età tra i 50 e i 60 anni.

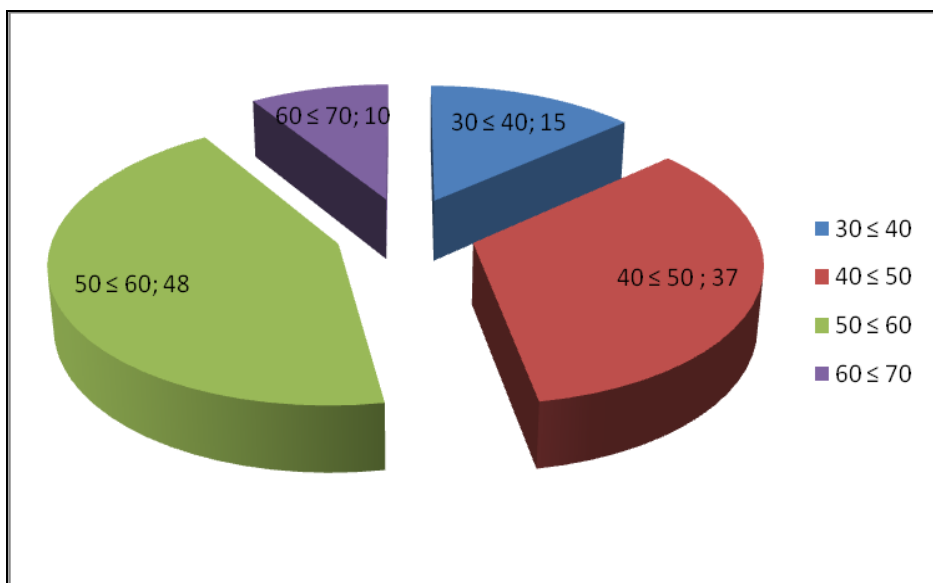


Grafico 2. - Et  dei corsisti – Valori assoluti sul totale

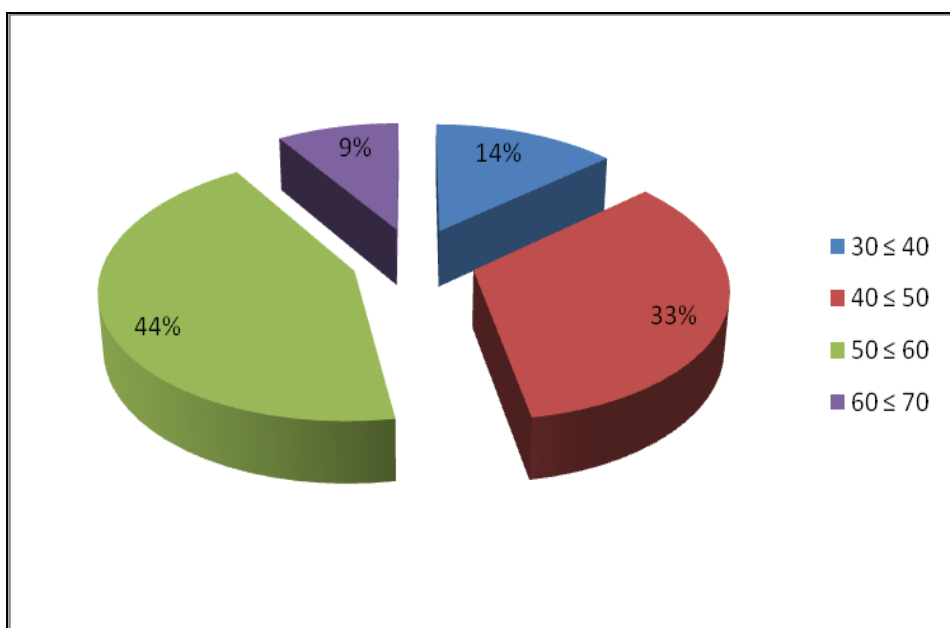


Grafico 3 - Et  dei corsisti in valori percentuali fatto 100 il totale di 110 partecipanti

I successivi indicatori presi in considerazione hanno interessato ancora la fotografia del gruppo analizzato, ma da un punto di vista di qualifica professionale. Ho infatti inserito nel questionario la possibilit  di indicare il tipo di qualifica dirigenziale, se di I o II fascia e l'appartenenza o meno ad un OIV. In questo caso la qualifica dirigenziale era un dato essenziale ai fini della nostra analisi, poich  secondo quanto disposto dalla normativa Brunetta, come abbiamo rilevato in precedenza, anche i dirigenti sono soggetti a valutazione e la loro posizione cambia considerevolmente se si trovano nella I fascia (dirigente generale) o nella II fascia. In particolare su questo indicatore ha inciso pi  di tutti il fattore psicologico.

Come possiamo osservare dal **grafico 4** però, la percentuale di dirigenti generali era veramente minore rispetto a quelli di II fascia e tra quelli presenti la maggior parte proveniva dalla Presidenza del Consiglio, dove è emersa una forte criticità nell'avviare l'implementazione della Riforma. Per questo motivo il dato è stato scarsamente influente.

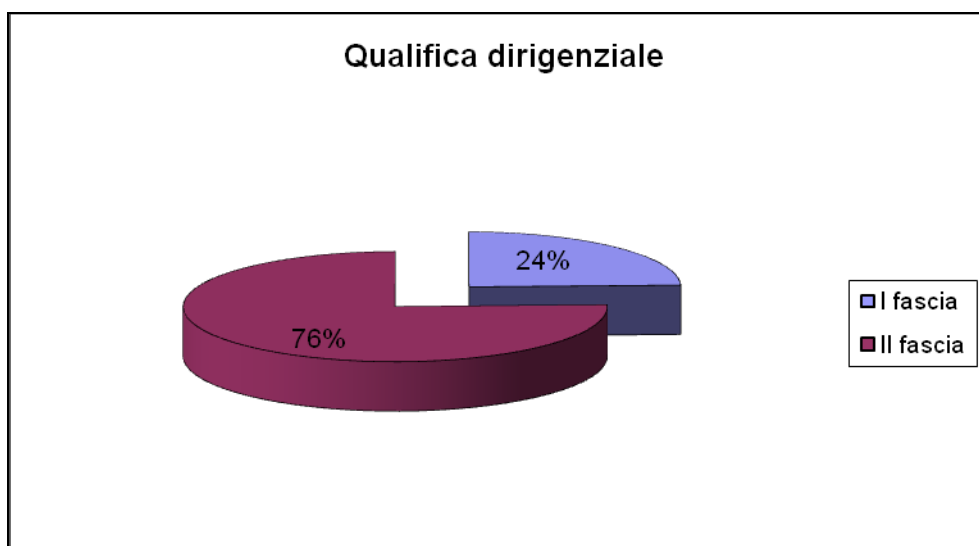


Grafico 4- Qualifica dirigenziale- valori percentuali sul campione-

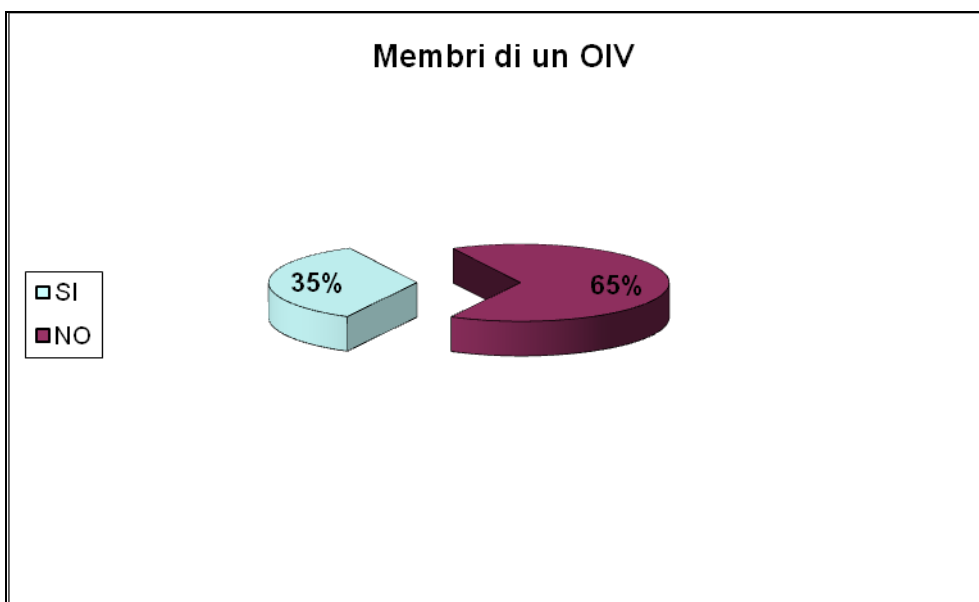


Grafico 5- Appartenenza o meno ad un organismo indipendente di valutazione- valori percentuali sul campione-

La determinazione di appartenenza ad OIV invece, è stata inserita per evidenziare il livello di attenzione posto dalle amministrazioni verso l'importanza della formazione per l'implementazione della nuova normativa. Ai membri degli OIV è riservato il delicato

compito (cfr. paragrafo 3, cap.IV) di delineare gli standard qualitativi e i requisiti per la stesura dei piani di performance. La presenza di personale dirigenziale, facente parte anche degli OIV a questo corso di formazione avanzata avrebbe rappresentato un dato importante nel rilevare la correlazione tra l'implementazione della valutazione della performance individuale ed organizzativa. In realtà, come possiamo osservare dal **grafico 5** la presenza è stata bassa: solo un 35% sul totale dei dirigenti che hanno frequentato il corso faceva anche parte di un organismo indipendente di valutazione.

E' invece indicativa la presenza maggiore di dirigenti provenienti dalla PCM e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, come possiamo rilevare dal **grafico 6**, che illustra le amministrazioni di appartenenza per numeri assoluti sul totale.

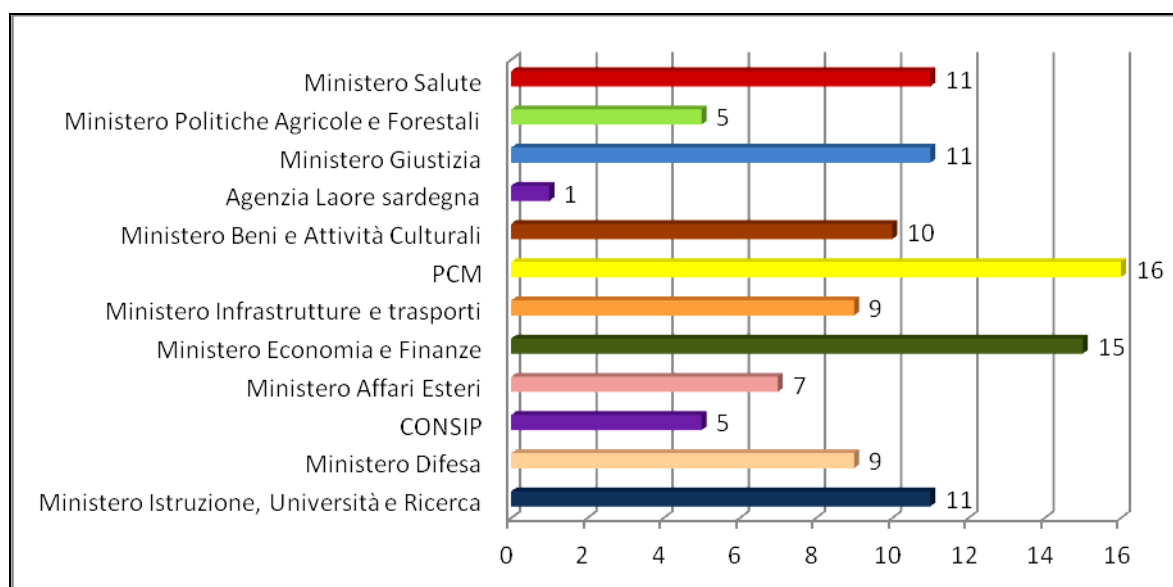


Grafico 6- n. partecipanti per amministrazioni di appartenenza- valore assoluto-

Dal **grafico 6** possiamo ricavare il dato circa le amministrazioni che hanno partecipato al corso, questo elemento è importante perché sottolinea l'interesse solo da parte di alcune amministrazioni, di incrementare gli strumenti cognitivi per implementare la riforma⁶⁷. La possibilità di prendere parte al corso era infatti facoltativa per ciascuna amministrazione e senza vincoli particolari, se non quelli della capienza delle aule e del rispetto del numero adeguato di discenti per permettere una efficace gestione dell'aula.

⁶⁷ D.lgs 150/2009

4.4.2 Il target dei partecipanti verso cui si rivolgono i corsi erogati dalla SSPA

In conclusione possiamo sintetizzare alcuni elementi che abbiamo accertato ed indicare alcune possibili direzioni di approfondimento prima di passare all'analisi della seconda sezione del questionario.

La valutazione, nelle sue diverse accezioni, ha rappresentato il tema centrale nell'attività formativa proposta ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni, in particolare in questo caso, delle amministrazioni centrali (con la unica presenza, forse prematura per questo corso, di un dirigente della regione Sardegna⁶⁸) frequentanti il corso "Attuare la Riforma della P.A.". La valutazione del personale, ed in particolare della performance e delle competenze ha rappresentato il nodo centrale di questo corso. La valutazione delle politiche e programmi e la valutazione economico-finanziaria, parte integrante della riforma, hanno rappresentato un terzo del programma presentato.

