

# LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DELLE CLAUSOLE VALUTATIVE

RELAZIONE FINALE  
(GEN16003)

NOVEMBRE

Ricerca promossa da Regione Lombardia nell'ambito del Piano di ricerche del 2016	Relazione Linee guida per la redazione di clausole valutative (Cod. Éupolis Lombardia GEN 16003).
Giunta regionale	Gruppo di lavoro tecnico: Roberta Guerini Dirigente responsabile: Ugo Palaoro
Éupolis Lombardia	Dirigente di riferimento: Filippo Bongiovanni Project Leader: Antonio Dal Bianco Gruppo di ricerca: Gloria Regonini, Università degli Studi di Milano; Giorgio Campilongo, Éupolis Lombardia;

Publicazione non in vendita.  
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia  
Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione  
via Taramelli 12/F - Milano  
[www.eupolislombardia.it](http://www.eupolislombardia.it)

Contatti: [antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it](mailto:antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it)

## Indice

CAPITOLO 1. Quattro modi di impostare e valutare le scelte delle istituzioni pubbliche

CAPITOLO 2. La quarta prospettiva da vicino: l'intervento pubblico come 'politica pubblica'

2.1. Due diversi significati del termine *policy*

2.2. Le politiche pubbliche come *problem solving*

2.3. Il valore aggiunto di questa prospettiva

2.4. Differenza tra leggi e politiche

2.5. Differenza tra scelte di bilancio e politiche

2.6. Differenza tra management e politiche

CAPITOLO 3. Perché è importante la valutazione delle politiche

3.1. L'apprendimento

3.2. L'*accountability*

3.3. Il coinvolgimento dei cittadini

CAPITOLO 4. La situazione italiana

4.1. La valutazione in Italia: il rischio della fallacia delle false equivalenze

CAPITOLO 5. La situazione lombarda: la logica di *policy* nelle relazioni tra legislativo e esecutivo

5.1. Dalla parte del legislativo: gli strumenti di indirizzo e di supervisione (*oversight*)

5.2. Dalla parte dell'esecutivo: l'autonomia nel trasformare l'input legislativo in programmi e progetti concreti

CAPITOLO 6. Il ciclo del *policy making*

6.1. Premesse

6.2. Fasi e operazioni

6.3. Il modello logico: quel che occorre considerare

6.4. Dove management e policy si sovrappongono: il *project management* e la *project leadership*

CAPITOLO 7. Le clausole valutative

7.1. L'incisività delle clausole valutative

7.2 Lo stile delle rendicontazioni: contare, raccontare, raffigurare

Appendice 1 Struttura di un rapporto tipo

BIBLIOGRAFIA

## CAPITOLO 1. Quattro modi di impostare e valutare le scelte delle istituzioni pubbliche<sup>1</sup>

Nelle democrazie contemporanee, tre ambiti sono universalmente riconosciuti come componenti essenziali del buon governo: leggi chiare, denaro pubblico gestito oculatamente, amministrazioni ben organizzate.

Questi tre fondamentali requisiti di un efficace intervento pubblico rimandano alla capacità delle istituzioni di utilizzare tre tipi di competenze disciplinari:

- le competenze giuridiche
- le competenze di finanza pubblica
- le competenze manageriali.

A partire dagli anni '50, a livello internazionale si è affermato un nuovo modo di vedere e di valutare le scelte delle istituzioni politiche. Secondo questa quarta prospettiva, gli interventi vanno costruiti e giudicati in base alla loro capacità di risolvere problemi di rilevanza comune: l'inquinamento dell'aria, la disoccupazione giovanile, la diffusione di malattie esotiche..etc.

*Tavola 1 – Quattro prospettive disciplinari*

prospettive	Alla base stanno	competenze	criteri
1. le norme	i diritti	giuristi	la qualità delle norme
2. il budget	Il denaro pubblico	'ragionieri dello Stato', scienziati delle finanze	la correttezza e sostenibilità dei conti
3. il management	gli apparati amministrativi	esperti di gestione delle risorse organizzative	la performance delle amministrazioni pubbliche
4. le politiche	i problemi pubblici	analisti e valutatori di politiche	l'outcome, il risultato, l'attenuazione di un problema pubblico

Lo sviluppo di queste competenze all'interno dei centri di governo non è solo una mera questione di aggiornamento tecnico. Infatti ciascuna di queste prospettive è dotata non soltanto di sue proprie metodologie, ma di un suo fondamento teorico ed etico, che affonda le radici nei processi di consolidamento istituzionale dello stato contemporaneo.

La prima prospettiva, in ordine di tempo e di rilevanza, è quella giuridica. Del resto, la prima qualificazione attribuita allo stato post-assolutista è 'stato di diritto', stato tenuto al rispetto del principio di legalità. Sul diritto pubblico, costituzionale, amministrativo si fonda il sistema di tutele dei cittadini rispetto agli abusi di chi governa. Visto attraverso questa chiave di lettura,

<sup>1</sup> Questa parte riprende ampiamente l'impostazione adottata in Regonini (2016).

l'intervento pubblico è essenzialmente un intervento sulle leggi e sui regolamenti che definiscono i diritti, le procedure, le competenze formali, gli atti a cui sono obbligati i diversi soggetti giuridicamente rilevanti. I criteri per valutare la loro qualità comprendono la conformità rispetto alle costituzioni nazionali e ai vincoli sovranazionali, la chiarezza e la coerenza delle prescrizioni, la compatibilità con le norme pre-esistenti. Tra le tecniche utilizzate per aumentare la loro qualità, possiamo citare le regole del drafting e l'analisi tecnico normativa (ATN).

La seconda prospettiva è incentrata sulla finanza pubblica e sul patto fiscale al cuore delle relazioni tra potere politico e cittadini nelle istituzioni contemporanee. La separazione del Tesoro dello Stato dalle casse del sovrano e l'imposizione di vincoli al suo potere di tassare e di spendere sono stati un obiettivo fondamentale delle rivoluzioni democratiche, da quella inglese, a quella francese e americana. Analizzato da questa prospettiva, l'intervento pubblico ha come obiettivo centrale una più efficiente e equa acquisizione delle entrate, una spesa più oculata, più contenuta e più trasparente, con la lotta agli sprechi e alla corruzione. Per raggiungere questi obiettivi, sono rafforzate tecniche quali l'audit finanziario, la spending review, i costi standard, la centralizzazione dell'approvvigionamento di beni e servizi (*public procurement*).

La terza prospettiva, quella organizzativa-manageriale, ha le sue radici in un'altra grande trasformazione istituzionale. Tra la fine dell'Ottocento e il Novecento, in Europa e negli Stati Uniti, con la crescita del *welfare state* e la realizzazione di grandi opere pubbliche, prendono corpo imponenti apparati amministrativi basati sulla specializzazione, l'imparzialità, l'avanzamento per merito. Da allora, l'organizzazione razionale di queste strutture e la gestione efficiente delle loro risorse, soprattutto di quelle umane, costituiscono le principali misure del buon governo. Le tecniche collegate a questa impostazione si ispirano agli strumenti di gestione aziendale, che tuttavia richiedono un profondo adattamento per applicare con successo a contesti non di mercato le innovazioni che riguardano le modalità di reclutamento, le clausole contrattuali, le carriere, la valutazione delle performance e gli incentivi per il loro miglioramento.

## CAPITOLO 2. La quarta prospettiva da vicino: l'intervento pubblico come 'politica pubblica'

Gli strumenti utilizzati per capire le esigenze della società sono stati per secoli di tipo 'artigianale', basati sulla capacità dei governanti di tenersi in contatto con i governati attraverso i tradizionali canali di ascolto delle loro domande. A partire dagli anni Cinquanta negli Stati Uniti, e dagli anni Settanta in Gran Bretagna, le risposte delle istituzioni sono lette da una nuova angolazione: come politiche pubbliche, cioè come il consapevole tentativo di trovare una soluzione (o almeno un sollievo) a specifici problemi di rilevanza pubblica, che né il mercato, né i network familiari e sociali riescono a risolvere. In questa prospettiva, l'azione dei governi è disegnata e monitorata secondo la logica del *problem solving*, dalla fase della diagnosi a quella del disegno degli interventi, per passare all'impostazione dell'implementazione e alla

valutazione dei risultati. In un'epoca in cui i problemi diventano più complessi, i cambiamenti richiesti più radicali, i network degli attori più ampi, le interdipendenze più strette, da un approccio di *policy* possono venire indicazioni importanti, soprattutto per indurre i decisori a riflettere e a giustificare le loro scelte in termini verificabili.

## 2.1. Due diversi significati del termine *policy*

Prima di procedere, occorre chiarire un concetto. Nel linguaggio comune, 'politica pubblica' è un generico sinonimo di 'intervento pubblico': pertanto parliamo spesso di politiche della casa, della scuola, della sanità...

Questo significato così largo e indeterminato è utilizzato spesso dai politologi per ricostruire la direzione presa da una politica pubblica considerando fattori quali il contesto politico e culturale o gli assetti istituzionali. Ma in senso tecnico queste espressioni sono solo etichette (*topics*) per identificare i vari settori dell'intervento pubblico.

In questo testo si fa invece riferimento allo specifico significato operativo della prospettiva di *policy*, cioè all'esplicita e competente utilizzazione dell'analisi e della valutazione delle politiche, con i loro concetti e i loro metodi. In questo senso forte, si può parlare dell'adozione di una logica di *policy* solo quando sono presenti nelle istituzioni livelli sufficienti di capacità analitica che consentono di disegnare programmi e progetti e di valutarne gli effetti secondo gli standard più accreditati nel campo delle *policy sciences* (Howlett 2009).

Più precisamente, fare politiche pubbliche equivale a una consapevole attività di *social problem solving* (Anderson 1975: 3). Infatti tutti i più diffusi modelli di analisi si basano su definizioni del ciclo di *policy* le cui fasi hanno una stretta relazione con quelle del *problem solving* in sistemi sociali complessi adattivi, dalla definizione del problema alla formulazione di soluzioni alternative, fino all'implementazione e alla valutazione (Peters 1996; Lodge e Wegrich 2014).

## 2.2. Le politiche pubbliche come *problem solving*

La logica del *problem solving* prevede che, davanti a una situazione percepita come insoddisfacente, sia attivato un percorso con sei passaggi fondamentali.

Figura 2 – Le fasi del problem solving

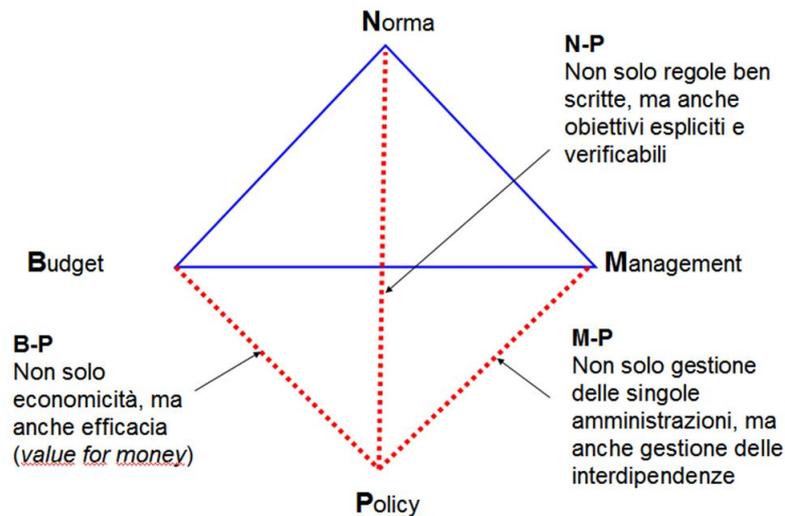


Se trasferiamo questo modello in un contesto istituzionale, possiamo facilmente notare come la sua applicazione a problemi di rilevanza generale, quali le ludopatie o la messa in sicurezza degli edifici, richieda alle amministrazioni pubbliche un salto nelle loro competenze. Infatti questo processo di ‘empiricizzazione del governo’ (Sunstein 2013) si basa sull’utilizzazione di solide evidenze empiriche e sull’attenzione per i concreti comportamenti degli attori, in situazioni spesso caratterizzate da elevata complessità. La sociologia e le scienze delle organizzazioni hanno fornito strumenti di analisi per definire meglio i contorni dei problemi, per impostare l’implementazione e per valutare l’impatto dei programmi adottati. Negli ultimi anni, grazie alle scienze cognitive, possiamo prevedere e migliorare gli schemi mentali utilizzati dai *policymaker* e dai *policytaker* per stimare le valenze, anche simboliche, delle politiche e per gestire il rischio e l’incertezza in situazioni di scelta complesse.

### 2.3. Il valore aggiunto di questa prospettiva

Se una prospettiva di *policy* richiede un così consistente aggiornamento delle competenze, perché adottarla? Qual è il suo valore aggiunto? I motivi sono essenzialmente tre. Innanzi tutto, questa impostazione incoraggia domande più penetranti e acute non solo sul modo in cui una norma è attuata, una spesa è rendicontata, un servizio è gestito, ma anche sull’incisività effettiva degli interventi rispetto al problema che dovrebbero risolvere.

Figura 2 – Il valore aggiunto di una prospettiva di policy



In secondo luogo, la gerarchia formale, così importante per le altre tre prospettive, viene integrata dall'analisi dei network informali che di fatto possono condizionare il risultato di un intervento:

- i destinatari, con le loro aspettative e le loro idiosincrasie
- la burocrazia 'a livello di strada' (Lipsky 1980), gli ultimi terminali della catena del comando, che spesso hanno ampi margini di discrezionalità, non comprimibili dai vertici, se non comprimendo nel contempo la loro disponibilità alla collaborazione
- i media, vecchi e nuovi, e gli esperti esterni, che possono condizionare il giudizio sui risultati conseguiti più di un formale rapporto di valutazione.

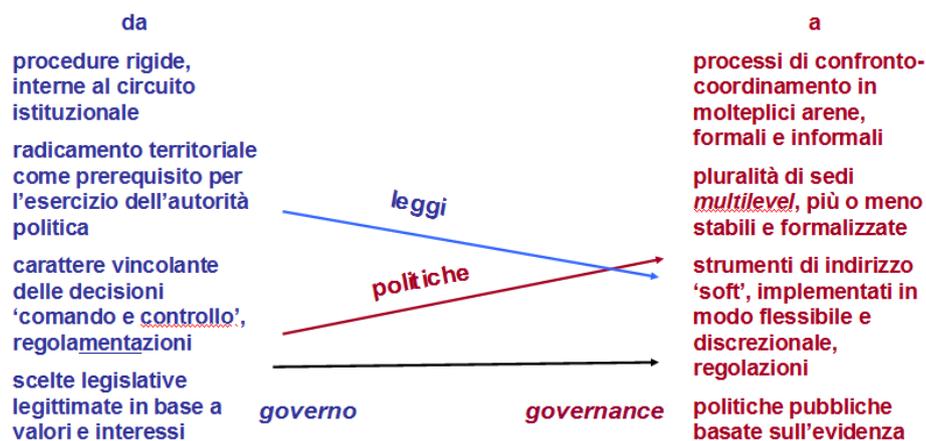
In terzo luogo, gli attori che abbiamo appena citato non sono considerati come intralci, come ostacoli da rimuovere, ma sono trattati come effettivi interlocutori per ogni significativo intervento nelle nostre società aperte. Infatti, in una prospettiva *bottom-up*, gli implementatori e i cittadini, cioè gli addetti al recapito finale e gli utilizzatori delle politiche pubbliche, sulla base delle loro esperienze possono sviluppare conoscenze straordinarie circa la natura dei problemi, le loro cause, le possibili soluzioni, l'effettivo funzionamento dei programmi, i risultati davvero conseguiti e le conseguenze non previste da chi ha disegnato gli interventi. Oggi, in alcuni momenti, la distanza tra istituzioni e problemi della gente sembra incolmabile. Presentare e discutere gli interventi pubblici come soluzioni a problemi di rilevanza generale equivale ad adottare una prospettiva familiare al senso comune, lontana da astrusità tecniche, aperta all'incorporazione della 'saggezza della gente'.

## 2.4. Differenza tra leggi e politiche

Nelle ricerche internazionali, molti politologi descrivono la fase attuale come un passaggio "dal governo alla *governance*" (Pierre e Peters 2000). Questa tendenza comporta una maggiore rilevanza delle politiche pubbliche, perché l'effetto finale delle decisioni vincolanti non dipende più soltanto dall'attività legislativa delle istituzioni competenti in un dato territorio, ma da una

serie di accordi, agende, linee guida, obiettivi, fissati in sedi sovranazionali o in ambiti decisionali decentrati.

Figura 3 – Dal governo alla governance



Questa tendenza aumenta il rischio di confusione tra la prospettiva ‘norma’ e quella ‘politiche pubbliche’. Un chiaro esempio degli equivoci che possono sorgere è dato dall’incomprensione della differenza tra ‘regolamentazione’ e ‘regolazione’.

### La confusione tra ‘regolamentazione’ e ‘regolazione’

Esiste una profonda differenza di significato tra ‘regolamentazione’ (*rulemaking*) e ‘regolazione’ (*regulation*). Quelle due sillabe in più attraggono senza possibilità di fuga gli interventi verso una chiave di lettura esclusivamente giuridica, impedendo la loro interpretazione da una prospettiva di *policy* (*regulatory policy*). La regolamentazione interviene sulle procedure formali, in genere secondo una logica *top-down*, comando e controllo. La regolazione è una strategia istituzionale che mira al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico (la difesa dell’ambiente, della salute nei luoghi di lavoro, la sicurezza stradale...) con un’ampia serie di strumenti, dall’informazione agli incentivi, dal *blame and shame* pubblico alle sanzioni. La regolamentazione comando e controllo costituisce senz’altro una delle risorse che storicamente hanno avuto un peso preponderante nell’impostazione della regolazione, tanto da confondersi con essa. Ma dall’inizio degli anni Novanta, la distinzione è diventata ben chiara. In quegli anni, l’OCSE adotta una serie di iniziative per aumentare la qualità e diminuire gli oneri burocratici della regolazione (OECD 1995). Il progetto si basa su un massiccio ricorso alle evidenze empiriche sia per decidere se effettivamente il problema da risolvere è tale da richiedere un intervento pubblico, sia per scegliere gli strumenti con il miglior rapporto costi/benefici.

Da allora, il contributo alle politiche regolative delle scienze sociali, cognitive, e dell’economia comportamentale ha portato alla luce problemi e soluzioni nettamente diversi da

quelli radicati nelle tradizionali matrici giuridiche ed economiche. L'esempio più noto è la teoria dei *nudge* (Thaler e Sunstein 2008), cioè degli accorgimenti a cui le amministrazioni possono ricorrere per indirizzare le scelte dei cittadini e delle imprese senza ricorrere a imposizioni 'comando e controllo'. Uno dei suoi autori, Cass Sunstein, dal 2009 al 2012 è stato posto dal presidente Obama a capo dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), l'ufficio dell'esecutivo americano che vigila sui costi della regolazione imposti ai cittadini e alle imprese dalle strutture pubbliche. Nel libro '*Simpler: The Future of Government*' (2013), Cass Sunstein presenta un approccio alla semplificazione delle relazioni tra amministrazioni e cittadini che relega a un ruolo marginale le modifiche dei testi normativi, per concentrarsi invece sul modo in cui possono essere individuati e incoraggiati quei comportamenti degli individui, delle famiglie e delle imprese che risultano più convenienti sia per il benessere di chi li adotta, sia per quello della società nel suo complesso.

Purtroppo, i contributi internazionali prodotti negli ultimi due decenni sono rimasti sostanzialmente ininfluenti rispetto alle scelte delle istituzioni italiane a causa della barriera costituita dalla perdurante confusione tra regolazione e regolamentazione, cui si deve larga parte del fallimento di strumenti quali l'analisi di impatto della regolazione (AIR).

### **La semplificazione come politica regolativa: l'esempio degli 'angeli antiburocrazia'**

Affrontare il tema della semplificazione da una prospettiva normativa significa formulare nuove leggi e regolamenti che razionalizzano e riducono gli adempimenti previsti dalle disposizioni precedenti. Il rischio è che il raccordo tra le vecchie norme e le nuove generi a sua volta complicazioni e disallineamenti.

Affrontare lo stesso tema da una prospettiva di policy significa identificare con precisione gli 'irritanti chiave' che rendono così difficile il rapporto tra uffici pubblici e utenti, e cercare di aggirarli agendo su canali di comunicazione online più intuitivi e su canali di comunicazione personale più immediati e 'empatici'.