I valori riferiti al **grafico 7** fanno capo ad indicatori scelti appositamente per misurare l'efficacia del corso in base ai bisogni dei partecipanti. In relazione al primo indicatore (*interesse agli argomenti trattati*), bisogna considerare che, in questo caso, i partecipanti hanno risposto ad una serie di domande che riguardavano non solo l'interesse verso gli argomenti ma anche il grado di soddisfazione nei confronti dei docenti⁶⁹. In relazione al programma presentato è essenziale darne una breve descrizione per evidenziare quanto appena illustrato. Gli argomenti hanno quindi spaziato da un **overview della Riforma**: descrizione dei tre pilastri della riforma, misurazione, trasparenza meritocrazia; inquadramento della riforma nel quadro dei processi di innovazione del settore pubblico nei paesi industrializzati e approfondimento delle principali novità del d.lgs 150/09 e le linee guida Civit. Si è passati poi, nelle successive lezioni, ad approfondire **la misurazione e la valutazione della performance organizzativa**. Le lezioni relative a questo secondo aspetto della riforma sono entrate nel tema dell'evaluando dando in primo luogo una definizione di

⁶⁸l'Agenzia Laore Sardegna su questa materia si sta adoperando ma senza una precisa legge regionale che è stata si proposta al Consiglio ma non ancora discussa. Pertanto i temi trattati dal decreto legislativo 150/09 vengono affrontati per singole parti senza che vi sia una precisa impostazione e definizione di un "vero" ciclo di gestione delle performance".

⁶⁹ In questa sede ho deliberatamente ommesso i risultati relativi alle performance di ogni singolo docente, misurate con l'analisi dei quesiti indicati nel grafico in Appendice. Vale comunque la pena rilevare il tipo di argomento trattato, considerando questo un dato essenziale per la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della formazione erogata dalla SSPA in tema di valutazione delle politiche pubbliche.

performance organizzativa attraverso le dimensioni più rilevanti: overview dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance; il ciclo di gestione della performance; il sistema di misurazione e valutazione; l'individuazione degli obiettivi, degli indicatori e dei target; l'allineamento tra i diversi documenti di informativa interna ed esterna.

Infine un altro degli argomenti trattati durante il corso è stato quella della **valutazione e gli incentivi al personale**. In particolare la valutazione individuale quale processo di miglioramento delle organizzazioni e di motivazione delle persone; le metodologie per la valutazione individuale; la gestione del rapporto tra valutatore e valutato. La trasparenza e l'equità del processo di valutazione; il collegamento tra valutazione individuale e sistema premiante. Le ricompense monetarie e non monetarie: il collegamento con le aspettative del personale e la people strategy.

I dati sintetizzati nel **grafico 7** fanno riferimento alle medie delle valutazioni espresse dai partecipanti in merito agli indicatori riportati nella legenda e collegati strettamente al programma del corso così come indicato sopra.

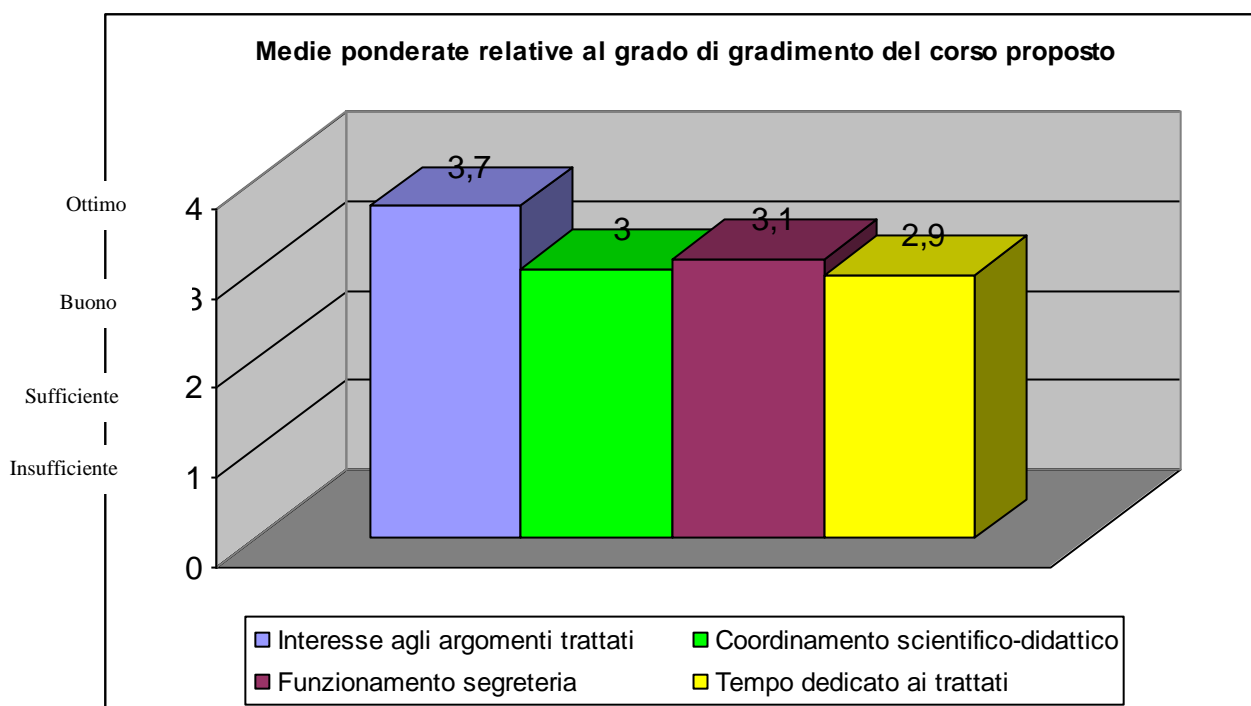


Grafico 7- Valutazioni di gradimento relative all'erogazione del corso "Attuare la Riforma della p.A."

Come possiamo rilevare dal **grafico 7** i partecipanti hanno dimostrato di apprezzare quasi completamente il programma presentato, sebbene ci siano state valutazioni

relativamente basse per quanto riguarda il tempo assegnato alla trattazione dei diversi temi. Dalle osservazioni dei partecipanti sui questionari è emersa infatti l'esigenza di approfondire tematiche legate in particolare alla relazione tra valutazione individuale e sistema premiante, uno dei pilastri della riforma Brunetta non ancora completamente implementato.

4.4.3 La valutazione delle performance secondo i partecipanti dei corsi SSPA

La seconda parte dei questionari somministrati ai 110 partecipanti conteneva quesiti di carattere diverso. In questa sezione gli indicatori utilizzati sono stati individuati in relazione non solo alle caratteristiche del corso, ma anche alla successiva implementazione delle disposizioni in materia di valutazione in relazione agli strumenti forniti dalla formazione.

E' evidente che per molti partecipanti l'attuazione delle disposizioni del d.lgs 150/2009 è ancora in fase iniziale, nonostante come abbiamo osservato nel III paragrafo gran parte dei Ministeri abbiamo già ampiamente rispettato le scadenze relative ai Piani di performance.

Come si osserva dal **grafico 8**, costruito sulle risposte al quesito 2, la maggior parte dei dirigenti ritiene che la riforma contenga delle sottolineature utili ed interessanti, ma non possa dirsi innovativa rispetto ai presupposti di modernità della P.A. (trasparenza, valutazione, misurazione, merito, sono elementi che girano da anni nei testi normativi) ad eccezione forse che per i risvolti, spesso problematici, nelle relazioni con il personale (es: ripartizione emolumenti accessori, relazioni sindacali). Queste considerazioni sono il punto nodale delle richieste avanzate dai partecipanti al corso: una maggiore adeguatezza alle esigenze della nuova struttura delle pubbliche amministrazioni. Vale la pena sottolineare che, relativamente al quesito 1. *“Come definirebbe in relazione alla situazione attuale del suo ufficio la fase relativa al recepimento del D.Lgs. 150/2009 in materia di misurazione e valutazione della performance, ovvero: costituzione OIV, modifiche al sistema di valutazione e al piano delle performance?”* un 6% degli intervistati ha risposto di non aver ancora iniziato l'implementazione della Riforma. Questo dato, seppur minoritario, ha la sua rilevanza, specialmente nel contesto della formazione. La presenza infatti di dirigenti che non hanno ancora iniziato la fase di implementazione potrebbe portare a due diversi tipi di riflessioni. La prima, dal punto di vista dell'attuazione della normativa, deve comunque far riflettere su una

certa disomogeneità, un dato questo che non è sicuramente positivo nella valutazione generale di efficacia e di efficienza del provvedimento normativo. Un secondo ordine di considerazioni può e deve essere fatto in relazione all'efficienza della formazione: prevedere un'aula i dirigenti, che in un certo qual modo hanno già tutti più o meno intrapreso l'attuazione del nuovo sistema di misurazione e valutazione delle performance, deve far riflettere sulla scarsa correlazione tra formazione e normativa. Da una parte quindi l'intervento formativo è arrivato ma in ritardo sui tempi di applicazione della normativa e dall'altra la mancata correlazione con l'organismo Civit, deputato a fornire linee guida e strumenti agli OIV per la misurazione e valutazione delle performance ha influito negativamente sul risultato finale dell'intervento formativo.

Quesito n. 2: In relazione ai tre pilastri della riforma: misurazione, trasparenza e meritocrazia come giudica il D.lgs 150/2009?

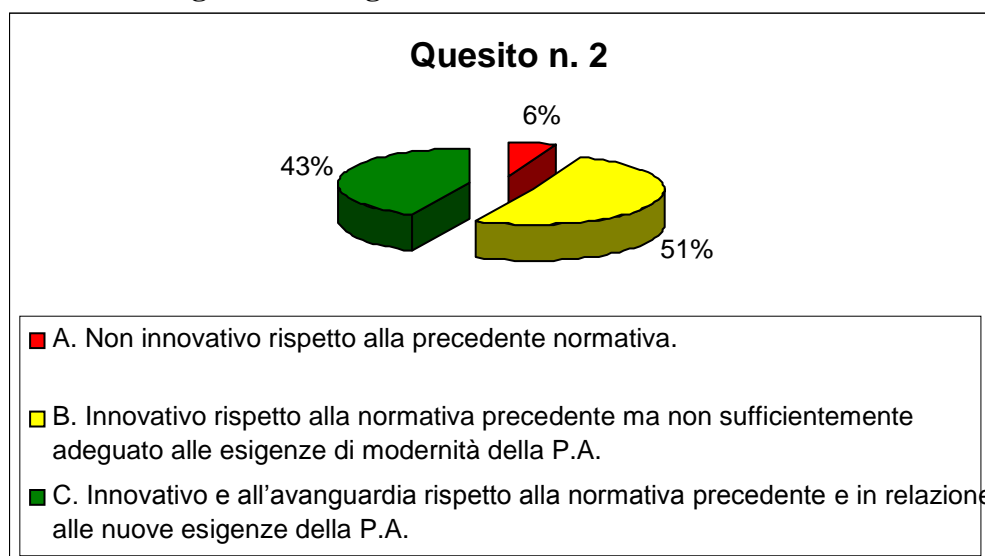


Grafico 8- Elaborazione dati proveniente dai questionari distribuiti su un campione di 110 partecipanti.

Quesito n. 1: Come definirebbe in relazione alla situazione attuale del suo ufficio la fase relativa al recepimento del D.Lgs. 150/2009 in materia di misurazione e valutazione della performance, ovvero: costituzione OIV, modifiche al sistema di valutazione e al piano delle performance?

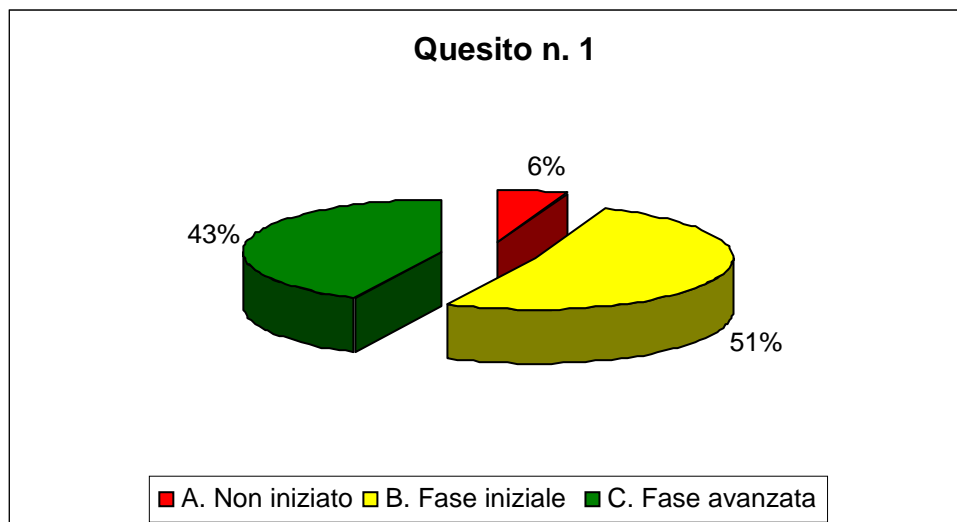


Grafico 9- Elaborazione dati proveniente dai questionari distribuiti su un campione di 110 partecipanti.