La valorizzazione del rapporto umano diretto tra regolato e regolatore è del resto la strategia seguita da alcuni governi regionali al di là dei nostri confini, quali il Canton Ticino o la Carinzia, per promuovere la delocalizzazione di piccole e medie imprese italiane nei loro territori. L'imprenditore ha contatti continui con un funzionario-assistente personale (non con uno sportello!) raggiungibile per cellulare o per email '24 x 7', disponibile a recarsi 'a domicilio' per discutere i dettagli del suo progetto, darne una prima valutazione di fattibilità e informarlo degli eventuali incentivi. Lo stesso funzionario-assistente sostiene l'onere dell'interazione con gli uffici che devono rilasciare le autorizzazioni, informa regolarmente l'imprenditore dello stato delle pratiche, lo consiglia sui dettagli e negozia con lui le eventuali modifiche che si rendono necessarie.

A questi esempi di funzionari - assistenti - mediatori culturali si ispira la sperimentazione degli 'angeli anti burocrazia', avviata dalla Giunta regionale lombarda nel dicembre 2014, con un progetto «finalizzato a fornire assistenza alle imprese sia nell'espletamento dei principali adempimenti amministrativi, sia nella rilevazione dei c.d. "nodi burocratici" che, a livello di

sistema, ostacolano l'attività di impresa al fine di individuare le possibili proposte e soluzioni di intervento.»<sup>2</sup>

## 2.5. Differenza tra scelte di bilancio e politiche

Nella grande maggioranza dei casi, le politiche pubbliche richiedono una adeguata copertura finanziaria. E tuttavia le tecniche per l'impostazione e l'*audit* dei bilanci pubblici si basano su una prospettiva diversa da quella della valutazione delle politiche pubbliche. Finché i beni e i servizi che si acquisiscono con la spesa sono relativamente semplici e standardizzabili, è irresponsabile spendere di più per ottenere le stesse cose. In questi casi, strumenti quali la *spending review* permettono di portare alla luce sprechi e inefficienze. Se su un sito di vendite online trovo due stufette elettriche sostanzialmente simili, la scelta della più economica è senz'altro la più razionale. Ma se il problema che si deve affrontare è più complesso, come nel caso di un condominio che vuole cambiare il sistema di riscaldamento, allora diventa necessario un confronto tra alternative che hanno combinazioni di costi e benefici ben più difficili da stimare e comparare: un migliore comfort, una maggiore efficienza energetica, una minore invasività dell'installazione, minori costi di manutenzione... Una prospettiva di *policy* si rivela indispensabile quando la valutazione del *value for money* delle diverse alternative chiama in causa criteri diversi e idee diverse su come ponderarli.

### **La confusione tra valutazione degli investimenti pubblici e valutazione delle politiche**

In molte regioni italiane, i primi esercizi di valutazione sono stati avviati negli anni '90 in occasione della partecipazione a bandi europei per finanziamenti pubblici nel campo delle infrastrutture o della riqualificazione urbana. In questi casi, i progetti sono spesso considerati come 'investimenti', la cui selezione e rendicontazione devono basarsi sull'efficienza economica, cioè su un documentato rapporto positivo tra costi e benefici monetari, con un ritorno delle somme impiegate in un determinato arco di tempo.

Ma per molti problemi non esistono soluzioni che garantiscano un ritorno certo delle risorse finanziarie assorbite. Meglio: gli effetti positivi di molte politiche pubbliche sono difficili da quantificare in termini monetari, e sono difficili da predire con riferimento ai tempi e ai luoghi precisi in cui si manifesteranno. Si pensi alle politiche contro la violenza sulle donne o per la coesione sociale. Nel lungo periodo, è dimostrato che il raggiungimento di questi obiettivi tende ad accompagnarsi a un maggiore benessere, anche economico. Ma, quando sono in gioco problemi di questa natura, sarebbe riduttivo adottare l'efficienza economica quale unico criterio di valutazione delle alternative.

<sup>2</sup> Giunta Regione Lombardia, *Relazione annuale sulla semplificazione - edizione 2016 al Consiglio Regionale*,  
[http://www.semplificazione.regione.lombardia.it/shared/ccurl/417/267/Delibera%20n.%204976\\_30.03.2016%20Relazione%20sulla%20semplificazione%20-%20Edizione%202016.pdf](http://www.semplificazione.regione.lombardia.it/shared/ccurl/417/267/Delibera%20n.%204976_30.03.2016%20Relazione%20sulla%20semplificazione%20-%20Edizione%202016.pdf)

## 2.6. Differenza tra management e politiche

La logica ‘management’ ha come riferimento un’organizzazione, con la sua specifica missione e le sue risorse (umane, finanziarie, informative..). Evidentemente, le politiche pubbliche, per funzionare, richiedono il buon funzionamento di organizzazioni pubbliche e private, di servizi, di apparati amministrativi, ciascuno capace di fare la sua parte.

Ma ragionare in termini di politiche significa porsi domande che vanno oltre i confini della singola organizzazione, per collegare quel che viene fatto all’interno di una struttura con la soluzione di un problema pubblico. Nelle nostre società complesse, con ogni probabilità un miglioramento a questo livello richiede la collaborazione tra diverse organizzazioni, la gestione di progetti comuni, il governo delle interdipendenze. L’attenzione per i messaggi, anche simbolici, trasmessi verso l’esterno.

Un esempio può chiarire la differenza. Secondo *QS Best Student Cities 2016*<sup>3</sup>, che riporta quali sono le città più richieste dagli studenti universitari che decidono di compiere studi all’estero, Milano è solo 38esima. Per recuperare qualche posizione, è senz’altro necessario un impegno nel management degli uffici degli atenei milanesi a diretto contatto con gli studenti internazionali, migliorando le pagine web a loro rivolte, rafforzando le competenze linguistiche del personale, aumentando i corsi in inglese. Ma occorrono anche politiche che richiedono il coinvolgimento di istituzioni esterne, dal Comune alla Città metropolitana, dalle aziende dei servizi alle autorità di polizia, per adeguare l’offerta di alloggi, le agevolazioni per i trasporti pubblici, le modalità di ingresso e i controlli sui permessi di soggiorno.

Al problema degli equivoci e delle sovrapposizioni tra valutazione del management e valutazione delle politiche è dedicato il paragrafo “La valutazione in Italia: il rischio della fallacia delle false equivalenze”.

## CAPITOLO 3. Perché è importante la valutazione delle politiche

Contrariamente a quel che si può immaginare, il principale obiettivo della valutazione non è condannare o assolvere l’operato dei governi. Soprattutto quando la valutazione non riguarda i testi di legge, o la spesa pubblica, o la gestione di singoli comparti dell’amministrazione e dei servizi, ma politiche pubbliche, cioè tentativi di risolvere problemi di rilevanza e preoccupazione comune, le considerazioni e le variabili in gioco sono talmente complesse, che la domanda ‘di chi è la colpa?’ difficilmente può trovare una risposta chiara sulla base di evidenze solide: “La responsabilità politica è piena di ambiguità, ambivalenze e contraddizioni (...). Per molti aspetti, dunque, considerare qualcuno responsabile, o corresponsabile, è un atto di ingiustizia.” (March e Olsen 1995: 160) In ogni caso, nei sistemi democratici sono gli elettori,

<sup>3</sup> <http://www.topuniversities.com/city-rankings/2016#sorting=rank+custom=rank+order=desc+search=>

sulla base di loro propri criteri, a giudicare i governi: gli analisti possono solo fornire valutazioni sui risultati di singoli, specifici programmi e progetti.

Dunque, la valutazione delle politiche è inutile? No. Ma la sua utilità si manifesta su altri piani.

### 3.1. L'apprendimento

La capacità di vedere e riconoscere gli errori è fondamentale per imparare a non ripeterli più. La valutazione permette di apprendere dall'esperienza: se non c'è un chiaro disegno iniziale e un costante monitoraggio, non ci può essere neanche un'effettiva comprensione degli errori e delle loro cause. E, come insegna Michel Crozier, «Un'organizzazione burocratica è un'organizzazione che non riesce a correggersi sulla base dei suoi errori.» (1963: 229)

### 3.2. L'*accountability*

La valutazione garantisce l'*accountability*, cioè la capacità di dare conto ai cittadini-elettori-contribuenti di che cosa ha funzionato e che cosa no, di spiegarne le ragioni e di individuare le responsabilità. Come sappiamo, nei casi estremi, errori quali lo spreco di denaro pubblico o i danni arrecati agli utenti hanno una rilevanza giudiziaria. Ma c'è una vastissima area di scelte inopportune, stupide, inutilmente gravose per i cittadini, che la magistratura non può e non deve intercettare, ma che non per questo devono rimanere nascoste e prive di responsabili.

### 3.3. Il coinvolgimento dei cittadini

E' difficile per i cittadini 'avere la loro da dire' sulle scelte pubbliche quando gli stessi politici e i dirigenti amministrativi vedono l'azione pubblica solo come approvazione di leggi, stanziamento di fondi, gestione di strutture burocratiche. Dal punto di vista del cittadino interessato a far sentire la sua voce, la lista interminabile dei 'visto..visto..visto..' con i più astrusi e remoti richiami a leggi e regolamenti, è una cortina fumogena che impedisce la risalita dal basso verso l'alto di conoscenze, di esperienze, di proposte alternative.

Nell'epoca della 'post verità', le istituzioni pubbliche possono dare un contributo molto importante alla qualità del confronto politico

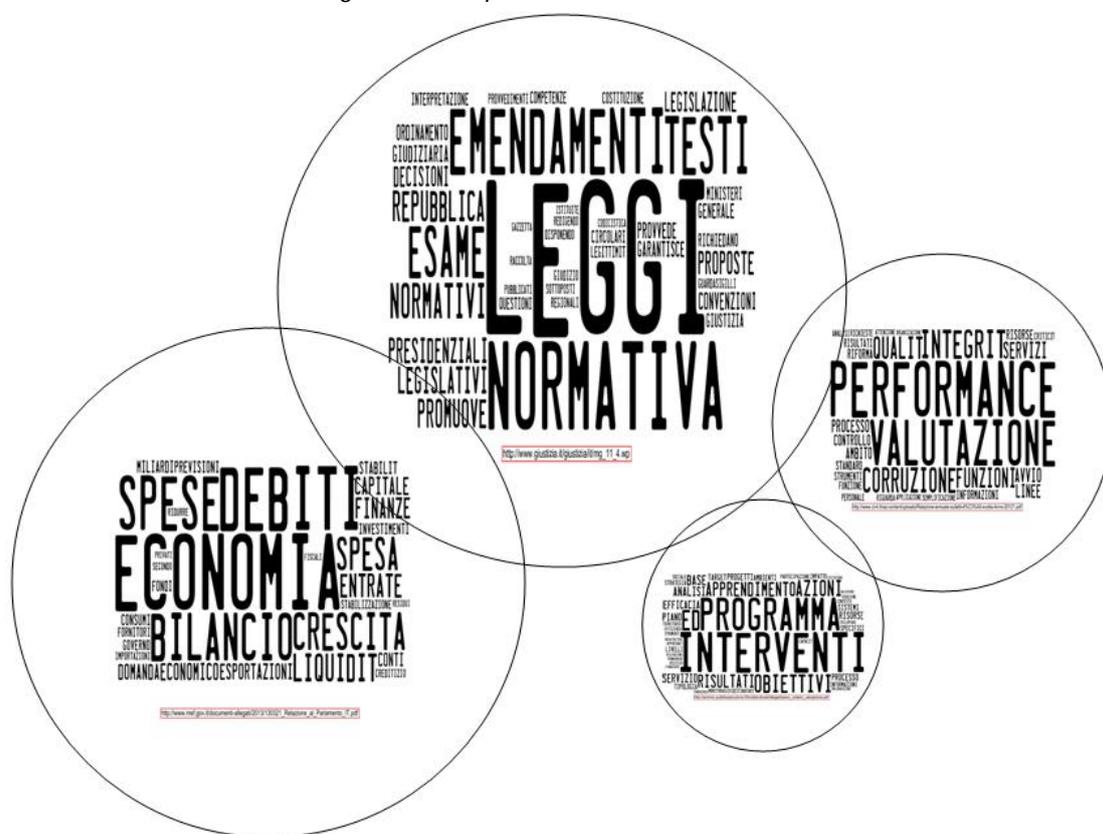
- presentando in termini chiari e falsificabili le ipotesi che stanno alla base delle loro decisioni di *policy*
- accettando che i risultati conseguiti siano sottoposti a una valutazione indipendente e pubblica<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Si ricorda che l'Art.8 dello Statuto della Regione Lombardia afferma, tra l'altro:" 1. La Regione:  
a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative;

## CAPITOLO 4. La situazione italiana

Se consideriamo lo sviluppo delle chiavi di lettura utilizzate in Italia per impostare e giudicare le scelte pubbliche, dobbiamo constatare il perdurante predominio della prospettiva giuridica, integrata da una crescente attenzione per l'analisi dell'impatto dei provvedimenti sulle finanze pubbliche, anche per la vigilanza esercitata dalle istituzioni dell'Unione Europea sui nostri conti pubblici. A partire dagli anni Ottanta, anche per effetto della diffusione del *New Public Management* (NPM), acquistano una loro autonoma rilevanza le discipline aziendalistiche e manageriali, mentre rimane ampiamente sottoutilizzata una prospettiva di *policy*.

Figura 4 – Lo squilibrio della valutazione in Italia



Ancora oggi (novembre 2016), sul sito dell'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>5</sup>, le iniziative adottate sono rendicontate esclusivamente all'interno della prospettiva 'norme', con i dati circa i provvedimenti attuativi degli atti normativi.

b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche.”

<sup>5</sup> <http://www.programmagoverno.gov.it/>

#### 4.1. La valutazione in Italia: il rischio della fallacia delle false equivalenze

Questa situazione genera molti equivoci quando si affronta il tema della valutazione dell'intervento pubblico, per l'elevato rischio di incorrere nella 'fallacia delle false equivalenze', cioè nella confusione tra le diverse prospettive. Termini quali efficienza, trasparenza, *performance*, rendimento, risultati, *audit*, qualità, controllo, *accountability*, razionalizzazione, merito, valore, semplificazione, hanno tutti una forte e convergente connotazione positiva. Eppure, ciascuno di loro fa riferimento a concetti, finalità e metodi di misurazione anche molto diversi, a seconda della prospettiva analitica all'interno della quale è impiegato: norme e regolamenti, o dinamiche di spesa, o gestione degli apparati e del personale, o implementazione di politiche, programmi, progetti. In particolare, lo sfumato confine tra una prospettiva di management e una di *policy* rischia di essere sistematicamente ignorato, con la conseguenza di generare 'indicatori di ciò che è bene' pieni di contraddizioni logiche e di difficoltà operative (Behn 2003; Pollitt 2013)<sup>6</sup>. Nel dibattito intorno alla valutazione delle performance, è ormai divenuta un luogo comune la distinzione tra prestazioni individuali e prestazioni organizzative<sup>7</sup>. Ha invece ricevuto scarsa attenzione il problema di come distinguere, valutare e mettere tra loro in relazione i risultati conseguiti all'interno di una singola amministrazione rispetto a quelli raggiunti in un'arena di *policy*, in cui

- si cumulano vincoli normativi provenienti da diverse fonti
- le risorse, anche finanziarie, sono disperse e hanno una maggiore volatilità
- le responsabilità sono molteplici, oscillano, si intrecciano e si svincolano in base a dinamiche non comprimibili: rinnovi degli organi politici, avvicendamenti dei dirigenti, urgenze nate in altri fronti.

Eppure, in molti casi, è solo dal confronto con questa complessità che possono venire significativi miglioramenti per l'efficacia dell'intervento pubblico e per la vita dei cittadini. Non è un esercizio facile (Bourn 2007). Anche nelle nazioni più attrezzate della nostra, elaborare metodi appropriati rispetto alle diverse prospettive di analisi, ma nel contempo sensibili ai contesti e concretamente utilizzabili per trarre indicazioni pratiche, è un lavoro continuo<sup>8</sup>, sempre in bilico tra l'eccesso di sofisticatezza intellettuale, con il rischio dell'astrattezza, e la banalità delle ricette e delle classifiche ad uso delle polemiche politiche e dei media.

Ma non vedere la 'fallacia delle false equivalenze' condanna la valutazione del settore pubblico italiano a una serie di tensioni e ambiguità che producono impotenza tecnica,

<sup>6</sup> Per una presentazione più divulgativa della difficile distinzione, v. Katherine Barrett and Richard Greene, *Government's Data-Driven Frenemies*, in *Governing*, 17 marzo 2016, <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/gov-performance-measurement-program-evaluator.html>

<sup>7</sup> La distinzione è chiaramente contemplata anche nella L. 124/2015.

<sup>8</sup> V. ad esempio GAO, *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*, la cui prima versione del 2005 (<http://www.gao.gov/assets/210/202674.pdf>) è stata sostituita nel 2012 da una miniguia di due pagine (<http://www.gao.gov/assets/80/77277.pdf>).

*compliance* solo formale e, in conclusione, irrilevanza. Eppure, la valutazione è un esercizio fondamentale:

“Se non misuri i risultati, non puoi distinguere i successi dai fallimenti  
 Se non distingui i successi, non puoi premiarli  
 Se non premi i successi, probabilmente stai premiando i fallimenti  
 Se non distingui i successi, non puoi apprendere da essi  
 Se non riconosci i fallimenti, non puoi correggerli  
 Se sai dimostrarei risultati, puoi ottenere il sostegno pubblico  
 Ciò che è misurato è fatto” (Osborne e Gaebler 1992)

La tabella seguente fornisce una sintetica esemplificazione delle differenze tra i problemi e gli errori che possono nascere all'interno di ciascuna delle quattro prospettive qui utilizzate.

Tavola 2 – Quattro prospettive, quattro tipi di problemi

Ambiti	Problemi
criticità del mandato legislativo	qualità del testo: - ambiguità interpretative - conflitti con altre norme vincoli posti dal testo - troppo stringenti per i tempi - troppo stringenti per gli adempimenti
criticità della copertura finanziaria	(accantonando le generiche osservazioni sulla scarsità dei fondi e sul peso del debito) allocazioni disfunzionali alla puntuale utilizzazione da parte dei vari destinatari - tempi della spesa - modalità della spesa - modalità di rendicontazione
criticità organizzative e manageriali	adempimenti che si rivelano più complessi del previsto - con riferimento alle strutture amministrative direttamente controllate - con riferimento a strutture amministrative di altri livelli istituzionali - con riferimento a organizzazioni non amministrative (associazioni di categoria, ordini professionali, no profit...) tipo di adempimenti: - utilizzazione delle risorse interne (risorse umane, logistica, ICT...) - produzione dell'output richiesto - relazioni con i destinatari ( <i>delivery</i> ) ...

<p>criticità di <i>policy</i></p>	<p>il disegno dell'implementazione è stato più difficile del previsto, o è mancato del tutto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per l'oscurità degli obiettivi della <i>policy</i></li> <li>- per la complicazione delle procedure previste</li> <li>- per l'oscurità dei compiti dei singoli soggetti</li> </ul> <p>le relazioni inter-organizzative sono state complicate</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per conflitti di fondo tra i soggetti coinvolti</li> <li>- per mancanza di network funzionanti</li> <li>- per mancanza di un preciso responsabile..</li> </ul> <p>il monitoraggio dell'implementazione è stato carente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per l'assenza dei dati</li> <li>- per la cattiva qualità dei dati</li> <li>- per la dispersione dei dati tra molti soggetti..</li> </ul> <p>la rilevazione dei risultati è stata difficile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i risultati attesi non erano chiari</li> <li>- gli indicatori di risultato non erano adeguati</li> <li>- i destinatari non sono stati coinvolti</li> <li>- i destinatari non hanno collaborato</li> <li>- il contesto è cambiato e ha reso obsoleti gli indicatori ...</li> </ul>
-----------------------------------	--

## CAPITOLO 5. La situazione lombarda: la logica di *policy* nelle relazioni tra legislativo e esecutivo

Per molti versi, rispetto alla prospettiva al centro di questo documento, il contesto istituzionale lombardo appare nettamente più avanzato rispetto al contesto nazionale.