Il quesito n.3 mette in relazione la valutazione della performance con gli strumenti offerti per applicarla, sia dalla formazione progettata dalla SSPA che dalla Civit. Come possiamo osservare dall'elaborazione dei dati relativi al **grafico 10** per la maggior parte dei partecipanti, il 44%, l'applicazione della Riforma non è stata facilitata dalla formazione o dalle delibere Civit, ma è stata comunque di semplice attuazione per strumenti che non conosciamo in questa sede. Questo è un dato importante se correlato con il precedente grafico, dove potevamo rilevare la cospicua presenza di dirigenti che avevano già tutti più o meno intrapreso l'implementazione della riforma senza l'ausilio della formazione.

Quesito n. 3:

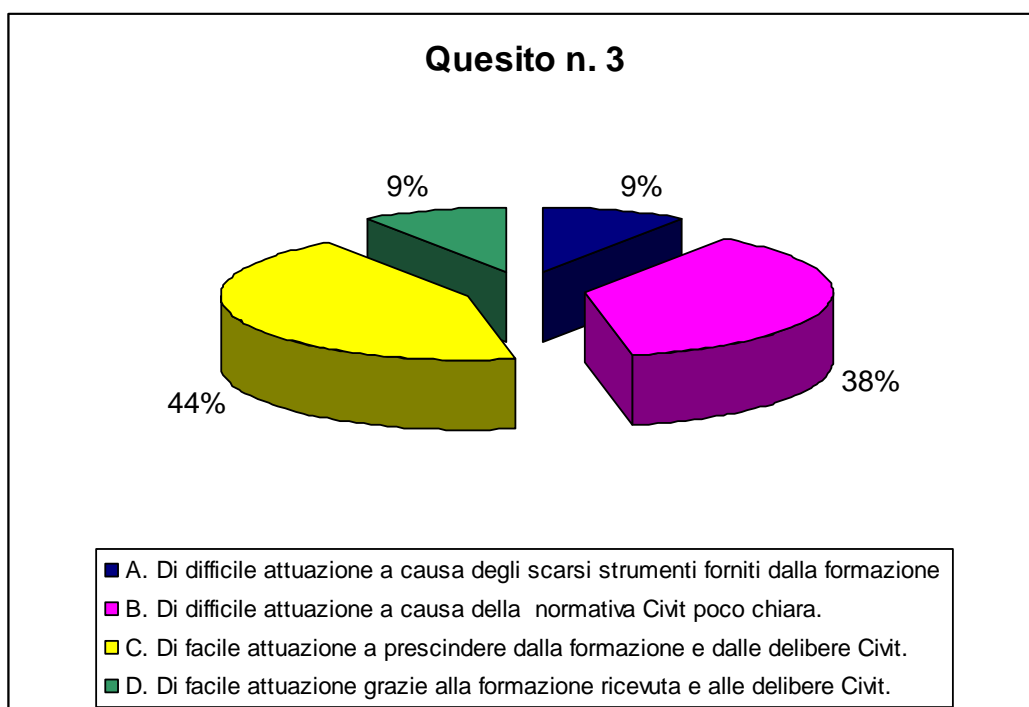


Grafico 10- Elaborazione dati proveniente dai questionari distribuiti su un campione di 110 partecipanti.

Una riflessione a parte merita invece il **quarto** quesito, come possiamo osservare dal grafico 11.

Quesito n. 4: In relazione agli aspetti psicologici della valutazione (colloquio di valutazione, dinamica valutatore-valutato, resistenze, il collegamento tra valutazione

individuale e sistema premiante, valutazione della mera prestazione, scarsa attenzione alla competenza e al potenziale di sviluppo individuale) la sua percezione del feedback del dipendente sul suo rendimento è:

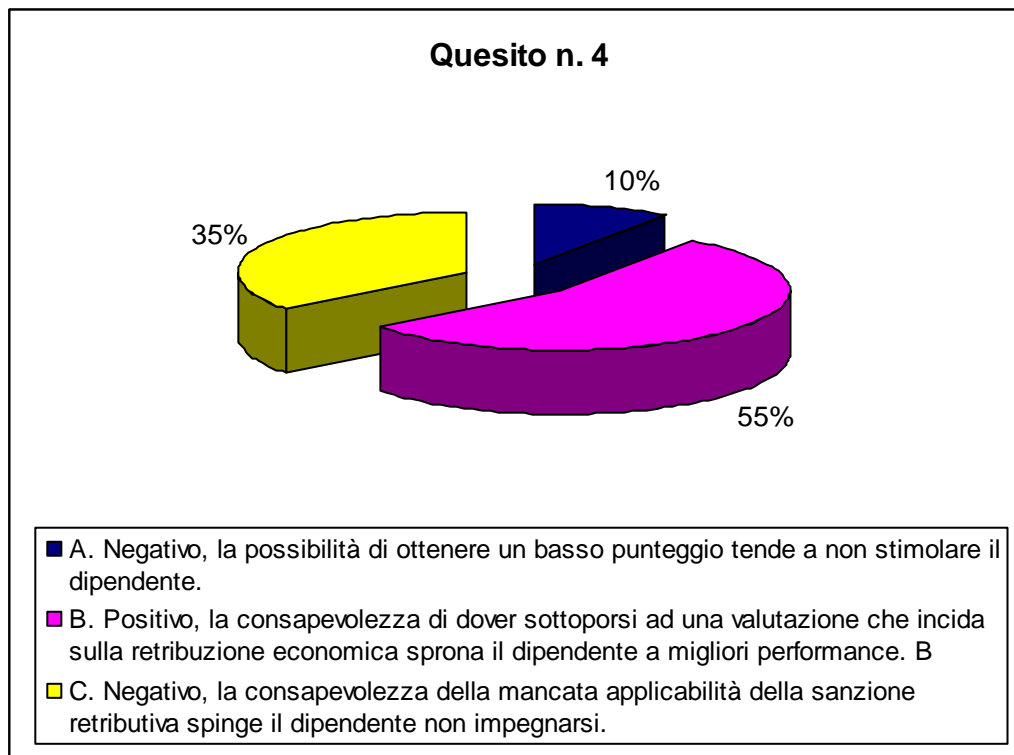


Grafico 11- Elaborazione dati proveniente dai questionari distribuiti su un campione di 110 partecipanti.

Sebbene il 55% delle risposte è stato indirizzato verso una positiva reazione del personale non possiamo sottovalutare una parte importante, il 35% che sottolinea invece la difficoltà dell'applicazione della normativa per la mancanza degli incentivi reali. In generale, rispetto anche alle osservazioni rilasciate dai dirigenti/partecipanti in calce ai questionari, pare ci sia una richiesta da parte dei dipendenti di differenziare le valutazioni, indipendentemente dalle conseguenze sul piano economico che restano scarse e poco influenti sui comportamenti del personale. I dipendenti tuttavia trovano ingiusto dover necessariamente classificare una percentuale del personale nella fascia bassa, dovendone quindi presupporre uno scarso rendimento, anche laddove le strutture in cui lavorano siano di "eccellenza" o, comunque, ad alta efficienza. In particolare, laddove la stessa struttura abbia pienamente raggiunto i risultati ed abbia quindi conseguito una buona performance organizzativa, la classificazione in fascia bassa appare ancora più iniqua.

Importante inoltre sottolineare che solo un 10% ha ritenuto opportuno immaginare una risposta psicologicamente negativa in previsione alla possibilità del dipendente di un basso punteggio, ancora una volta perché nella realtà le conseguenze di questo punteggio non producono effetti a tutt'oggi.

4. 5 Prime considerazioni conclusive sugli effetti dello strumento formativo

Volendo tracciare uno sguardo di insieme ai dati qui sopra analizzati ci sono sicuramente delle precisazioni da fare a monte. In primo luogo il caso di studio presenta due diverse tipologie di dati. Come abbiamo visto nei paragrafi 2 e 3 si è potuto verificare una prima fase di attuazione della valutazione della performance grazie ai dati reperiti dal sito della Civit e collegati con i Seminari realizzati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Il dato rilevante che emerge è il considerevole numero di documenti inviati alla Civit, che dimostrano uno stato più avanzato di attuazione della norma rispetto alla parte relativa alla valutazione del personale.

La seconda tipologia di dati invece, ci permette di fare un'analisi più approfondita e più reale rispetto al collegamento tra formazione e valutazione delle performance individuali e del personale, grazie ai risultati dei questionari somministrati ai dirigenti /partecipanti dei Corsi erogati dalla SSPA su questa specifica tematica.

In generale possiamo rilevare il ruolo protagonista della formazione nell'istituzionalizzazione della valutazione, sebbene dai questionari emergano delle perplessità e delle difficoltà. Tali criticità sono emerse nella messa in pratica dei concetti illustrati dai docenti in aula e in relazione al tipo di formazione proposta, *laddove si evidenzia la necessaria incrementazione di modelli pratici per facilitare l'implementazione di una norma che va fatta inevitabilmente sul campo*. Nonostante ciò la maggior parte degli intervistati ha reputato il corso seguito presso la SSPA di ottimo livello, sia per la qualità dei docenti che per l'interesse verso le tematiche trattate.

Certamente a prescindere dal successo di un singolo corso o di sporadici seminari va evidenziata la necessità di potenziare e migliorare lo strumento della formazione, rivelatosi essenziale in particolare per istituzionalizzare la pratica della valutazione, a prescindere dalle disposizioni della Riforma Brunetta. Uno degli obiettivi che i decisori dovrebbero perseguire è sicuramente quello di prevedere una formazione a tappeto di tutti gli attori e responsabili delle unità organizzative dell'amministrazione deputate alla valutazione. Un altro obiettivo dovrebbe essere quello di prevedere aree di miglioramento nella progettazione della didattica, sia dal punto di vista degli argomenti, sia e in particolar modo dal punto di vista della gestione organizzativa, strutturando i corsi con una tempistica adeguata che non crei uno scollamento

troppo elevato tra teoria e realtà. Solo in questo modo l'istituzionalizzazione della valutazione potrà trarre beneficio e vantaggio dallo strumento formativo.

V CAPITOLO

Istituzionalizzare la valutazione in un sistema decentrato: l'AEVAL e il caso spagnolo

In questo ultimo capitolo prenderemo in esame un il modello spagnolo di agenzia statale della valutazione delle politiche pubbliche e dei servizi.

Come abbiamo osservato nel II capitolo anche la Spagna fa parte di quei paesi che si sono avvicinati alla valutazione di politiche, programmi e delle performance organizzative o della qualità dei servizi tardivamente (rispetto alla nascita della valutazione negli Stati Uniti) e in seguito a forti spinte esterne (l'Unione Europea). Tra i paesi europei il caso spagnolo è di interesse per diversi ordini di motivi. In primo luogo per l'intendimento che il legislatore, in tempi brevi, ha voluto perseguire, ovvero dar vita ad un sistema pubblico di valutazione delle politiche all'interno di un contesto fortemente decentrato, quale la Spagna. Di quel sistema è previsto che l'*Aeval*, l'*Agencia Estatal de Evaluacion* istituita dalla legge 18 luglio 2006, n. 28., ne sia il centro propulsore e di raccordo. In secondo luogo perché il caso spagnolo rappresenta la risposta a un'istanza di modernizzazione della pubblica amministrazione, che intende perseguire una maggiore trasparenza, qualità, efficienza dei servizi e delle politiche pubbliche, attraverso il varo di specifiche iniziative legislative.

In questo capitolo presenteremo, quindi, l'analisi del contesto socio-economico e politico che ha influito sulla scelta del legislatore di dar vita all'*Aeval*, l'analisi e la descrizione delle funzioni e degli obiettivi dell'agenzia e infine una breve panoramica sui risultati ottenuti a livello istituzionale con le valutazioni effettuate dopo tre anni di attività.

5.1 L'AEVAL e il contesto politico amministrativo

Prima di iniziare a parlare dell'Agenzia spagnola per la valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi occorre imprescindibilmente verificare il contesto storico politico e il quadro normativo all'interno del quale è nata. Ciascun paese ha infatti una tradizione specifica per quanto attiene la propria amministrazione pubblica e sarebbe quantomeno rischioso rifarsi ad un modello straniero senza percepirne il contesto. La Spagna

ha intrapreso un percorso di riforma delle amministrazioni pubbliche all'inizio del 2000, prendendo atto che proprio il contesto amministrativo fosse, sia in termini comparativi, sia nell'opinione pubblica, ancora determinato da un approccio "vecchio stile" (la riforma antecedente in Spagna risale al 1984, che sebbene catalogata come "provvisoria" è rimasta il quadro di riferimento della P.A. per quasi vent'anni). Nel corso degli anni sono avvenuti vari innesti di tipo New Public Management, senza però che cambiasse la natura prettamente amministrativista dell'assetto organizzativo (Garde Roca, J. A. 2004). Tra le maggiori riforme e passi in avanti registrati prima della costituzione dell'AEVAL registriamo: la riforma del bilancio, con l'adozione della Legge 47/2003, che ha ridefinito il bilancio secondo una prospettiva pluriennale, distinguendo tre modalità di classificazione, di cui una (classificazione funzionale) per programmi, che ha consentito di iniziare un percorso di valutazione della performance; e il "*Plan Moderniza*", che ha previsto per il triennio 2006-2008 una serie articolata di interventi di riforma. Il focus sul quadro di qualità si concretizza con l'istituzione dell'Agenzia per la Valutazione della Qualità dei Servizi pubblici, centro di eccellenza, costituito nel 2007, che svolgeva essenzialmente tre funzioni, poi incorporate nell'Agenzia: valutare le politiche pubbliche (efficacia); monitorare ed accompagnare le amministrazioni nel loro processo di miglioramento continuo (metodologie, certificazioni e premi); dialogare con i cittadini per formulare proposte di miglioramento (osservatorio).

Da alcuni anni in Spagna, dove per molto tempo si era confuso il significato del termine valutazione con quello di controllo, e si era ristretto il concetto di controllo ad assicurare l'assenza di pratiche esplicite di corruzione, si sono fatti numerosi passi in avanti nel campo della valutazione di politiche e programmi. Nell'ultimo periodo (prima della costituzione dell'Aeval, nel 2007) le istituzioni avevano preso sempre più coscienza della necessità di valutare le proprie azioni e più in generale la propria capacità di generare valore pubblico. Le seguenti iniziative innovatrici sono state ispirate da una istanza modernizzatrice della pubblica amministrazione, nel perseguimento di maggiore trasparenza, qualità, efficienza dei servizi e delle politiche pubbliche. Sempre più forte si avvertiva il bisogno di legittimare l'operato dei decisori di fronte agli elettori, da una parte, realizzando strumenti di valutazione della qualità dei servizi, e dall'altra incrementando una cultura valutativa del risultato per portare non solo gli esperti del settore, ma gran parte dell'arena politica, a mettersi all'opera per sopperire all'arretratezza che da sempre caratterizzava il settore pubblico spagnolo in tema di valutazione.

Già prima della nascita dell'Agenzia Statale di Valutazione, a livello locale per esempio, si erano sperimentate forme di valutazione, sebbene in modo disorganico e disperso.

La Spagna contava esperienze valutative, realizzate in diversi campi di attività e con propositi molto distinti tra loro. Tra le esperienze valutative più importanti nell'amministrazione generale dello Stato vale la pena menzionare quelle riguardanti la politica sociale, la sanità, l'educazione e la tecnologia; quelle che si occupano dell'efficacia del programma e dell'impatto sociale, quelle che riguardano la qualità dei servizi prestati, sia in ambito settoriale che specializzato. È il caso del lavoro realizzato in materia educativa da *ENECA* (Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e dell'Accreditamento), in materia sanitaria dall'Agenzia di Qualità del Sistema Nazionale di Salute, e dall'ANEP (Agenzia Nazionale di Valutazione e Prospettiva) nel sistema pubblico di scienza e tecnologia, o infine dalla Direzione generale di Pianificazione e Valutazione di politiche di sviluppo in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo (GARDE ROCA 2006)⁷⁰. Non bisogna dimenticare, allo stesso modo, i validi aiuti apportati da altre istituzioni pubbliche e le attività sviluppate da alcune comunità autonome per l'amministrazione locale.

Nella scorsa legislatura in Spagna, in numerose occasioni, i rappresentanti del Governo avevano sottolineato l'importanza dell'uso di strumenti valutativi per la modernizzazione e la razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, così come la necessità di istituzionalizzare tali strumenti attraverso la creazione di un'Agenzia responsabile del settore. La preoccupazione per la creazione dell'Agenzia ha la sua origine quindi proprio nel programma elettorale del partito al governo fino al 20 novembre 2001⁷¹, ovvero il PSOE, che dopo la vittoria alle elezioni del 2004 decise di avviare, tramite un Ordine Ministeriale, i lavori di una commissione di esperti⁷². Tale iniziativa culminò nel mandato al Ministero dell'amministrazione pubblica di presentare una proposta al Governo per la creazione dell'Agenzia di Valutazione. Di questo impegno, preso dal governo spagnolo, troviamo subito traccia nella relazione dell'OCDE sulla Spagna del marzo 2005. Esso figura in maniera esplicita anche nell'*Actualización del programa de estabilidad para España 2004-2008*, e nella relazione sulle riforme nei mercati di beni e servizi dei capitali, presentati alla commissione dell'UE. Anche nel PNR⁷³ (Programma Nazionale di Riforme) presentato dal

⁷⁰G. Roca è direttore generale di ispezione, valutazione e qualità dei servizi dell'Aeval.

⁷¹ Occorre tener presente che il 20 novembre 2011 si sono tenute in Spagna le elezioni politiche che hanno visto il cambio della coalizione al governo.

⁷² Gli esperti che fanno parte della commissione provengono da diversi ambiti. Ci sono professori di scienza politica e dell'amministrazione, economia applicata, consulenti di organismi internazionali e gestori del Ministero dell'Economia e della Finanza e dell'Amministrazione pubblica. La commissione di esperti ha giocato un ruolo rilevante nella proposta istituzionale e funzionale dell'Agenzia e in particolare nella definizione della *mission* e della *vision* dell'Agenzia stessa.

⁷³ Il Piano Nazionale delle Riforme, approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 ottobre 2005, è stato elaborato dall'Unità permanente di Lisbona, sotto il coordinamento dell'ufficio economico del presidente del Governo spagnolo e ha avuto l'appoggio e la collaborazione di tutti i Ministri che partecipano alla Commissione delegata del governo per gli Affari economici. Questo piano nazionale di riforme costituisce il riferimento fondamentale

Governo spagnolo all'UE, che costituisce il tratto fondamentale della politica economica spagnola per il periodo 2005-2010, è prevista la creazione dell'Agenzia di valutazione per migliorare la regolazione normativa e modernizzare l'amministrazione pubblica. La cosa rilevante che introduce il PNR è la previsione che la stessa Agenzia ha l'incarico di realizzare, con carattere annuale, una valutazione del grado di applicazione e l'esito delle principali misure economiche previste dal programma.

Il Governo aveva quindi da tempo assunto l'impegno di migliorare e modernizzare l'Amministrazione, con lo scopo di porla all'altezza delle necessità dei cittadini. A tale fine aveva previsto una serie di azioni per incrementare la qualità dei servizi pubblici. Tra quelle susseguite si possono ricordarsi le previsioni del Real Decreto 1259/1999 del 16 luglio, con il quale si regolavano le *Cartas de Servicios y Premios a la Calidad en la Administración General del Estado* (attualmente abrogato), e si stabilivano i contenuti e le strategie che le organizzazioni delle Amministrazioni statali avrebbero dovuto applicare per sviluppare il principio della qualità servizio ai cittadini, come per esempio, assicurare il miglioramento continuo dei procedimenti, dei servizi e delle prestazioni. Questo *Piano di Qualità per l'Administración General del Estado*⁷⁴ è stato successivamente ampliato e modificato con l'approvazione del Real decreto Ley 951/2005, con il quale si è stabilito il quadro generale per migliorare la qualità nell'Amministrazione Generale dello Stato.

Il nuovo quadro mira ad integrare in forma coordinata un insieme di sei programmi per affermare il miglioramento dei servizi pubblici nella Amministrazione Generale dello Stato, mediante la partecipazione dei diversi attori interessati: decisori politici e organi superiori, funzionari e società civile. I programmi di qualità ivi previsti investivano distinti ma correlati profili: analisi del grado di soddisfazione degli utenti, carte di servizi (recanti l'informazione necessaria ai cittadini ed utenti perché potessero avvalersi dei servizi resi dall'amministrazione), la valutazione della qualità delle organizzazioni amministrative. Il quadro di qualità che ne veniva fuori era principalmente orientato all'Amministrazione centrale, ciononostante la cooperazione con le *Comunidades Autonomas* permane al centro delle preoccupazioni del legislatore, come testimonia il fatto che il programma di riconoscimento dell'eccellenza è aperto a tutte le amministrazioni del paese. E' previsto nel decreto reale vi siano, entro le amministrazioni, soggetti responsabili per l'attuazione di

per la politica economica del Governo spagnolo nel periodo 2005-2010. Il PNR può essere paragonato al nostro QSN (quadro Strategico Nazionale), le cui valutazioni sono però affidate al Sistema nazionale di valutazione, coordinato dall'UVAL, che come vedremo in seguito si occupa però solo delle valutazioni relative alla politica regionale.

⁷⁴ Nel luglio del 2005, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il Consiglio dei Ministri approva un decreto sul quadro della qualità nelle amministrazioni pubbliche centrali.

ciascuno di questi programmi. Del pari è prevista la realizzazione di un Osservatorio della qualità dei servizi pubblici, chiamato ad analizzare la percezione dei cittadini circa l'efficienza amministrativa nonché a proporre iniziative per aumentare quest'ultima.

Infine, nel solco delle iniziative riformatrici della Pubblica Amministrazione assunte in Spagna si è posta altresì la legge statale 28 luglio 2006, n. 28, avente ad oggetto: "Agenzie Statali per il miglioramento dei servizi pubblici". Tale legge, che perseguiva lo sviluppo di strumenti che consentissero di conoscere e valutare l'impatto sui cittadini delle politiche e dei servizi prestati dallo Stato, ottenne subito dell'appoggio del Parlamento. Il parere favorevole delle Camere venne plasmato nella risoluzione approvata nel "*Pleno del Congreso*" durante il dibattito sullo stato della Nazione del 2005, nel quale il Congresso dei Deputati "*fece pressione sul governo per iniziare la realizzazione dell'agenzia statale di valutazione delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi*"⁷⁵.

L'Agenzia statale di Valutazione delle Politiche Pubbliche e la Qualità dei servizi (AEVAL), nasce quindi in Spagna con la legge numero 28, del luglio 2006, e si insedia poi il 1 gennaio 2007. E' la prima agenzia stabilita per legge, in accordo con un nuovo modello di gestione pubblica, e integrata in un grande processo di modernizzazione e innovazione delle amministrazioni pubbliche. L'oggetto dell'attività dell'Agenzia risiede nella "*promozione e realizzazione di valutazioni di politiche e di programmi gestiti dalle amministrazioni statali, favorendo l'uso razionale delle risorse pubbliche nonché l'impulso della gestione della qualità dei servizi. L'Agenzia può inoltre valutare, previa accordi di collaborazione con le Comunità Autonome, politiche e programmi condotti da queste ultime, secondo le modalità determinate dagli accordi*"⁷⁶ (articolo 1, ultimo comma, Real Decreto Ley 1418 del 2006). Il decisore spagnolo ha così inteso istituire una Agenzia preposta ad un'attività di valutazione per conoscere effetti e risultati degli interventi pubblici. Duplice pertanto può dirsi la funzione dell'Agenzia: fornire una considerazione di insieme (da comunicare altresì al Parlamento) circa il funzionamento del sistema di enti pubblici-agenzie statali, dei quali la legge 28 definisce l'unitario regime giuridico; promuovere e realizzare valutazioni delle politiche e dei programmi gestiti dalle amministrazioni statali.

⁷⁵ JUAN ANTONIO GARDE ROCA, Direttore Generale di ispezione, valutazione e qualità dei servizi, *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España*, "Auditoria pública", n.39 del 2006 pag 17-26.

⁷⁶ Questa attività in particolare ricalca molto da vicino gli obiettivi prefissati dall'Osservatorio sulla Valutazione delle Politiche nazionali previsto dal Dipartimento per l'Attuazione del programma di governo e nella pratica mai realizzato. L'analisi dell'Osservatorio e delle sue caratteristiche verrà approfondita nel seguente paragrafo.

5.1.1 Le tre dimensioni dell'istituzionalizzazione della valutazione in uno stato decentrato

Come abbiamo potuto osservare anche in Spagna, come in Italia, la valutazione ha avuto accesso all'interno delle pubbliche amministrazioni attraverso un progressivo processo di istituzionalizzazione, concepito come insieme di attività per stabilire meccanismi e pratiche che promuovano il rendiconto delle azioni pubbliche. L'istituzionalizzazione della valutazione è quindi legata in primo luogo al suo carattere politico e alla natura pubblica dei suoi risultati.

Come segnala l'OECD *“è riconosciuto che affinché la valutazione giochi un ruolo fondamentale all'interno delle amministrazioni è necessario un certo grado di istituzionalizzazione. Tale grado di istituzionalizzazione serve affinché siano promosse la qualità e l'utilizzo delle valutazioni”*.

Anche in Spagna da tempo si è riservata attenzione a che l'istituzionalizzazione non si traduca in una mera esecuzione di pratiche e modelli o che diventi solo uno strumento di autopromozione politica. Il concetto di istituzionalizzazione della valutazione viene quindi inteso con l'obiettivo di contribuire alla trasparenza delle azioni e alla legittimazione sociale. Negli ultimi anni in Spagna la corrente valutativa ha ruotato intorno a due ambiti distinti: le *esigenze dei cittadini* e la *necessità politica di gestire la qualità dei servizi*.

In questo contesto l'esigenza dei cittadini è intesa come una nuovo modo di fare politica, che tiene in maggior conto elementi quali la trasparenza, la partecipazione, l'*accountability*.

Il secondo ambito, la necessità politica di gestire la qualità dei servizi pubblici è inteso invece come il bisogno di maggiore attenzione verso le richieste da parte dei cittadini di efficienza ed efficacia dei servizi pubblici.