### 5.1. Dalla parte del legislativo: gli strumenti di indirizzo e di supervisione (*oversight*)

Larga parte delle assemblee legislative, ai livelli nazionali e regionali, stanno spostando le loro funzioni dalla mera attività legislativa, da cui prendono il nome, a una prospettiva di *policy*, più inclusiva e più adeguata rispetto alle dinamiche in atto ‘dal governo alla *governance*’.

Per quanto riguarda la Regione Lombardia, lo Statuto mette in capo al Consiglio non solo “la funzione di controllo sull’attuazione delle leggi”, ma anche “la valutazione degli effetti delle politiche regionali” (Art. 14).

A livello internazionale, gli strumenti tecnici utilizzati per rafforzare la funzione di controllo e valutazione dei legislativi sull’operato degli esecutivi sono diversi:

- inclusione di una data di scadenza nelle leggi, in modo da subordinare l’eventuale proroga alla dimostrazione dei loro effetti positivi, con valutazioni in cui l’onere della prova ricade su coloro che intendono mantenerle in vigore oltre la scadenza
- inserimento nelle leggi di clausole valutative che impegnano formalmente l’esecutivo a fornire precise informazioni sugli effetti delle politiche adottate in base alla legge stessa

- istituzione di commissioni con la missione di una sistematica valutazione della spesa, del management, delle politiche.

In base all'Art. 45 dello Statuto, il Consiglio regionale della Lombardia è dotato di un Comitato Paritetico di controllo e Valutazione:

“1. Il Consiglio regionale istituisce (..) un Comitato nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritetico.

2. Il Comitato propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative.”<sup>9</sup>

Il Comitato Paritetico di controllo e Valutazione si avvale della collaborazione tecnica dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali, dotato di competenze metodologiche e tecniche.

## 5. 2. Dalla parte dell'esecutivo: l'autonomia nel trasformare l'input legislativo in programmi e progetti concreti

Come viene chiaramente precisato in un documento dell'amministrazione britannica che fissa le competenze degli analisti di politiche pubbliche che lavorano nel settore pubblico, “Le politiche pubbliche sono attività finalizzate a raggiungere gli obiettivi dei politici eletti al governo”<sup>10</sup>. Nei sistemi democratici, il legislativo approva la legge e il bilancio. Ma poi, sta all'autonomia propria del potere esecutivo 'convertire' questi input in linee di azione, in cui mette in gioco la sua visione del futuro, i suoi obiettivi di legislatura, la sua impostazione della gestione degli apparati amministrativi.

Da questa prospettiva, una logica di *policy* permette all'esecutivo di comprendere e utilizzare pienamente il suo potere discrezionale trasformando l'insieme dei vincoli e delle risorse che gli sono forniti dalle leggi e dai bilanci approvati dal legislativo, per convertirli in precise politiche, articolate in programmi e progetti più specifici. Di per sé, le 'provviste' legislative e finanziarie sono mezzi, non fini: nella maggioranza dei casi, la loro utilizzazione può essere combinata in molti modi diversi. Questa prospettiva apre un ampio spazio di intervento. Naturalmente, questo potere discrezionale non è incondizionato: il principio dell'*accountability* (v. sopra) richiede che le soluzioni adottate siano trasparenti e aperte alla valutazione di soggetti terzi, esterni all'esecutivo, perché 'non si chiede all'oste se il vino è buono'. E alla fine saranno gli elettori a giudicare i risultati raggiunti. Ma in ogni caso ragionare per politiche, programmi, progetti

<sup>9</sup> Il Regolamento recita: “1. Il Comitato di controllo e valutazione opera per consentire l'esercizio della funzione consiliare di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevista dall'articolo 14, comma 2, dello Statuto. A tal fine:

a) formula proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, propone l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali, ne esamina gli esiti (...)” (Art. 109, comma 1)

<sup>10</sup> *Introduction to the Policy Profession. Skills and Knowledge Framework* (p. 5) [https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/sites/default/files/policy\\_profession\\_skills\\_and\\_knowledge\\_framework\\_jan2013web.pdf](https://civilservicelearning.civilservice.gov.uk/sites/default/files/policy_profession_skills_and_knowledge_framework_jan2013web.pdf)

equivale a utilizzare la possibilità di combinare il mandato legislativo e le risorse disponibili per selezionare le soluzioni preferite e per realizzare il programma di governo per la legislatura.

## CAPITOLO 6. Il ciclo del *policy making*

### 6.1. Premesse

1. La tabella seguente descrive alcuni passaggi standard del ciclo del *policy making*. Presentati in questo formato, possono generare l'idea di elaborazioni complicate, con adempimenti difficili da rispettare. In realtà, le diverse fasi rendono esplicito un percorso che, in modo più o meno diretto e consapevole, tutti noi facciamo quando siamo davanti a una scelta, che si tratti della vacanza con i figli o di un investimento finanziario.

2. Lo schema presentato ha l'ambizione di servire come linea guida per affrontare i problemi più disparati, dal bullismo nelle scuole alla costruzione di una nuova arteria stradale. Naturalmente, il contenuto dei diversi *step* varia fortemente a seconda del tipo di decisione in gioco.

3. I passaggi previsti richiedono l'interazione tra molteplici categorie di *policy maker*, dotate di diverse autorità e competenze:

- i responsabili politici
- i tecnici, interni e esterni alle strutture regionali
- i funzionari amministrativi
- gli *stakeholder*...

Il ruolo svolto dalle varie categorie va adattato caso per caso, in base alla natura dei problemi sul tappeto e allo stadio dell'analisi.

4. Lo schema delinea un percorso che parte 'da zero', da una situazione di 'foglio bianco', in cui i decisori possono seguire senza condizionamenti la logica del *problem solving*. Nella realtà, le scelte di *policy* in molti casi arrivano sul tavolo dell'esecutivo già 'incapsulate' in una serie di vincoli:

- di tipo politico-programmatico, perché riguardano aspetti del programma di legislatura o impegni presi in sede di Conferenza Stato Regioni
- di tipo legislativo, perché l'input è fornito dal testo di una legge o da un altro atto normativo, che può essere molto dettagliato e lasciare pochi margini di manovra
- di tipo finanziario, perché il bilancio pluriennale obbliga ad utilizzare determinati fondi con modalità e in tempi prestabiliti
- di tipo manageriale, perché esistono rigidità organizzative che rendono difficile il coordinamento ...

Sta all'intelligenza di tutti gli attori (politici, tecnici, funzionari amministrativi) capire come adattare lo schema alle concrete esigenze di una specifica situazione di scelta.

5. Se una sequenza di decisioni pubbliche viene impostata dall'inizio in base alla logica del *problem solving*, le fasi successive sono più semplici da impostare e gestire. In particolare, nei

passaggi dall'approvazione della legge all'individuazione dei programmi specifici, fino alla loro implementazione e valutazione, per chi riceve un incarico è più facile ricostruire il percorso in cui si colloca il suo intervento.

6. La successione delle fasi qui sotto presentata risulta tanto più utile quanto più i problemi sul tappeto sono identificabili con una buona approssimazione, sono scomponibili nelle loro componenti principali e prevedibili nella loro evoluzione. Molte istituzioni pubbliche cominciano a confrontarsi con un dato: purtroppo, in questa nostra epoca, molti problemi pubblici non ricadono in questa categoria, ma hanno caratteristiche indefinite, e persino perverse (*wicked*), che consentono solo approssimazioni per prova /errore.

## 6.2. Fasi e operazioni

Tavola 3 – Fasi del policy making e operazioni da compiere

Fasi del ciclo di <i>policy</i>	Operazioni da compiere
1. Definizione del problema	<p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dare maggiore precisione, concretezza e chiarezza al problema</li> <li>- scomporlo nei suoi multiformi aspetti</li> <li>- dare una prima quantificazione delle grandezze in gioco</li> <li>- isolare i suoi contorni dall'influenza delle mode, dei pregiudizi, della propaganda.</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perché un nuovo intervento, una nuova legge, una nuova riforma?</li> <li>- quali sono i problemi da risolvere?</li> <li>- quali evidenze li definiscono?</li> <li>- come si manifesta il disagio?</li> <li>- quali confini ha?</li> <li>- chi lo manifesta?</li> <li>- da quanto tempo?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- raccolta di evidenze con la ricerca sociale</li> <li>- analisi del <i>sentiment</i> da stampa, internet, social media....</li> <li>- interviste, <i>focus group</i>...</li> </ul>

<p>2. Analisi delle cause del problema</p>	<p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fare un censimento delle evidenze disponibili e valutare la loro qualità</li> <li>- valutare i costi/benefici di un loro approfondimento con nuove ricerche</li> <li>- integrare le evidenze entro un modello causale che comprende le principali variabili</li> <li>- verificare quale parte delle cause può essere realisticamente aggredita con interventi di scala regionale.</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <p>le cause del problema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sono inedite e riguardano i grandi cambiamenti del nostro tempo, o hanno origini più vicine?</li> <li>- hanno a che fare con 'fallimenti del mercato' (beni pubblici, asimmetrie informative, monopoli, ecc)?</li> <li>- risiedono nell'inadeguatezza delle precedenti politiche? perché gli interventi precedenti non hanno dato i risultati attesi?</li> <li>- derivano da errori di implementazione da parte delle amministrazioni pubbliche?</li> <li>- dipendono da un cambiamento di sensibilità/preferenze da parte dei destinatari?</li> <li>- riguardano convinzioni etiche o religiose?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- meta-analisi della letteratura, anche internazionale</li> <li>- eventuale raccolta di nuovi dati</li> <li>- eventuali micro-sperimentazioni randomizzate...</li> </ul>
<p>3. Individuazione delle possibili soluzioni</p>	<p>3.1. Ricercare evidenze oggettive</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- procedere a una prima, provvisoria identificazione delle opzioni realisticamente disponibili</li> <li>- concordare i criteri per la loro valutazione (a partire dalle classiche '4 E': economicità, efficienza, efficacia, equità)</li> <li>- prendere atto del fatto che spesso non sono possibili vere, definitive soluzioni, ma solo attenuazioni, rimedi-tampone</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- che cosa succede se non si fa nulla?</li> <li>- quali risorse richiedono le varie alternative, e a quali costi? <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;risorse finanziarie</li> <li>&lt;risorse umane: formazione, dislocazione..</li> <li>&lt;logistica</li> <li>&lt;approvvigionamento di beni e servizi da terzi</li> <li>&lt;comunicazione</li> <li>&lt;ICT...</li> </ul> </li> <li>- date le risorse disponibili, quali soluzioni sono davvero fattibili? <ul style="list-style-type: none"> <li>&lt;vincoli normativi europei, nazionali, regionali</li> <li>&lt;vincoli di bilancio</li> <li>&lt;vincoli organizzativi: interdipendenze con le scelte di altri soggetti</li> </ul> </li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborazione di scenari, trend, proiezioni (<i>Delphi, trend impact analysis, scenario workshop, horizon scanning</i>)..</li> <li>- apprendimento dall'implementazione di politiche analoghe</li> <li>- esempi nazionali e internazionali</li> </ul>