L'istituzionalizzazione della valutazione quindi è avvenuta, anche in Spagna attraverso la dimensione politica, *“le valutazioni sono strumenti essenziali per sviluppare la democrazia e assicurare il progresso individuale e della società nel suo insieme”* (Discorso di insediamento del Presidente del Governo spagnolo Zapatero nel 2004), attraverso la dimensione normativa (Real Decreto Ley 1418 del 2006 che istituisce *agencias de evaluacion de servicios publicos*) e infine quella culturale (la creazione dell'agenzia Aeval è stata portata

a termine da una *Comisión de Expertos* provenienti da ambiti accademici e istituzionali che da anni si cimentavano con le tematiche relative alla valutazione.)

Ma uno dei problemi più grandi incontrati dal legislatore è stato quello della natura decentrata dello stato spagnolo. La Spagna è infatti lo stato più decentralizzato del contesto europeo e ciò rende ancora più necessaria una adeguata articolazione del disegno e della gestione delle politiche e della loro valutazione. La valutazione può essere lo strumento privilegiato per valutare e misurare l'efficacia degli obiettivi delle politiche e la continua evoluzione delle necessità (esistenti e emergenti) nei diversi livelli e sfere di governo, spingendo le amministrazioni a lavorare al servizio di tutti i cittadini secondo criteri di efficacia, trasparenza e qualità, impegnandosi per il miglioramento dei servizi e la partecipazione dei cittadini nella definizione degli interessi generali della nazione. Ma la particolare articolazione, su diversi piani e livelli di governo, delle amministrazioni spagnole, ha reso difficile una omogenea istituzionalizzazione della valutazione. Lo sviluppo, in questo senso, della dimensione politica ha trovato non pochi ostacoli al momento di mettere insieme le diverse istanze provenienti in primo luogo dalle *Comunidades Autonomas*.

Nonostante ciò l'impulso iniziale dato alla valutazione, da parte dell'Aeval è meritevole di attenzione, a cominciare del percorso scelto dal *Ministerio de Administracion Publica*, che ha deciso di commissionare ad un pool di esperti uno studio sulla valutazione di politiche e programmi in Spagna e di dar vita così ad un possibile istituto, che potesse sostenere sistema pubblico di valutazione, e fosse in grado di interagire con le *Comunidades Autonomas*, gli enti locali e il resto degli attori implicati nella valutazione.

5.2 Aeval: obiettivi e funzioni

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare la definizione delle competenze dell'Agenzia, della sua struttura e della tipologia di personale sono state oggetto dello studio portato a termine già nel 2004 dalla *Comisión de Expertos* nominata dal ministro della pubblica amministrazione e “*incaricata di analizzare l'esperienza internazionale, studiare la situazione della valutazione in Spagna e fare proposte metodologiche e istituzionali per il funzionamento dell'Agenzia.*”

L' Agenzia si propose fin da subito di offrire supporto tecnico ai programmi di qualità definiti dalla legge, sviluppare metodologie necessarie alla loro attuazione, certificare le auto-valutazioni, organizzare il programma di riconoscimento dell'eccellenza ed infine sviluppare l'Osservatorio della Qualità dei Servizi.

Gli obiettivi cardine dell'Agenzia, elencati già nello Statuto dell'Agenzia stessa sono, ancora oggi:

a) la valutazione delle politiche pubbliche, ovvero valutazione dei servizi pubblici, specialmente nell'ottica dei cittadini e analisi delle attività delle agenzie statali⁷⁷;

b) l'impulso alla qualità dei servizi pubblici, ovvero la definizione di buone pratiche e di linee guida metodologiche, attività di certificazione del livello di eccellenza della organizzazione nonché delle carte di servizi; e promozione di una maggiore razionalizzazione della spesa pubblica.

Più nello specifico il primo obiettivo è stato concepito per promuovere un uso più razionale della valutazione, concepita come una serie di evidenze ed analisi che non possono e non devono sostituirsi alla decisione politica ma devono aumentare l'efficacia dell'azione pubblica. L'Agenzia aspira a rafforzare, attraverso le valutazioni, una migliore ripartizione delle risorse, una maggiore competitività e produttività dell'economia e una migliore resa dei servizi pubblici. Per quanto riguarda il secondo obiettivo invece, l'Aeval vuole incrementare l'*accountability* di fronte ai cittadini promuovendo la trasparenza e la partecipazione. A questo scopo le attività principali sono proiettate a rinforzare la responsabilità dei decisori e degli attori pubblici, affinché motivino con chiarezza come e perché hanno compiuto determinate azioni o preso alcune decisioni invece che altre.

D'accordo con il Real Decreto Ley 1418 e con lo Statuto le funzioni dell'Agenzia si sviluppano su tre livelli, che corrispondono alla promozione della cultura della qualità istituzionale in tutti gli ambiti della gestione pubblica, alla realizzazione di valutazioni di determinati servizi pubblici e dell'attività svolta dalle Agenzie statali, come le certificazioni basate sulla qualità e l'efficienza nelle buone prassi e infine alla configurazione di uno spazio di informazione e partecipazione attiva del cittadino, i cui rapporti periodici sui livelli di qualità dei servizi pubblici siano diffusi ai cittadini e ai funzionari pubblici.

Il conseguimento di questi obiettivi si materializza ogni anno attraverso l'esercizio di competenze e funzioni definite nell'art.6.2 dello statuto dell'Agenzia, che costituiscono le attività principali. Annualmente il Consiglio dei Ministri incarica l'Agenzia di realizzare la valutazione del programma e delle politiche pubbliche; attraverso la commissione del

⁷⁷ Con estensione a politiche e programmi gestiti dalle Comunità Autonome, previa definizione di forme associative di loro collaborazione.

Governo per gli affari economici il Consiglio dei Ministri prevede che l'Agenzia realizzi, inoltre, una valutazione annuale del grado di applicazione e dell'esito delle principali misure del PNR (il Programma Nazionale delle Riforme). E' altresì previsto che vengano realizzare valutazioni sollecitate da altre amministrazioni ed istituzioni oltre alla supervisione e valutazione di quelle incluse nel Piano di lavoro dell'Agenzia. A questo proposito occorre evidenziare che tra i compiti dell'Agenzia vi è quello di realizzare relazioni dirette al *Congreso de lo Diputados* (la Camera dei Deputati) sulle attività realizzate dalle altre agenzie statali e sui programmi intrapresi per migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini. Queste attività vengono svolte dall'Osservatorio della Qualità dei Servizi Pubblici (Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos) proponendo l'individuazione di indicatori e favorendone la diffusione e l'utilizzo attraverso moderni sistemi di informazione.

In particolare queste due attività rispecchiano molto da vicino le attività che in Italia sono seguite dal Dipartimento per il Programma di Governo e dal Dipartimento per lo Sviluppo Economico all'interno della sezione UVAL e grazie al Sistema Nazionale di Valutazione. [cfr. Capitolo III]

Infine, ma non per questo meno importante, l'agenzia intende essere il fulcro promotore della cultura valutativa e della qualità per tutte le amministrazioni pubbliche. A questo scopo elabora e diffonde guide metodologiche e promuove il dibattito sui temi della valutazione (Duràntes Bayona, I. 2008).

L'Agenzia rispetta una serie di principi di attuazione tra i quali si possono evidenziare l'obiettività, l'efficacia e il perseguimento degli interessi generali dei cittadini. Nelle sue relazioni si configura come una istituzione agile, in grado di relazionarsi con altre istituzioni e organismi settoriali e territoriali.

5.3 La formula organizzativa dell'Aeval

Quando venne costituita, L'Agenzia si presentava come un elemento innovativo sul panorama istituzionale del sud- Europa, non solo per i suoi obiettivi e funzioni, ma anche per la sua organizzazione. L'Aeval è stata la prima istituzione in Spagna ad esibire il modello di "agenzia", adottato poi anche per *l'Agencia Espanola de Cooperacion Internacional para el Desarrollo* (AECID). Questo modello si configura come una nuova forma di organizzazione,

più autonoma, flessibile e che incorpora meccanismi di efficienza e controllo basati sulla cultura del risultato. Secondo questo modello l'Agenzia dovrebbe avere una maggiore flessibilità nell'affrontare le nuove problematiche legate ai cittadini. (Garde Roca, J. A. 2007)

L'Agenzia di valutazione si configura come un'entità di diritto pubblico, con personalità giuridica, patrimonio proprio, autonomia e flessibilità di gestione ed è collegata al Ministero di Politica Territoriale e Amministrazione Pubblica.

Il tratto maggiormente innovativo di questa istituzione risiede però nel *Contrato de Gestión* e nel *Conseco Rector*. Attraverso un Contratto di gestione, della durata di quattro anni, l'Agenzia regola le proprie attività e i rapporti con l'Administración General del Estado. Nel Contratto si distinguono le attività principali dell'Agenzia e si assegnano le risorse finanziarie a cui fare riferimento

Per quanto riguarda l'organizzazione interna l'organo di Governo dell'Agenzia è il Consiglio Direttivo. Il Consiglio Direttivo o dei Rettori può agire in sede plenaria o ristretta. Il Presidente ha funzioni di rappresentanza istituzionale dell'Ente, oltre che di direzione e coordinamento. Il Consiglio è composto da rappresentanti di Ministeri, da tre personalità indipendenti, di riconosciuto prestigio nelle materie di competenza, designate dal Ministro delle amministrazioni pubbliche e da un rappresentante designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali più rappresentative e infine da un rappresentante delle Comunità Autonome. Il presidente esercita la rappresentanza istituzionale e legale dell'Agenzia e del consiglio e nello stesso tempo esplica le sue funzioni di presidente esecutivo dirigendo le attività dell'agenzia.

L'Agenzia si divide in una direzione e tre dipartimenti. La *Direzione di Pianificazione e Relazioni Istituzionali* è l'unità di appoggio e assistenza immediata al presidente dell'Agenzia. A questa direzione compete il coordinamento tecnico dei diversi lavori di responsabilità del Presidente, come rappresentare l'agenzia a livello nazionale e internazionale, presenziare a incontri e seminari, gestire e dirigere le riunioni.

Il *Dipartimento di Direzione e Gestione* ha invece la funzione di sviluppo e gestione delle risorse umane e della formazione interna del personale. Questo dipartimento ha lo scopo di preparare le risorse per prestare l'appoggio necessario agli organi e alle unità dell'Agenzia per l'assolvimento delle loro funzioni. Si occupa infine anche delle questioni legali e contabili che riguardano tutte le unità dell'Agenzia.

Il Dipartimento di Valutazione e il Dipartimento per la Qualità dei Servizi rappresentano invece i due pilastri sui quali si fondano le attività dell'Agenzia. Come abbiamo già osservato infatti l'organizzazione in base alla *mission* corre su due binari paralleli

ma distinti ciascuno dei quali si occupa rispettivamente di valutazione delle politiche e valutazione della qualità dei servizi.

Il dipartimento di Valutazione promuove la realizzazione di valutazioni e analisi di impatto delle politiche e dei programmi pubblici perseguendo una finalità socio-economica (efficienza, razionalizzazione nell'uso delle risorse, potenziamento delle decisioni in base a evidenze e impatti nella società.) Questo dipartimento sviluppa quindi le funzioni di realizzazione delle valutazioni delle politiche e programmi attraverso le valutazioni incluse nel piano di azione dell'Agenzia, supervisionandole e partecipando all'elaborazione di libri bianchi, relazioni e piani strategici vincolati alle politiche pubbliche essenziali o di ampio impatto. Nell'ambito delle competenze indicate, all'interno di questo dipartimento si realizzano lavori di consulenza e assistenza tecnica preventivamente concordati e che siano stati inclusi nel piano di azione annuale approvato dal Consiglio Direttivo.

Il Dipartimento per la Qualità dei Servizi invece, promuove l'impulso alla qualità dei servizi, favorendo l'uso razionale dei finanziamenti e realizzando una buona accountability per i cittadini perseguendo quindi una finalità politica (accountability, trasparenza, qualità dei servizi). Attraverso questo dipartimento l'agenzia è incaricata di sviluppare le funzioni di elaborazione per la relazione al Congresso dei deputati sul piano di gestione della qualità di tutte le agenzie statali, di promuovere e sviluppare attività di analisi e formazione tendenti al miglioramento della qualità nella gestione pubblica. Vale la pena spendere qualche parola in più in relazione a questo Dipartimento. Le prestazioni dell'Agenzia nell'ambito della Qualità dei Servizi rientrano nel *Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado*, stabilito con il Real Decreto 951/2005, del 29 luglio.

Se da un lato le funzioni del dipartimento di Valutazione non sono state sufficienti a raggiungere gli obiettivi previsti al momento della costituzione di questa Agenzia⁷⁸, dall'altra parte l'operato relativo alla Qualità dei servizi merita un'attenzione particolare. Attraverso le funzioni di osservatorio sulla qualità dei servizi al cittadino l'Aeval sviluppa il binomio servizi-cittadini e analizza le organizzazioni come strutture, persone, processi e prodotti attraverso modelli di eccellenza, analisi delle aspettative e valutazione della customer satisfaction. Il tutto passando per il filtro dei cittadini-fruitori.

5.4 Osservazioni e criticità dopo tre anni di attività

⁷⁸ Lo scarso successo delle attività del dipartimento di Valutazione sono da attribuirsi in primo luogo alla mancanza di fondi per finanziare le valutazioni. In secondo luogo le attività principali sono mutate rispetto al disegno originario. L'Aeval si sta trasformando infatti sempre di più in un punto di riferimento per la diffusione della valutazione, piuttosto che un centro attivo dove la valutazione viene effettuata di prima mano.

Le caratteristiche dell'Agenzia fin qui elencate la collocano come centro di eccellenza: una struttura snella (circa 80 persone) divisa per centri di competenza (Valutazione delle politiche pubbliche e Qualità dei Servizi), e composta da esperti. Le funzioni di reporting, di accompagnamento metodologico e di certificazione sono il core-business dell'Agenzia, la quale coopera con le autonomie locali (attraverso la definizione di convenzioni per creare le sinergie sui temi della qualità dei servizi).

La valutazione all'interno dell'Agenzia è quindi intesa come un processo sistematico di analisi e osservazione volto alla conoscenza di un intervento pubblico (che sia esso una norma, un programma, un piano o una politica), per giungere ad un giudizio di valore su base empirica, scientificamente organizzata, rispetto al suo disegno. Si tratta di un'attività specifica, istituzionalmente inserita tra le priorità di un progetto politico di governance, che si avvale di strumenti (qualitativi e quantitativi) delle scienze sociali e di tecniche di gestione pubblica, a fini non solo retrospettivi bensì strategici e prospettici di assunzione delle decisioni, concepita in modo pluralista (incorporando le diverse percezioni degli attori) e cooperativo (per quanto riguarda i diversi livelli istituzionali coinvolti). La valutazione dunque, quale strumento di buon governo, nell'intento congiunto di migliorare la qualità dei servizi pubblici e di razionalizzare l'uso delle risorse pubbliche, dandone conto ai cittadini utenti. Invero la creazione di questa nuova istituzione fa parte di un programma di riforme che integra un insieme di misure al servizio dell'innovazione e della modernizzazione dell'attività pubblica, tra le quali troviamo la "*Ley de Agencias Estatales*", "*L'Estatuto Básico del Empleado Público*" e la "*Ley para el Acceso Electrónico de los Ciudadanos a las Administraciones Públicas*". Inoltre momenti e strutture di valutazione erano già presenti nell'ordinamento spagnolo, dalla Corte dei Conti (Tribunal de Cuentas) a strutture del Ministero dell'Economia, ad altri organismi operanti per determinati settori. L'Agenzia fu considerata quindi fin dal principio come una istituzione con obiettivi di medio e lungo termine, vincolata ai principi e ai requisiti dell'Unione, che fosse in grado di superare la prospettiva di settore e dare impulso ad un sistema pubblico di valutazione, su base omogenea, con istituzionalizzazione della valutazione stessa e raccordo delle diverse esperienze già operanti.

Ancora non si possono fare dei bilanci, ma i programmi elettorali presentati alle ultime elezioni in Spagna e in Francia hanno rafforzato la necessità di valutare i risultati dell'azione del Governo, delle sue politiche e i programmi. In Spagna, tanto il partito del Governo come il

principale partito d'opposizione hanno deciso di "rafforzare" e "migliorare" *l'Agencia de Evaluación y Calidad*. Anche il "Consejo Superior de Cámaras de Comercio", nella sua proposta ai partiti politici, ha raccolto la necessità di dotare *l'Agencia de Evaluación* di maggior rilevanza.

L'AEVAL è come si vede il risultato di un lungo processo, non ancora concluso, che ha interessato fin dalla fine degli anni 90 numerose esperienze di riforma. In Spagna la necessità di valutare le politiche pubbliche gode tuttora del favore unanime sia in ambito accademico, sia in quello politico ma manca ancora di una pratica consolidata. Prima della creazione dell'Agencia la limitazione dell'uso della valutazione si attribuiva ai problemi che potevano scaturire dal disegno e dall'esecuzione delle politiche e dei programmi pubblici, spesso aggravati dagli obiettivi contrastanti e disomogenei e per la difficoltà di mediazione sui risultati. Ciò nonostante la valutazione rimane uno degli elementi chiave per sviluppare la *Governance*, capace di dare una risposta positiva alla necessità di razionalizzare l'uso dei mezzi pubblici e rispondere contemporaneamente ai bisogni dei cittadini e al miglioramento della qualità democratica della nostra società. Il disegno sul quale è stata realizzata l'Agencia si basa quindi sulla concezione di Valutazione come attività istituzionale, con la vocazione di integrarsi nella gestione pubblica e nel funzionamento del sistema politico.

La creazione dell'Agencia rientra in un percorso di modernizzazione della Pubblica Amministrazione intrapreso dalla Spagna ormai già da alcuni anni e non ancora concluso. Anche qui gli investimenti infrastrutturali costituiscono un elemento forte della riforma (rete di interconnessione, amministrazione elettronica).

Le attività dell'Agencia attualmente riguardano in modo particolare le relazioni istituzionali, attraverso le quali far conoscere ed incrementare l'utilizzo della valutazione. L'AEVAL è sempre presente a convegni ed attività internazionali, delle quali pubblica e dà notizia sul proprio sito internet. L'Agencia inoltre continua a fornire informazioni agli amministratori sulle modalità di migliore svolgimento dei servizi pubblici e di migliore organizzazione affinché l'amministrazione sia orientata verso le esigenze dei cittadini.

Le valutazioni condotte dall'agenzia nel biennio 2007-08 hanno riguardato gli effetti del programma nazionale di riforme su: razionalizzazione della spesa farmaceutica; sicurezza energetica; incentivi alla ricerca, sviluppo e innovazione; incentivi alla creazione di imprese e allo sviluppo dell'attività imprenditoriale; registro nazionale di diritti di emissione di gas serra; qualità dei servizi dei musei statali. Il piano di lavoro per le valutazioni nel corso del 2009 ha contemplato le seguenti tematiche: sistema di trasferimenti di tecnologia a imprese; sistema delle borse di studio; gestione collettiva dei diritti stabiliti dalla politica di proprietà

intellettuale; partecipazione dell'amministrazione statale alla promozione dell'autonomia personale e attenzione alle persone in situazione di dipendenza; azioni a carico del bilancio statale nelle aree di influenza socio-economica della rete dei parchi nazionali.

Attualmente le attività dell'Agenzia prevedono la partecipazione a convegni e seminari su *Trasparenza ed Integrità* con lo scopo di promuovere la riflessione sulle nuove strategie che permettono di migliorare e dare risposte alla società sulle decisioni e sulla gestione pubblica con la migliore trasparenza possibile. Un'altra attività è quella di promuovere incontri e tavole rotonde sulla qualità e l'eccellenza, in accordo con il secondo pilastro che caratterizza la missione dell'Agenzia, la qualità dei servizi, proprio sulla qualità e l'eccellenza della gestione pubblica attuale. Il contributo dell'Agenzia dunque, allo stato attuale, è quello di una istituzione di riferimento, che apporta valore aggiunto, concentrando in un unico organismo due logiche o due approcci della valutazione. Istituzionalizzare la valutazione significa infatti incorporare la valutazione nell'agenda governativa e nei processi di formazione delle politiche pubbliche come fattore chiave per la governabilità. Nello stesso tempo l'Agenzia si è prefissata lo scopo di incrementare la partecipazione e dei diversi attori sociali al miglioramento delle loro condizioni e dei servizi.

Ritroviamo nel caso spagnolo un fenomeno molto interessante: l'indebolimento progressivo d'intensità dei vari passaggi, a partire dalla fase iniziale di forte spinta politico-normativa nel momento della decisione e implementazione della nuova istituzione, alla fase finale di attuazione che ha visto scemare in maniera graduale dapprima l'impegno politico e poi quello normativo. Lo scopo dell'Agenzia e il suo ruolo in questo momento sono quelli di costruire una cultura della valutazione che implica la promozione dell'uso della valutazione come pratica istituzionale quotidiana nelle amministrazioni pubbliche.

Osserviamo quindi un elemento importante lo strumento culturale rimane il baluardo dell'Agenzia nella sua missione di istituzionalizzazione della valutazione, di cui in Spagna può essere considerata ancora l'elemento chiave. L'esperienza spagnola può comunque ancora dirci qualcosa. Se è vero che nel corso degli anni sono venuti a mancare quegli elementi che ne avrebbero fatto un modello efficace, rimangono sulla carta gli sforzi fatti dagli attori politici prima e dal legislatore poi, per costruire un sistema istituzionalizzato di valutazione delle politiche pubbliche all'interno di uno stato fortemente decentrato.

Conclusioni

La valutazione negli ultimi anni e in misura particolare nell'ultimo decennio ha raggiunto traguardi importanti anche all'interno delle amministrazioni italiane. La valutazione, concepita come ricerca pratica è sicuramente un fenomeno che dal punto di vista quantitativo è diffuso ormai non solo in ambito accademico ma anche in quello istituzionale.

Volendo tirare le somme della ricerca svolta, la quale peraltro si inserisce in un contesto di riforme ancora in atto e per questo meritevole di ulteriori approfondimenti qualora gli aggiornamenti della normativa lo richiedessero, possiamo delineare un quadro più preciso di cosa si intende per istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche e come questa dovrebbe avvenire.

Per descrivere gli obiettivi raggiunti, quelli raggiunti solo parzialmente e quelli mancati, iniziamo con l'osservare i risultati ottenuti attraverso la lente di ingrandimento della dimensione culturale, ovvero attraverso lo strumento di *learning*.

Abbiamo visto come le strade da percorrere possono essere molteplici, dalla formazione attraverso seminari rivolti non solo ai dipendenti pubblici ma anche ad esperti del settore, mettendo insieme un pubblico che possa interagire su più fronti, all'erogazione di corsi specifici pensati per gli attori della "riforma" (D.lgs 150/2009), abbiamo poi analizzato gli interventi formativi proposti, sia dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, l'ente deputato all'aggiornamento e alla formazione, iniziale e avanzata del personale delle pubbliche amministrazioni, sia dalla Civit, la Commissione indipendente per la trasparenza e l'integrità che per decreto (il 150 del 2009) è l'organismo deputato alla diffusione di linee guida per la misurazione e valutazione delle performance. Abbiamo poi preso in considerazione gli sforzi fatti in un altro paese europeo, la Spagna, che ha provato ad istituire un'Agenzia nazionale di valutazione con lo scopo di incrementare, a livello centrale e trasferire poi a livello periferico (le comunità autonome), i saperi e le pratiche acquisite con le attività dell'Agenzia.

L'istituzionalizzazione della valutazione attraverso gli interventi formativi ha sicuramente prodotto risultati rilevanti, anche se non completamente soddisfacenti.

In primo luogo, analizzando le attività dell'Uval attraverso la gestione del SNV e del progetto Nuval in particolare (un percorso formativo per i nuclei di valutazione e per le amministrazioni), abbiamo visto come in seguito alle innovazioni della programmazione prevista del QSN 2007-2013, si sia avvertito il bisogno di offrire ai nuclei e alle amministrazioni un orientamento adeguato. La nuova programmazione richiedeva infatti la

necessità di valutare *ex post* gli effetti degli interventi e il percorso formativo era stato strutturato proprio in tal senso: aumentando le competenze strettamente tecniche dei nuclei attraverso l'implementazione di approcci specifici per valutazioni *ex-post* (cfr. cap.III).

Ma se da una parte il risultato del percorso può dirsi soddisfacente in termini di professionalità dei docenti, rilevanza degli esperti chiamati ad intervenire e elevata affluenza dei partecipanti iscritti, dall'altra parte, quando si richiedeva di incidere sull'effettiva capacità di rendere questo tipo di valutazioni efficace in tempi ragionevoli, il risultato è stato scarsamente raggiunto. Lo strumento culturale si è rilevato insufficiente in questo caso se non supportato da una piena consapevolezza e responsabilità di tutte le Amministrazioni, impegnate nell'attuazione degli interventi della politica regionale, a rendere concretamente adottabili gli approcci (di cui si è parlato durante il corso). Lo strumento culturale, in questo caso, seppure accompagnato da quello normativo (la sollecitazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, della Delibera CIPE n. 166/2007 per l'attuazione del QSN e le sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea), non è stato accompagnato da quello politico, poiché è mancato l'avvio da parte del Sistema Nazionale di Valutazione, con le attuali risorse e con il sostegno del progetto SNV-NUVAL, di valutazioni pilota da realizzare direttamente attraverso la cooperazione tecnica di più Nuclei di valutazione per sperimentare i metodi misti e gli approcci necessari allo sviluppo della valutazione *ex-post* degli effetti della politica regionale.

Nel secondo caso proposto, (la formazione erogata ai dirigenti dello stato e ai membri degli Organismi indipendenti di valutazione), gli obiettivi sono stati raggiunti solo parzialmente. Anche in questo caso l'istituzionalizzazione della valutazione è avvenuta sia attraverso lo strumento normativo (le disposizioni della riforma Brunetta) sia quello culturale (i corsi erogati dalla SSPA), sia attraverso lo strumento politico (la necessità di dare velocemente attuazione ad una riforma della pubblica amministrazione in risposta a un chiaro bisogno dei cittadini che esigono istituzioni più efficaci e più efficienti).

In questo caso però abbiamo avuto la possibilità di indagare più a fondo i risultati diretti della formazione erogata, grazie alla somministrazione di questionari proprio ai partecipanti dei corsi. Non solo, nell'analisi del secondo caso è stato possibile monitorare da un punto di vista privilegiato (l'attività di tutoring all'interno della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), l'effettivo andamento e la gestione organizzativa dei corsi.