	<p>3.2. Consultare gli <i>stakeholder</i></p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- identificare gli <i>stakeholder</i>, compresi i destinatari finali, cioè coloro che possono vedere modificate la loro qualità della vita e/o le loro prospettive economiche e/o le loro convinzioni etiche per effetto degli interventi progettati</li> <li>- informarli in anticipo e per iscritto delle opzioni sul tappeto e delle logiche che hanno portato alla loro attenzione</li> <li>- spiegare per quali aspetti le proposte sono meglio dello status quo, e hanno buone probabilità di portare qualche sollievo</li> <li>- identificare gli spazi per possibili negoziazioni</li> <li>- integrare i classici criteri di valutazione (economicità, efficienza, efficacia, equità) con altri, più sensibili alle diverse caratteristiche dei destinatari: accettabilità, appropriatezza, urgenza, continuità nel tempo, reversibilità delle scelte..</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- c'è un modo sicuramente sbagliato di fare le politiche pubbliche: calarle dall'alto in modo omogeneo, come se un unico numero di scarpe potesse andare bene a tutti (Wildavsky 1979). Quali sono le raccomandazioni e le evidenze che possono portare a modulare meglio le politiche?</li> <li>- si può creare un network che affianchi e garantisca un feedback alle scelte delle istituzioni?</li> <li>- data la natura del problema e degli stakeholder, è possibile attuare forme di vera e propria co-produzione delle politiche e dei servizi?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- costruzione di un'anagrafe degli <i>stakeholder</i> con i dati sulle loro caratteristiche sociali e sulla loro distribuzione sul territorio</li> </ul> <p><u>Output</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- una traccia aggiornata e condivisa degli incontri, con le osservazioni e le proposte emerse</li> </ul>
--	---

	<p>3.3. Scrivere un <i>position paper</i> con le alternative da sottoporre ai decisori</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- riassumere la prima fase di selezione delle alternative, dando conto delle ragioni per le quali alcune sono state promosse e altre abbandonate</li> <li>- fornire una sintesi dei costi e dei benefici (in senso lato, e non solo finanziario) collegati a ciascuna di esse</li> <li>- dare una sintetica valutazione delle alternative alla luce dei classici criteri 'hard' (4 E) e di quelli 'soft', costruendo una matrice delle decisioni (alternative sulle righe, criteri sulle colonne, e punteggi nelle caselle)</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- che cosa devono sapere i decisori sulle alternative che si apprestato a vagliare, sui loro costi e benefici, sui loro effetti di breve, medio e lungo periodo?</li> <li>- perché le cose dovrebbero cambiare? qual è la teoria, il meccanismo, la logica, che si suppone colleghi i nuovi mezzi (gli interventi) ai fini (il miglioramento)?</li> <li>- quali risultati sono attesi, dove e quando?</li> <li>- qual è il grado di consenso rispetto a ciascuna valutazione?</li> <li>- quali sono i punti più controversi?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le evidenze rintracciate nelle fasi precedenti</li> </ul> <p><u>Output</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il <i>position paper</i> è sottoposto ai decisori. Nel caso emergano valutazioni molto diverse tra i soggetti intervenuti nelle diverse fasi, e pertanto la matrice delle decisioni risulti confusa, ognuno può farsi carico di una sintesi dei suoi rilievi.</li> </ul>
<p>4. Decisione</p>	<p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- approfondire i dettagli di maggiore interesse per il decisore politico</li> <li>- assistere gli organi decisionali nell'analisi delle conseguenze delle diverse alternative</li> <li>- delineare la concreta articolazione in programmi e progetti</li> <li>- definire le responsabilità per la fase dell'attuazione</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- qual è il grado di consenso per le diverse alternative?</li> <li>- quali prodotti percepibili e apprezzabili dai destinatari saranno forniti?</li> <li>- con quale distribuzione territoriale?</li> <li>- quanto tempo occorre aspettare per vedere i risultati?</li> <li>- quali variabili possono influire negativamente sugli esiti?</li> <li>- a chi spetterà la regia dei diversi progetti?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <p>accanto ai dati e alle valutazioni citati nel <i>position paper</i>, in questa fase intervengono anche criteri politici, relazioni di fiducia personale e canali informativi confidenziali</p>

5. Implementazione	<p>5.1. Articolare i programmi e i progetti specifici e le relative responsabilità</p> <p><u>Premessa</u> più i programmi sono dettagliati, puntuali, circoscritti, e maggiore è la possibilità di misurare il loro andamento e di condurli al successo</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- definizione degli obiettivi attesi in termini di prodotti, risultati, impatto</li> <li>- definizione delle responsabilità</li> <li>- queste due scelte - obiettivi e responsabilità - sono strettamente connesse, e devono essere condotte in parallelo</li> <li>- previsione di metodi di coordinamento e di concertazione in corso d'opera: tavoli virtuali, <i>chat</i>, <i>mailing list</i>..</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- chi deve fare che cosa, con quali tempi, e con quali risorse?</li> <li>- quali amministrazioni interne e esterne alla regione sono coinvolte?</li> <li>- come saranno informate dei nuovi compiti?</li> <li>- chi sono i <i>project leader</i>? (v. oltre)</li> <li>- quali sono gli <i>stakeholder</i> che possono condizionare il successo del progetto?</li> <li>- chi sarà incaricato del monitoraggio e della valutazione interna, cioè condotta dagli stessi implementatori?</li> <li>- ci sarà una valutazione esterna, cioè svolta da organismi indipendenti?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ricostruzione del network dei soggetti istituzionali e non coinvolti nell'implementazione</li> <li>- loro organigrammi</li> </ul>
	<p>5.2. Impostare l'implementazione di ogni programma e progetto</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- applicare il 'modello logico' ai vari programmi/progetti: v. punto 6.3</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- v. oltre, Tavola 4: la valutazione 'formativa', per guardare avanti, a quello che deve essere fatto e agli effetti attesi</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- confronti tecnici con le diverse amministrazioni coinvolte e con gli <i>stakeholder</i></li> </ul> <p><u>Output</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- definizione del piano dell'implementazione, con il cronoprogramma e l'albero delle responsabilità</li> <li>- creazione di strumenti digitali per discutere e coordinare le scelte</li> <li>- creazione di canali a disposizione degli addetti sulla 'linea del fronte', cioè a contatto diretto con i destinatari, per segnalare problemi e incomprensioni</li> </ul>

	<p>5.3. Definire il sistema di monitoraggio</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- scegliere gli indicatori per sorvegliare e misurare i 'parametri vitali'</li> </ul> <p>&gt; gli indicatori non devono essere espressi in termini generici (miglioramenti.. aumenti...), ma in termini precisi: devono essere</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>OVI - Objectively Verifiable Indicators</i> e <i>SMART</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>Specific</i> <i>Measurable</i> <i>Achievable</i> <i>Relevant</i> <i>Time-bound</i></p> <p>&gt; la loro rilevazione deve essere economicamente e organizzativamente sostenibile.</p> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- che cosa è importante sapere sull'andamento di programmi e progetti?</li> <li>- quali sono i colli di bottiglia che possono comprometterne il funzionamento?</li> <li>- quali parametri e quali indicatori oggettivi verificabili saranno utilizzati per valutare i risultati?</li> <li>- con quale frequenza?</li> <li>- chi cura la rilevazione e l'elaborazione dei dati?</li> <li>- chi riceve i feedback?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in tutti i casi in cui è tecnicamente fattibile, legale ed etico, occorre sfruttare gli strumenti SMAC – Social Media, Mobility, Analytics, Cloud: i destinatari spesso lasciano, più o meno consapevolmente, tracce delle loro azioni e preferenze nei rapporti con le amministrazioni o con altri soggetti.</li> </ul> <p><u>Output</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- periodici rapporti con una sintesi delle variazioni principali</li> </ul>
<p>6. Valutazione</p>	<p>6.1. Monitorare gli effetti 'in corso d'opera'</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dal monitoraggio possono venire le prime indicazioni sull'andamento &lt;dei beni e servizi prodotti &lt;dei risultati</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i dati fluiscono regolarmente?</li> <li>- le attività previste si svolgono come programmato?</li> <li>- dalla 'linea del fronte' arrivano segnalazioni? se sì, sono analizzate e risolte?</li> <li>- i destinatari dimostrano di apprezzare le innovazioni?</li> <li>- i problemi all'origine della <i>policy</i> cominciano a diminuire di gravità?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- elaborazione dei dati forniti dalle diverse amministrazioni coinvolte, comprensivi dei contatti e delle attività svolte online</li> </ul>