A questo proposito possono trarsi alcune considerazioni essenziali: in primo luogo non vi è stata una comunicazione efficace tra la SSPA e la Civit nel coordinamento generale della didattica. Ciò ha comportato un dislivello di preparazione tra coloro che avevano seguito una

prima serie di lezioni (dedicate solo ai membri degli OIV dei Ministeri e degli Enti nazionali) e quelli che invece (dirigenti pubblici di I e II fascia selezionati su base volontaria) hanno seguito le lezioni gestite ed organizzate esclusivamente dalla SSPA e quindi senza alcun raccordo con quanto già stato fatto in precedenza. Ciò ha influito negativamente sul risultato finale che prevedeva l'implementazione dei nuovi sistemi di misurazione e valutazione delle performance.

In secondo luogo, entrando più nello specifico dell'efficacia dei corsi, occorre rilevare un'altra mancanza di coordinamento tra i tempi di attuazione della riforma e quelli della formazione. Come già descritto nel capitolo IV molti dei dirigenti si sono trovati a dover applicare la nuova normativa e solo successivamente sono stati chiamati per frequentare il corso di formazione sulla normativa stessa da attuare. In entrambi i casi è emersa la necessità di integrare teoria e pratiche, che devono essere condivise in un modello culturale e politico amministrativo che sintetizzi le diverse finalità della valutazione.

Quello che le istituzioni dovrebbero fare è individuare i luoghi e le forme di condivisione di saperi e finalità con l'idea di giungere a metodologie sufficientemente condivise e "trasportabili" da un ente all'altro. Questo fatto potrebbe rafforzare l'istituzionalizzazione della valutazione come pratica (tenendo conto delle teorie) così come le stesse istituzioni. Come abbiamo già rilevato nel II capitolo per praticare la valutazione con successo bisogna che questa venga assimilata e che ne vengano compresi a pieno i suoi significati, che sia resa attuabile attraverso norme e decreti ma, elemento più importante, che venga richiesta dai policy makers.

A questo proposito inseriamo alcune considerazioni conclusive sul caso studiato per ultimo, l'analisi di un modello statale di agenzia di valutazione, utilizzato in Spagna.

L'osservazione dell'AEVAL ha evidenziato che l'agenzia ha ancora molti progressi da compiere. Nel 2008 quando il Servizio Studi del Senato italiano presentava il suo Rapporto sull'agenzia spagnola, come l'esempio di un sistema integrato e centralizzato di valutazione delle politiche pubbliche, sembrava che il modello spagnolo potesse illuminare la strada anche in Italia e condurre verso una valutazione sempre più istituzionalizzata e soprattutto efficace. In realtà, la nascita dell'Aeval nel 2007, nonché la sua attività, se da una parte hanno dimostrato gli sforzi del legislatore (Plan moderniza e Plan conencta 2006-2008) per intraprendere un ambizioso percorso di modernizzazione della pubblica amministrazione, anche attraverso la creazione dell'agenzia stessa nel 2007, dall'altra hanno evidenziato numerosi punti critici.

L'AEVAL continua ad essere una fonte autorevole di analisi e valutazione di politiche pubbliche, nel panorama della pubblica amministrazione centrale spagnola, ma non ha attirato gli interessi dei policy makers, rimanendo quasi completamente tagliata fuori dal circuito politico. Ciò significa che, seppure essa rappresenti sulla carta una *best practice*, la lista dei risultati delle valutazioni e certificazioni realizzate indica chiaramente che la popolazione di amministrazioni coinvolte rimane alquanto limitata. Inoltre anche dal punto di vista periferico permangono in Spagna numerose altre agenzie di valutazione, presenti nelle diverse *Comunidades Autonomas*, che stentano ancora a cedere la propria autonomia in favore di una agenzia nazionale.

Lo studio del caso spagnolo però ci ha permesso in un certo qual modo di chiudere il cerchio sugli strumenti per istituzionalizzare la valutazione, evidenziando le conseguenze della mancanza dello strumento politico.

Possiamo quindi affermare che l'istituzionalizzazione della valutazione nelle amministrazioni pubbliche si è rivelato effettivamente come un processo di costruzione di saperi e condivisione di obiettivi (sia gestionali che istituzionali) ma che per funzionare deve mettere assieme differenti *stakeholders*, individuando delle forme di integrazione di interessi, competenze, finalità e soprattutto di convergenza fra dimensione culturale, normativa e politica.

Il questionario di valutazione

QUESTIONARIO DI MONITORAGGIO e VALUTAZIONE**Applicazione della normativa relativa alla misurazione e valutazione della performance nelle PA- Sezione 1: la formazione****SEDE:** ROMA presso SSPA**Corso** Attuare la Riforma
frequentato: della P.A.**MODALITA' DI RISPOSTA:** per ogni domanda indicare il valore che si vuole attribuire da 1 a 4
1 = insufficiente 2 = sufficiente 3 = buono 4 = ottimo**INFORMAZIONI PRELIMINARI SUL DIRIGENTE**

Amministrazione di appartenenza				
Livello di qualifica dirigenziale				
Età				
Sesso	M		F	
Membro di un OIV	si		no	

INFORMAZIONI RELATIVE ALLA VALUTAZIONE DELLA FORMAZIONE

ARGOMENTO trattato a lezione	DOCENTE	Utilità dell'argomento	Chiarezza espositiva	Interesse all'argomento	Padronanza dei temi trattati	Utilità del materiale didattico
Overview della Riforma. I Pilastri della riforma: misurazione, trasparenza meritocrazia. La riforma nel quadro dei processi di innovazione del settore pubblico nei paesi industrializzati. Il d.lgs 150/09, le principali novità. Le linee guida Civit. La manovra Tremonti e le implicazioni sull'attuazione della Riforma.						
La misurazione e la valutazione della performance organizzativa. La definizione di performance organizzativa: le dimensioni rilevanti. Overview dei sistemi di misurazione e valutazione delle performance. Il ciclo di gestione della performance. Il sistema di misurazione e valutazione. L'individuazione degli obiettivi, degli indicatori e dei target. L'allineamento tra i diversi documenti di informativa interna ed esterna.						
Valutare e premiare le persone La valutazione individuale quale processo di miglioramento delle organizzazioni e di motivazione delle persone. Le metodologie per la valutazione individuale. La gestione del rapporto tra valutatore e valutato. La trasparenza e l'equità del processo di valutazione. Il collegamento tra valutazione individuale e sistema premiante. Le ricompense monetarie e non monetarie: il collegamento con le aspettative del personale e la people strategy.						

QUESTIONARIO DI MONITORAGGIO**Applicazione della normativa relativa alla misurazione e valutazione della performance nelle PA- Sezione 2: implementazione della Riforma**

MODALITA' DI RISPOSTA: per ogni domanda barrare la casellina adiacente alla lettera scelta

Quesito 1.

Come definirebbe in relazione alla situazione attuale del suo ufficio la fase relativa al recepimento del D.Lgs. 150/2009 in materia di misurazione e valutazione della performance, ovvero: costituzione OIV, modifiche al sistema di valutazione e al piano delle performance?							
Non iniziato	A		Fase iniziale	B		Fase avanzata	C

Quesito 2.

In relazione ai tre pilastri della riforma: misurazione, trasparenza e meritocrazia come giudica il D.lgs 150/2009?					
Non innovativo rispetto alla precedente normativa.	A		Innovativo rispetto alla normativa precedente ma non sufficientemente adeguato alle esigenze di modernità della P.A.	B	
Innovativo e all'avanguardia rispetto alla normativa precedente e in relazione alle nuove esigenze della P.A.			C		

Quesito 3.

In relazione agli strumenti ricevuti attraverso la formazione offerta dalla SSPA e dalle informazioni reperibili grazie alle delibere Civit, l'implementazione della Riforma per Lei è risultata:					
Di difficile attuazione a causa degli scarsi strumenti forniti dalla formazione .	A		Di difficile attuazione a causa della normativa Civit poco chiara.	B	
Di facile attuazione grazie alla formazione ricevuta e alle delibere Civit.	C		Di facile attuazione a prescindere dalla formazione e dalle delibere Civit.	D	

Quesito 4.

In relazione agli aspetti psicologici della valutazione (colloquio di valutazione, dinamica valutatore-valutato, resistenze, il collegamento tra valutazione individuale e sistema premiante, valutazione della mera prestazione, scarsa attenzione alla competenza e al potenziale di sviluppo individuale) la sua percezione del feedback del dipendente sul suo rendimento è:					
Negativo, la possibilità di ottenere un basso punteggio tende a non stimolare il dipendente.	A		Positivo, la consapevolezza di dover sottoporsi ad una valutazione che incida sulla retribuzione economica sprona il dipendente a migliori performance.	B	

Negativo, la consapevolezza della mancata applicabilità della sanzione retributiva spinge il dipendente non impegnarsi.	C	
--	----------	--

OSSERVAZIONI E SUGGERIMENTI

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.,(2005) *La valutazione ambiti e approcci* in “Studi di Sociologia” n. 3/2005, Milano, Vita e Pensiero.
- AA.VV., (2003) *Valutazione partecipata di efficacia nei servizi alle persone* in Studi Zancan Politiche e Servizi alle Persone n. 5/2003.
- AEVAL, (Agencia de Evaluación y Calidad), (2009) *Modello de Evaluación, Aprendizaje y Mejora* EVAM
- AGUILERA DE PRAT C., ALCÁNTARA SÁEZ M., (2001) *Politica y Gobierno en Espana*, Valencia, editore Tirant Lo Blanch.
- ANSEMI L.,MIOLO VITALI P., (1989), *La programmazione nelle amministrazioni pubbliche. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè.
- ANTHONY R., (1973) *Sistema di pianificazione e controllo. Uno schema di analisi*, Milano, Etas.
- ANTONIO K. (1998) *Gestión y Evaluación de la calidad de los servicios públicos*, MAP.
- ARCHIBUGI F., (2004) *Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*, Firenze, Alinea.
- ARCHIBUGI F., (2005) *Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico*, Firenze, Alinea,
- AYTO. DE ALCOBENDAS. Dpto. de Investigación y Evaluación. Serie Documentos Especiales.
- AZZONE G, DENTE B, (1999) *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas
- BALLART X., ROMIÒ C., (2000) *Ciencia de la administration*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- BUFFONI B. (2010), in “*Valutare le pubbliche Amministrazioni: tra organizzazione e individuo*”, a cura di G. Urbani, FrancoAngeli ed. Milano.
- BEZZI C., (1998) *Glossario della ricerca sociale e valutativa* in Rassegna Italiana di Valutazione n.11/1998 Il disegno della ricerca valutativa, Franco Angeli Milano
- (2001) *Il disegno della ricerca valutativa*, prima edizione, Milano, Franco Angeli.
 - (2003) *La valutazione dei servizi alla persona*, www.valutazione.it
 - (2010) *Il nuovo disegno della ricerca valutativa. Terza edizione interamente rivista*, Milano, Franco Angeli.

BEZZI, C. et al., (2006) *Valutazione in azione. Lezioni apprese da casi locali*, Milano, Angeli.

BLALOCK A., (2001) Editor, *Evaluating Social Programs at the State and Local Level*, The Upjohn Institute,

BORGHI S., (2004) *La valutazione ed il controllo strategico nell'ambito della nuova disciplina dei controlli interni nella pubblica amministrazione*, in Riv. Corte conti.

BUSTELO, M. (2006) *The potential role of standards and guidelines in the development of an evaluation culture in Spain*, Evaluation.

CAF (2006) El Marco Común de Evaluación. *Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

CALCÒ F., (2005) *Programmazione strategica e programmazione finanziaria nei ministeri*, in Riv. Conte conti, 3 e 353 ss.

CALISE, M. (1994) *Dopo la partitocrazia. L'Italia tra modelli e realtà*, Torino, Einaudi.

CAPANO, G. (1993), *Le tipologie delle politiche pubbliche: una strada senza uscita*, in "Rivista italiana di scienza politica", n. 3, pp.549-588.

– (2008) *L'analisi delle politiche pubbliche. Per dire la verità al potere*, in Id.

CAPANO G., GIULIANI M. (1996) (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica.

CARABBA, B. 1987 *Programmazione economica*, in Enc. dir., XXXVI, Milano, 1113.

CASAVOLA P., TAGLE L. (2004 /29), *Costruzione di capacità di valutazione: riflessioni sulla recente esperienza nella valutazione dei programmi di sviluppo*, Rassegna Italiana di Valutazione/29, Milano, Franco Angeli.

CESAREO P., (1967) voce *Programmazione* (diritto pubblico), in Nov.mo dig. it., XIV, Torino, , 61 ss.

CHIAPPINELLI C, CONDEMI L., (2004) *Programmazione e controlli nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.

CIUCCI, F. (2010) *Valutazione e Pubblica Amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione*, in TOMEI G. (a cura di), "Valutazione, cittadinanza, partecipazione", numero monografico di Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, n. 1, a. LIV, pp. 11-37

COBB, R. E ELDER, C. D. (1982) *Participation in American politics. The dynamics of Agenda building*, Boston, Mass., Allyn and Bacon.

COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, 2006 *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive*. Rapporto di legislatura, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma.