	<p>6.2. Valutare ex post (<i>summative evaluation</i>)</p> <p><u>Premessa</u>  questo tipo di valutazioni sono utili quando è stata superata la fase dell'assestamento iniziale di una <i>policy</i>, e i risultati sono stabilizzati. Infatti l'avvio di una politica pubblica può comportare livelli di <i>outcome</i> anomali, o al ribasso, per la mancanza di informazione, o, all'opposto, al rialzo, quando l'effetto annuncio suscita aspettative poi ridimensionate. La lunghezza della fase iniziale dipende dalle caratteristiche dei singoli programmi.</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- dopo un congruo periodo di tempo, occorre verificare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di fondo (<i>Overall Objective</i>, o <i>long-term performance goal</i>) della <i>policy</i>, del programma, del progetto</li> <li>- confrontare la realtà con i dati previsti nella fase di impostazione dell'implementazione</li> <li>- valutare i prodotti e i risultati</li> <li>- estrapolare con le tecniche più adeguate (<i>impact assessment</i>) l'impatto effettivo della <i>policy</i>, il suo contributo netto al cambiamento</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le amministrazioni e gli altri soggetti hanno fornito i prodotti attesi nei tempi e nei modi previsti?</li> <li>- i costi sono stati in linea con le previsioni?</li> <li>- i destinatari hanno recepito i cambiamenti richiesti? hanno adottato nuovi comportamenti? hanno manifestato apprezzamento per le iniziative?</li> <li>- rispetto alla matrice delle decisioni (v. punto 3.3.), gli esiti, stabilizzati nel tempo, confermano o smentiscono le valutazioni ex ante, con riferimento soprattutto ai criteri dell'efficacia e dell'equità?</li> </ul> <p><u>Fonti</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i dati raccolti con il monitoraggio</li> <li>- ricerche ad hoc sui punti controversi</li> </ul>
	<p>6.3. Trarre le conclusioni sul futuro del programma</p> <p><u>Obiettivi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formulare una teoria delle cause dei successi o dei fallimenti, per proporre ai decisori <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt;la continuazione del programma</li> <li>&gt;la sua modifica sostanziale</li> <li>&gt;la sua chiusura</li> </ul> </li> <li>- elaborare una sintesi delle lezioni apprese dall'esperienza</li> <li>- rendicontare ai cittadini come sono state usate le risorse pubbliche e con quali effetti</li> <li>- rendicontare al legislativo l'esito del programma, sulla base delle informazioni richieste nelle clausole valutative</li> </ul> <p><u>Domande</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- quali aspetti specifici del programma hanno funzionato secondo le aspettative?</li> <li>- quali hanno dato risultati inferiori?</li> <li>- ci sono aspetti sistematicamente sottovalutati o sovrastimati nella fase progettuale?</li> <li>- sono intervenuti radicali e imprevedibili cambiamenti nel contesto socio-economico o ambientale?</li> <li>- come dovrebbe essere rivisto il modello causale iniziale?</li> </ul>

### 6.3. Il modello logico: quel che occorre considerare

L'input (o le risorse): quali risorse vanno messe a disposizione della *policy*, e a quali costi? (cfr logica manageriale) (v. punto 2.B.)

- le risorse finanziarie: dettagli tecnici sui flussi di spesa
- le risorse umane: formazione, valutazione..
- la logistica
- l'approvvigionamento di beni e servizi da terzi
- la comunicazione
- l'ICT...

Il processo (o le azioni)

- che cosa devono fare i diversi attori coinvolti perché la politica funzioni?
- come risolveranno le sovrapposizioni, le interdipendenze, i disallineamenti, i conflitti?

I tre tipi di esiti: che cosa succede come conseguenza di una politica pubblica? Una distinzione è fondamentale, quella tra:

- prodotto (*output*)
- risultato (*outcome*)
- impatto

Figura 5 – Come il modello logico integra management e policy analysis

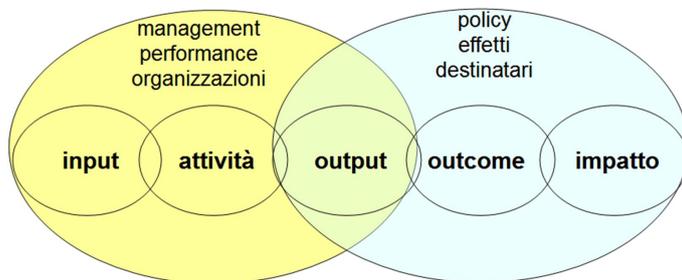


Figura 6 – Come il modello logico integra i diversi criteri di valutazione

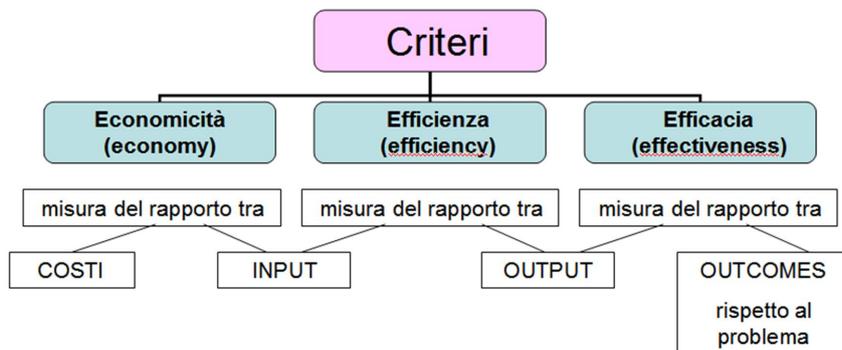


Tavola 4 – Le diverse fasi della valutazione

	input	processo	prodotto	risultato	impatto
<i>Valutazione 'formativa' per impostare l'implementazione</i>	Quali risorse occorrono per ottenere i risultati attesi?	Come risolveremo le interdipendenze tra i diversi compiti assegnati ai diversi comparti?	Quali prodotti e servizi occorrerà fornire?	Quali cambiamenti prevediamo di realizzare per i destinatari? Come saranno monitorate le loro valutazioni?	Quali cambiamenti di lungo periodo intendiamo raggiungere?
<i>Valutazione in itinere o monitoraggio durante l'implementazione</i>	Le risorse che stiamo utilizzando sono quelle giuste? I costi sono sotto controllo?	Il coordinamento sta funzionando? I conflitti, i ritardi, i colli di bottiglia sono sorvegliati e risolti?	Quali prodotti e servizi stiamo fornendo? Con quali tempi e modi?	Come sono accolti dai destinatari i nostri output? Ci sono state contestazioni?	
<i>Valutazione ex post o 'sommativa' dopo un congruo periodo, per capire se la politica ha funzionato o no</i>	Complessivamente, le risorse sono state adeguate?	I processi decisionali e le interdipendenze sono stati governati bene?	Quali prodotti e servizi sono stati effettivamente forniti? Ci sono stati scostamenti dalle previsioni?	Qual è oggi lo stato del problema iniziale? Quali valutazioni ne danno gli interessati?	I cambiamenti di lungo periodo si sono verificati? Sono intervenuti fattori non previsti? Qual è l'impatto della policy, al netto di fattori esterni?

#### 6.4. Dove management e policy si sovrappongono: il *project management* e la *project leadership*

Tutte le politiche di una qualche rilevanza prevedono

- il coordinamento tra diversi attori istituzionali
- un qualche coinvolgimento di attori non istituzionali: imprese, associazioni di tipo economico, organizzazioni non profit, organizzazioni dei destinatari.

Queste interdipendenze vanno previste, governate e monitorate.

Occorre immaginare una struttura degli incentivi che permetta di premiare le particolari capacità e i risultati ottenuti dai *project manager*, in termini di competenze quali:

- esercitare una effettiva leadership
- individuare e tenere insieme network eterogenei
- motivare la collaborazione di gruppo
- capire e gestire le interdipendenze.

In genere, i normali sistemi premiali basati sulle performance delle singole strutture non incentivano l'assunzione di queste responsabilità. La loro impostazione mira a promuovere la

produzione di *output*, più che di risultati con un forte impatto. Eppure, i risultati che più interessano ai cittadini richiedono proprio questa impostazione trasversale. Inoltre, occorre tenere presente un paradosso: i risultati e l'impatto sono la cosa che conta, ma non sono nella totale responsabilità e disponibilità di chi concorre a produrli (Bryson, Crosby e Stone 2015). Fattori esogeni imprevedibili, quali un cambiamento degli equilibri politici o delle priorità dell'opinione pubblica, possono minare l'impatto di una *policy*, a parità di impegno di chi è chiamato ad attuarla.

Per questi motivi, l'assunzione della funzione di *project management* è tanto importante per il successo della *policy*, quanto rischiosa sul piano personale. Dunque, la sua attribuzione, incentivazione e valutazione richiedono una particolare attenzione nella fase dell'impostazione dell'implementazione.

## CAPITOLO 7. Le clausole valutative

Le clausole valutative (*evaluation clauses*) sono richieste inserite nei testi di legge che vincolano l'esecutivo o le agenzie indipendenti a fornire dati e valutazioni degli effetti dell'attuazione della legge stessa e delle politiche ad essa collegate.

Come abbiamo visto precedentemente, le clausole valutative sono uno degli strumenti utilizzati per rafforzare la funzione di controllo e valutazione dei legislativi sull'operato degli esecutivi. Di per sé, la richiesta al governo di relazioni informative periodiche appartiene alla tradizione del parlamentarismo. L'effettiva incisività di questi documenti è molto dubbia. In primo luogo, spesso gli esecutivi non rispettano le scadenze di legge. Anche quando sono puntualmente prodotti, i documenti hanno contenuti generici e ripetitivi. Infine, in molti casi, anche per la pressione di nuovi problemi, le commissioni parlamentari tendono ad accantonare il loro esame. Le clausole valutative si sviluppano proprio per contrastare queste dinamiche e per garantire una maggiore efficacia dei flussi informativi dall'esecutivo al legislativo. Infatti, grazie a questo strumento, almeno in teoria, il legislativo esercita un maggiore controllo sulla struttura delle informazioni che intende ottenere:

- viene generato un obbligo per l'esecutivo di avviare non una generica ricognizione delle attività intraprese, ma una precisa valutazione, secondo gli standard internazionali
- ad essere valutata non è l'attuazione formale della legge, ma l'implementazione delle politiche e dei programmi
- i dati riguardano non solo i beni e i servizi prodotti, ma i risultati e l'impatto
- il confronto può comprendere la formulazione di raccomandazioni per migliorare l'efficacia degli interventi.

Come abbiamo visto, lo Statuto della Regione Lombardia espressamente cita le clausole valutative.

E tuttavia gli studi internazionali manifestano più cautele sull'effettiva incisività di questo genere di rendicontazione. Un'ampia ricerca (Wirhns 2016) è stata condotta recentemente in

Svizzera, il paese con la più vasta esperienza in questo campo (Jacob 2005). La sperimentazione delle clausole valutative è infatti iniziata nel 1984 e, dopo la riforma del 1999, l'Art. 170 della Costituzione federale recita: "L'Assemblea federale provvede a verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione." La ricerca sulle 319 clausole valutative approvate in Svizzera dal 1984 al 2015 a livello federale e cantonale dimostra che una parte considerevole delle clausole ha una debole struttura, con obblighi generici e criteri vaghi. Questo tipo di formulazione si accompagna a un rispetto solo formale dei vincoli, che genera autovalutazioni benevole da parte degli esecutivi. Le politiche dell'istruzione e della sanità sembrano essere le più esposte a questi rischi. All'estremo opposto si collocano le politiche economiche e fiscali, settori nei quali le clausole valutative tendono ad avere una struttura più solida e a fornire risposte più precise circa l'effettivo impatto.