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO PER IL CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, 2008 Rapporto sull'attività svolta nel periodo settembre 2006-aprile 2008. *La pianificazione strategica nei ministeri*, Roma.

Conseil Scientifique de l'Evaluation (1996) *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris.

CORBETTA P., (1999) *Metodologia e tecnica della ricerca sociale*, Bologna Il Mulino

COTTA, M. (1989) *Il contributo dei «policy studies» alla scienza politica contemporanea*, in A. Panebianco, *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino.

D'AMICO R., (2008) *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*. Vol. II. Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche.

D'ORSOGNA M., (2001) *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli,

DE AMBROGIO U. (a cura di), (2003) *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Roma, Carocci

DE MATTHAEIS S. *Dalla teoria dei Piani alla realtà dei Nuclei: come si diffonde la pratica della valutazione nelle amministrazioni regionali* Tesi di Master Universitario in: "Analisi delle politiche pubbliche" A.A. 2007 – 2008

DENTE B., (1989), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli.

- (1999) *L'evoluzione dei controlli nelle gestioni pubbliche, relazione presentata al convegno "I controlli nelle gestioni pubbliche"*, Perugia, 2-3 Dicembre.
- (2000) *La politica di valutazione nelle politiche pubbliche* in *Rassegna Italiana di Valutazione*, vol. 15, n. 19, pp.11-21.
- (2000) (a cura di) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino.

DENTE, B. VECCHI, G. (1999), *La valutazione e il controllo strategico*, in Azzone e Dente (1999).

DÍAZ MÉNDEZ A., CUÉLLAR MARTÍN E., (2010), Prólogo de JOSÉ ANTONIO MARINA, *Administración Inteligente*, Madrid Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

EASTON, D. (1963) *Il sistema politico*, Milano, Edizioni di Comunità, pp. 279-298.

EQUAL (2004) *La Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. Actuaciones transnacionales, The EQUAL initiative in Andalusia*. Transnational actions, Sevilla, Spain: Consejería de Empleo.

ESPA, E. (2010) *Alcuni buoni motivi per rilanciare l'attenzione alla valutazione pubblica*, in M. Marcantoni ed E. Espa (a cura di), *La valutazione della dirigenza pubblica dopo la Riforma Brunetta*, Milano, Franco Angeli.

ESTUDIO DEL OBSERVATORIO DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA AGENCIA (2006) *Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos. Una valoración de los resultados de la encuesta conjunta del C.I.S. y la Agencia de Evaluación y Calidad*. Departamento Calidad-October/2006.

EVALSED (Tavistock, GHK e Irs) (2003), *The evaluation of socioeconomic development. The Guide*, www.evaled.com; trad. it. *La valutazione dell'impatto socioeconomico. La Guida*, www.retenuvv.it.

FORMEZ (2005), *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'unione europea*, in "Quaderni Formez", n. 32.

FORMEZ (2006) *Modelli di valutazione a confronto: sperimentare per innovare*, Roma.

FORMEZ, (2006) *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma.

FURUBO, J. E. (2006), *Why evaluations sometimes can be used and why they shouldn't*, in Rist e Stame (2006).

GARDE J.A. (2004), *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*, 30/31 May/Dec 2004 INAP, Madrid

- (2006) *La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España*, "Auditoria pública", n.39 del 2006 pag 17-26.

GIANNINI M.S. (1983) voce *Pianificazione*, in Enc. dir., XXIII, Milano, , 629 ss.

GIULIANI, M. (2005) *Politica Pubblica*, in Capano e Giuliani (1996, 317-323).

GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (2009), Ministerio de la Presidencia, Madrid, Aeval.

HINNA, L. (2009) *Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Carocci Editore.

- (2010) *Il ruolo della formazione nel processo di Riforma in atto*, in AA.VV., *13° Rapporto annuale sulla formazione nella PA*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma.

HOWELETT, M. E RAMESH, M. (2003) *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

- (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford, Oxford University Press; trad. It. Come studiare le politiche pubbliche, Bologna, Il Mulino, 2003.

IERACI, G. (2009), *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Aracne.

KUSNHER S. (2010) *La apropiación de la evaluación por las Administraciones Públicas*, Jan/Jun N. 3, 2010, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid

LA SPINA E ESPA (2011) *Analisi e Valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Milano, Pp 256-268.

LANZALACO, L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, Nuova Italia, Scientifica.

LANZALACO, L., PRONTERA, A. (2012) *Politiche pubbliche comparate*, Bologna, Il Mulino.

LASORELLA G., TUCCIARELLI C, (1992) *Atti di pianificazione e programmazione*, in V. DE SIERVO (a cura di), *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 109 ss.

LEONE L., (2001) "La valutazione dei servizi sociali alla persona: stralci di un dibattito in corso" in Stame N. (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp. 129-174.

LEONE L., PREZZA M., (2003) *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, settima edizione, Milano, Franco Angeli.

LIGERO, J. A. (2006) *Building capacity for evaluation. The case of Spain*, Paper for European Commission.

LINDBLOM, CH. e COHEN. D.K. (1979) *Usable knowledge. Social science and social problem solving*, New Haven, Yale university press.

LIPPI, A. (2001) *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani. Una teoria molte pratiche*, Torino, Giappichelli.

- (2007) *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

LIPPI e MORISI M. (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino.

LO SCHIAVO L. (2001) *Qualità e valutazione: confini e valichi di transito in Valutazione 2001* (a cura di Stame N.), Milano, Franco Angeli

LOWI, T.J. (1964) *American business, public policy, case studies, and political theory*, in "World Politics", vol. 16, n.4; trad.it. Politiche pubbliche, "case studies" e teoria politica, in Id., *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999.

MAIRATE, A. (2006), *L'esperienza europea nella costruzione di capacità valutative nell'ambito dei Fondi Strutturali*, relazione presentata al Seminario dei Nuclei di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Capri, 3-4 giugno.

MARCH, J.G. E OLSEN, J. O. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organization Basis of Politics*, New York, The Free press; trad.it. Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica, Bologna, il Mulino, 1992.

MARTINI A. E MO COSTABELLA L., (2006) *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Formez.

MARTINI A. E SISTI M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

MARTINI A., editor (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano*, Roma, Formez.

MEANS (1999), *evaluation socio-economic programs*, vol. I-VI, Luxemburg, Office for official publications for the European communities.

MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), 2007, *L'amministrazione sta cambiando? Una verifica dell'effettività dell'innovazione nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè.

MERINO M. (2007), *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*, "Papeles de Evaluación nº 7", oct/2007, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

MERINO M., RUIZ MARTINEZ, A. (2010) *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

MINTZBERG H., (1996) *Ascesa e declino della pianificazione strategica*, Torino, Isedi.

MONTEDURO F., HINNA L., (2007) *La misurazione delle performance: cos'è e come utilizzarla nelle decisioni*, in AA.VV., *Misurare per decidere: la misurazione della performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Dipartimento di Funzione pubblica, Roma, Rubettino.

MORO, G. (2005) *La valutazione delle politiche pubbliche*, Roma, Carocci.

NORMANN R., (1992) *La gestione strategica*, Milano, Etas.

Nuvv (2003) *studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, Roma, Ministero dell'economia.

PALUMBO M., (2001) *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, F. Angeli.

PATTON, M.Q (1986) *Utilization-focused Evaluation*, Sage Publications Inc., CA

- (1990), *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed), sage, newbury park, ca.
- PATTON, M. Q., PATRIZI, P. A., (2010) *Strategy as the Focus for Evaluation*, *New Directions for Evaluation*, no.128, winter 2010.
- PAVAN M., REGINATO E., (2004) *Programmazione e controllo nello Stato e nelle altre amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè.
- PAWSON, R. (2002) *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in "Sociologia e ricerca sociale", voll. 68-69, pp11-57.
 - (2007), "Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica" in Stame, N. (a cura di) *Classici della valutazione*, Milano, FrancoAngeli.
- PCM, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2001) *Guida alla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolazione*, www.retenuvv.it.
- PEREZ-HERVADA PAYA, J. (2008) *Evaluación de política públicas: el movimiento se demuestra andando*, "E-valoración", n. 6, I, Sept. 2008, SEE, www.sociedadevaluacion.org.
- PERSIANI N., (2002) *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Milano, F. Angeli,
- PETERS, B.G. (1991) *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino.
- PONTI B., (2007) *Amministrazione di risultato, indirizzo politico-amministrativo e dirigenza*, in F. MERLONI, A. PIOGGIA, R. SAGATORI (a cura di), Milano, Giuffrè.
- REBORA G., (1999) *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e associati.
- REGONINI G., (1989) *Lo studio delle politiche pubbliche*, in A. Panebianco, *L'analisi della politica*. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie, Bologna, Il Mulino.
 - (1995), a cura di, *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
 - (2001) *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
 - (2004) *Innovazione istituzionale e accountability democratica*, Working papers del dipartimento di studi sociali e politici, n.3, Milano, Università di Milano.
- ROSSI P. H., FREEMAN H. E. e LIPSEY M. W., (1999) *Evaluation. A systematic approach*, sesta edizione, Thousand Oaks (CA), Sage.
- RUIZ LÓPEZ J. (2004) *Lo importante es participar: el papel de los premios a la calidad en la institucionalización de la evaluación*, 30/31 May/Dec 2004 Madrid, INAP.
- SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di Valutazione www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.org.

SOLA G., (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Nis.

STAKE R. (2007), "La valutazione di programmi, con particolare riferimento alla valutazione sensibile", in Stame, N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Milano, FrancoAngeli.

STAME N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM.

- (1990), Valutazione ex post e conseguenze inattese, *Sociologia e ricerca sociale*, XI, 31, pp. 3-35
- (2000), "evaluation in Italy: an Inverted Sequence from Performance Management to Program Evaluation", in R. Rist, a cura di, *Evaluation Atlas*, New Brunswick, NJ, transactions Publishers.
- (2000), "La valutazione nella P.A.", in Palumbo, M. (a cura di) *2000 Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Primo Annuario dell'Associazione Italiana di Valutazione, Milano, Angeli, pp. 17-20.
- 2001, "Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare" in Palumbo M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Franco Angeli, pp. 21-46.
- 2007 (a cura di) *Classici della valutazione*, Milano, FrancoAngeli.

STAME N., LO PRESTI V., FERRAZZA, D. (2010) *Segretariato sociale e riforma dei servizi*. Percorsi di valutazione, AIV, Milano, FrancoAngeli.

STAME N., SILVANI A., SCARPITTI L. (a cura di), 2001, *Sviluppare le capacità di valutazione dei funzionari pubblici nella gestione dei Fondi Strutturali*, Milano, Franco Angeli.

TAGLE (2001) *Alcune questioni di metodo nella valutazione delle politiche pubbliche di sviluppo locale in aree di economia sommersa*, rassegna Italiana di valutazione, n. 21.

TANESE A., NEGRO G., GRAMIGNA A. (a cura di), 2003, *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche. Valutare la qualità percepita dai cittadini*, Catanzaro, Rubbettino.

THOMAS, V.G., (2010) *The Case for better evaluation theory: Comments on Miller, Kirkhart, and Smith*, "American Journal of Evaluation", Volume 31, settembre 2010, SAGE.

WEBER, M. (1904), "Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitik", trad. it. *L'oggettività conoscitiva della scienza sociale e della politica*, in Weber, *Il metodo delle scienze sociali*, Torino, Einaudi, 1958, pp. 52-141.

WEISS C.H. (1972), *Evaluation research: methods of assessing program effectiveness*, NY, Prentice Hall, inc.,

- (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*, Upper Saddle, River (NJ), Prentice Hall.

WILDAVSKY, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Mass., Little, Brown & Co.

SITOGRAFIA

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<http://www.aeval.es/es/index.html>

American Evaluation Association (AEA)
<http://www.eval.org>
<http://aje.sagepub.com>

Associazione Italiana di Valutazione (AIV)
<http://www.valutazioneitaliana.it>

Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali (Capire)
<http://www.capire.org/>

Uval- Sistema nazionale di Valutazione
www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.org
www.retenuvv.it

Ees - European Evaluation Society
<http://www.europeanevaluation.org>

Eureval - Centre Europeen d'Expertise en Evaluation
<http://www.eureval.org/>

ERVET - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SpA
<http://www.ervet.it/ervet2010/>

Evalsed
www.evalsed.com

Gao (United States Government Accountability Office)
<http://www.gao.gov>

Google books
<http://books.google.com/>

Google scholar
<http://scholar.google.com/>

IAIA – International Association for Impact Assessment
<http://www.iaia.org/>

IDEAS – International Development Evaluation Association
<http://www.ideas-int.org/>

ISFOL
<http://www.isfol.it>

ISTAT

<http://www.istat.it>

Istituto Centrale per il Catalogo Unico

<http://opac.sbn.it>

Maestrando en Políticas Públicas Comparadas FLACSO México

<http://politicasypublicas.blogspot.com/>

Pro.Va. – Progetto Valutazione

<http://www.prova.org>

Red Latinoamericana de Evaluacion y Monitoreo

<http://redlacme.ning.com/>

Regional Policy – Inforegio

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

Sage

<http://www.sagepub.co.uk/journals.nav>

Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

<http://www.sociedadevaluacion.org/>

UK Evaluation Society

<http://www.evaluation.org.uk>

valutazione.it

www.valutazione.it

wikipedia.it

<http://it.wikipedia.org>