I limiti evidenziati con riferimento al caso svizzero tendono a comparire in diversi paesi e a diversi livelli di governo nel complesso gioco tra valutatori e valutati. L'incisività della valutazione delle politiche condotta su mandato dei legislativi dipende da fattori che riguardano i contesti istituzionali, quali il ruolo e le competenze delle strutture che certificano i conti pubblici (Supreme Audit Institutions). E tuttavia una appropriata e stringente formulazione delle clausole valutative può aumentare la loro efficacia, come lo stesso caso svizzero dimostra.

### 7.1. L'incisività delle clausole valutative

Il primo importante fattore riguarda la chiara distinzione del tipo di effetti che la clausola intende approfondire: prodotti, risultati o impatto?

Se ad esempio prendiamo la Legge regionale 21 ottobre 2013 n. 8, "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico", l'articolazione è la seguente.

Tavola 5 – Esempio di una clausola valutativa

Art. 11 (Clausola valutativa)	Tipi di effetti considerati
1. La Giunta regionale informa il Consiglio regionale sull'attuazione della presente legge e sui risultati da essa ottenuti progressivamente nel prevenire, contrastare e trattare il gioco d'azzardo patologico. A tal fine, presenta al Consiglio regionale una relazione annuale che fornisce risposte documentate ai seguenti quesiti:	
a) quali attività di informazione, sensibilizzazione e formazione sono state realizzate e quali soggetti sono stati coinvolti;	prodotti
b) quali dimensioni, caratteristiche e distribuzione territoriale hanno avuto la domanda e l'offerta di servizi di assistenza ai giocatori patologici e di sostegno alle loro famiglie;	
c) in che misura i servizi offerti hanno soddisfatto la domanda espressa e hanno favorito il miglioramento delle condizioni personali, familiari e sociali dei soggetti affetti da forme di dipendenza dal gioco d'azzardo;	risultati
d) in che misura e per quali finalità la Regione ha finanziato gli interventi previsti dalla presente legge e in che modo tali risorse risultano distribuite sul territorio regionale e fra i soggetti coinvolti;	prodotti
e) quale è stato il grado di diffusione delle iniziative poste in atto dai comuni, dalle ASL e dai gestori, con particolare riferimento al marchio regionale «No Slot» e agli incentivi di cui all'articolo 5, comma 5;	prodotti
f) come, nel periodo considerato, si è modificata la diffusione delle sale gioco e dei luoghi dove sono installati apparecchi per il gioco d'azzardo nel territorio regionale rispetto alla situazione preesistente;	risultato ??
g) quali sono state le principali criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge e quali le iniziative attuate per farvi fronte, con particolare riferimento alla tutela dei minori e alle attività illecite di riciclaggio.	prodotti

Il secondo aspetto riguarda la difficoltà e i costi della raccolta delle informazioni, che crescono quando

- i dati non sono nella disponibilità di un'unica unità amministrativa, ma dispersi tra una molteplicità di sedi

- i dati prodotti 'in automatico' come *by-product* dell'attività amministrativa devono essere modificati, puliti, interpretati.

Per questo, quando è possibile, i dati richiesti dovrebbero privilegiare le 'tracce di evidenza' che gli implementatori e i destinatari di una politica lasciano per effetto stesso di organizzare e fruire dei beni e servizi prodotti.

Un terzo aspetto riguarda il ricorso alla valutazione di impatto. L'arco temporale significativo spesso ha un'estensione che va oltre la stessa permanenza in carica sia del Consiglio, sia della Giunta. E tuttavia è proprio da questo tipo di verifica di medio-lungo periodo che possono venire le lezioni più importanti per apprendere dall'esperienza.

Infine, molte ricerche dimostrano che la pubblicità delle valutazioni e la loro diffusione in rete con un linguaggio non tecnico costituiscono importanti fattori per aumentare la propensione a fornire le informazioni e a utilizzarle per correggere gli errori.

## 7.2 Lo stile delle rendicontazioni: contare, raccontare, raffigurare

Nel corso di queste linee guida si è fatto spesso riferimento all'esigenza che le politiche siano basate su solide evidenze. E la raccolta e l'elaborazione di 'dati' ricorrono in tutte le fasi della valutazione. E tuttavia sarebbe un grave errore ridurre la rendicontazione che ha per destinatari i consiglieri regionali - e i cittadini da loro rappresentati - a una sequenza di tavole con elaborazioni statistiche. Per un elementare criterio di correttezza e completezza, i dati – quantitativi e qualitativi - devono essere forniti negli allegati, e i file che li contengono devono essere disponibili per il download online, in modo da consentire verifiche e rielaborazioni alle istituzioni scientifiche e alle associazioni civiche. Ma i rapporti generati da clausole valutative devono mirare innanzi tutto ad avere un effettivo impatto sui processi decisionali istituzionali, per migliorare la loro incisività. Dunque, i rapporti devono essere facilmente leggibili e riutilizzabili dai politici, dai media, dai destinatari delle politiche (organizzazioni degli interessi, associazioni no profit, comunità locali), che difficilmente fanno di professione i ricercatori.

Per questo, le evidenze di tipo quantitativo devono essere visualizzate con tecniche di alto impatto, quali infografiche e distribuzioni geolocalizzate, perché - come recita un proverbio americano – un'immagine vale mille parole (Tufte 1983).

Infine, occorre tenere conto di una tendenza oggi ampiamente riconosciuta, anche nella presentazione dei profili delle imprese. Su molti temi, il 'raccontare', cioè il dare conto in termini discorsivi e soggettivi delle scelte fatte, dei risultati ottenuti, e di quelli mancati, può generare un interesse e una partecipazione superiori a quelli suscitati dal 'contare'. Come spiega Donald Kettl, un autorevole studioso di politiche pubbliche, "gli analisti di *policy* devono parlare nel linguaggio che i *policy maker* vogliono sentire, cioè in un linguaggio che permette di intervenire anche in analisi complesse attraverso aneddoti, perché gli aneddoti ben scelti possono catturare la tendenza di fondo dei dati altrettanto bene di misure statistiche quali le medie e le mediane: e strappano più risate." (Kettl 2016: 576)

## Appendice 1 Struttura di un rapporto tipo

### **1. Conclusioni principali**

### **2. Sintesi**

### **3. I problemi**

Il contesto

Le evidenze disponibili

Casi di successo a livello italiano e internazionale

### **4. Il mandato legislativo e le risorse disponibili**

### **5. I programmi e i progetti avviati**

Criteri di scelta e risultati attesi

Programma 1

Progetto 1.1

Progetto 1.2 ...

Programma 2

Progetto 2.1. ...

### **5. L'implementazione**

Il network dei soggetti coinvolti

La leadership dei progetti

Azioni intraprese

### **6. Gli effetti**

Prodotti

Risultati

Impatto

### **7. Lezioni apprese**

Che cosa ha funzionato

Che cosa può essere migliorato

Che cosa si è rivelato irrealistico

### **Appendice 1**

Il nostro metodo di lavoro

### **Appendice 2**

Le principali evidenze

### **Appendice 3**

Dizionario dei termini più utilizzati

## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, J. E. (1975). *Public policy-making*. New York: Praeger.
- Behn R. D. (2003), *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*, in «Public Administration Review», 63(5), 586-606.
- Bourn J. (2007), *Public Sector Auditing: Is it Value for Money?*, Chichester: Wiley and Sons.
- Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2015), *Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging*, in «Public Administration Review», 75 (5), 647–663.
- Bussmann, W. (2008), *The emergence of evaluation in Switzerland*, in «Evaluation», 14 (4), 499-506.
- Crozier M. (1963), *Le Phenomene bureaucratique*, Paris: Le Seuil. Trad. it. *Il fenomeno burocratico*, Milano: Etas Kompass, 1969.
- Davies H., Nutley S. e Smith P (2000), *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*, Bristol: Policy Press.
- Howlett M. (2009), *Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada*, in «Canadian Public Administration», 52 (2), 153-175.
- Jacob, S. (2005), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kettl D. (2016), *Making data speak: lessons for using numbers for solving public policy puzzles*, in «Governance», 29 (4), 573–579.
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lodge, M. e Wegrich, K. (Eds.) (2014). *The problem-solving capacity of the modern state: governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- March J. e Olsen J. (1995), *Democratic Governance*, New York: The Free Press. Trad. it.: *Governare la democrazia*, Bologna: il Mulino, 1997.
- McCourt W. (2013), *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*, Policy Research Working Paper, No. 6428, The World Bank, Washington DC.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/823241468339619120/pdf/wps6428.pdf>
- National Audit Office (2015), *Welfare reform – lessons learned*, <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/05/10724-001Welfare-reform-Book.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1995), *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*.

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>

- Osborne D. e Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading: Addison-Wesley. Trad. it.: *Dirigere e governare*, Milano: Garzanti, 1995.
- Peters G. (1996), *The Future of Governing*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre J. e Peters B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Pollitt C. (2013), *The logics of performance management*, in «Evaluation», 19 (4), 346– 63.
- Regonini G. (2016), *Le riforme amministrative come politiche pubbliche. Il problema della semplificazione*, in Dell'Aringa C. (a cura di ), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna: il Mulino.
- Sunstein C. (2013), *Simpler: The Future of Government*, New York: Simon & Schuster. Trad. it. *Semplice: l'arte del governo nel terzo millennio*, Milano: Feltrinelli, 2014.
- Tufte E. (1983), *The Visual Display of Quantitative Information*, Cheshire, CT: Graphics Press.
- Wellstead A. e Stedman R. (2015), *Mainstreaming and Beyond: Policy Capacity and Climate Change Decision Making*, in «Michigan Journal of Sustainability», 3, pp 47–63.  
<http://quod.lib.umich.edu/cgi/p/pod/dod-idx/mainstreaming-and-beyond-policy-capacity-and-climate-change.pdf?c=mjs;idno=12333712.0003.003>
- Wildavsky A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown & Company.
- Wirths, D. (2016), *Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland*, in «Statute Law Review».  
<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3c2ae2d3-0c3a-46f9-8c5a-fa6356e938ba.pdf>