

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

PhD PROGRAM

POLITICAL STUDIES - 30th cohort

Conoscenza usabile? La valutazione delle politiche pubbliche nei
processi decisionali della Regione Lombardia

SPS/04, SPS/01, SPS/11

PhD CANDIDATE

GIOVANNI GENTILI

SUPERVISORS

PROF. NICOLA PASINI

PROF. GLORIA REGONINI

PhD DIRECTOR

PROF. FRANCESCO ZUCCHINI

ACADEMIC YEAR

2016/2017

The PhD program Political Studies (POLS) (30th cohort) stems from the collaboration of four Universities, namely Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Università degli Studi di Genova, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Pavia. The University of Milan serves as the administrative headquarters and provides the facilities for most teaching activities.

Sommario

Introduzione.....	6
Una questione culturale	6
La valutazione delle politiche pubbliche in alcuni paesi europei di civil law	7
Il problema di ricerca e la scelta del caso di studio	10
Il puzzle empirico e il puzzle teorico.....	13
Capitolo 1 – L’uso di che cosa?	15
Introduzione	15
I diversi significati del concetto investigato	15
L’identificazione del concetto	15
L’archeologia del problema di ricerca	18
I vari tipi di “uso”	23
Il disegno di ricerca.....	26
Modi diversi di misurare l’uso	26
Metodologia	28
Domanda di ricerca	32
Conclusioni	32
Capitolo 2 – La valutazione delle politiche pubbliche in Regione Lombardia	34
Introduzione	34
La valutazione delle politiche pubbliche nelle regioni italiane.....	34
Le clausole valutative	35
Le missioni valutative	36
La valutazione in Regione Lombardia.....	37
Le clausole valutative in Lombardia	38
Le missioni valutative in Lombardia	42
Gli attori della valutazione.....	45
Il consiglio regionale.....	45
Il comitato paritetico di controllo e valutazione	45
Éupolis Lombardia	46
L’ufficio analisi attuazione leggi e politiche regionali.....	48
La giunta regionale	49
Una legge regionale sulla valutazione	50
Conclusioni	51
Capitolo 3 – Meta analisi delle missioni valutative lombarde	52
Introduzione	52
Caratteristiche della politica e della valutazione.....	53

La politica valutata	53
Chi svolge la missione valutativa?	54
Ex ante, in itinere o ex post	55
L'appropriatezza dei metodi e i risultati raggiunti	56
Quale tipo di analisi	57
La solidità delle evidenze.....	58
La circolazione delle informazioni e l'impatto sulle decisioni successive	60
La diffusione delle informazioni raccolte.....	60
L'impatto sulle decisioni	60
Conclusioni	63
Capitolo 4 – Caso di studio: Missione valutativa “Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia”	64
Introduzione	64
La politica sui detenuti in Regione Lombardia	66
La Legge Regionale 8/2005, la sua attuazione e la Dote “soggetti deboli”	66
Il tipo di politica	70
La missione valutativa “Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia”	72
Esiti della missione e conclusioni	72
Una valutazione della missione	73
Gli effetti della valutazione sulla politica.....	75
Le modifiche al finanziamento degli interventi.....	75
La nuova legge regionale sui detenuti.....	78
Conclusioni	80
Capitolo 5 – L'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Lombardia	81
Introduzione	81
Fattori che determinano l'uso in letteratura.....	81
Gli studi sull'uso della conoscenza	81
Gli studi sull'uso della valutazione	82
Fattori che determinano l'uso nel caso di studio	89
L'uso osservato della missione valutativa	89
Fattori che determinano l'uso secondo gli intervistati	91
Rendere la valutazione più utilizzabile	93
Le altre fonti di informazione nell'era dei big data	94
Il coinvolgimento degli stakeholder	96
Conclusioni	99

Capitolo 6 – Il tecnico e il politico: i ruoli nella valutazione	101
Introduzione	101
Il politico deve conoscere tutto?	101
Conoscere per deliberare	101
Rapporto tra politica e tecnica	103
Di quali tecnici c'è bisogno? Il dibattito Weiss-Patton nel contesto attuale.....	105
Il dibattito Weiss-Patton.....	105
Quale valutatore oggi?	108
La politica della valutazione	112
L'imparzialità del tecnico.....	112
Le scelte politiche del valutatore	114
Conclusioni	116
Conclusioni	117
Un caso di studio interessante	117
Il puzzle empirico e il puzzle teorico: rispondere alle domande di ricerca	119
Prospettive per un migliore uso della valutazione in Lombardia	121
Bibliografia	124

Introduzione

Una questione culturale

I risultati della valutazione delle politiche pubbliche sono un importante strumento per lo sviluppo di future politiche. Per rispondere ad un problema di interesse collettivo i decisionmaker devono sapere se una politica, implementata tempo prima, ha prodotto gli effetti sperati.

I decisionmaker politici, tuttavia, mostrano storicamente poco interesse nei confronti della conoscenza prodotta dalla ricerca scientifica, in generale, e dalla valutazione delle politiche pubbliche, in particolare. Il loro obiettivo, secondo una prospettiva di *rational choice*, è esclusivamente quello di essere rieletti e sono quindi orientati al breve periodo, lasso di tempo che mal si concilia con il dovuto approfondimento della valutazione e l'attesa degli effetti concreti di una politica.

Non esiste ancora in Italia una diffusa cultura di politiche pubbliche. Sebbene molti passi siano stati fatti, ci sono ancora molte difficoltà nello scindere una legge da una politica pubblica. Questo avviene non solo per le persone comuni ma anche per chi si occupa di politica e, di conseguenza, di politiche. Pensare in termini di politiche pubbliche significa ragionare su un problema collettivo e sulle azioni da mettere in campo per risolverlo. Non sempre, anzi raramente, questo implica la modifica di una legge o la predisposizione di una nuova normativa. La difficoltà a superare molti problemi che attanagliano il sistema Italia passa anche da questa cultura che l'OCSE definisce "*legalistic and over-legislated approach to public policies*" (2001): c'è un problema? Facciamo una legge. Questo ha portato il governo centrale a ripensare la propria azione legislativa fino ad arrivare alla nomina di un Ministro per la semplificazione.

Il problema, come si sa, è legato anche a una questione lessicale. Nel mondo anglosassone esistono due termini differenti per riferirsi a ciò che in italiano chiamiamo "politica". Secondo l'*Oxford dictionary*:

- con il termine *politics* si intende "*the activities associated with the governance of a country or area, especially the debate between parties having power*",
- mentre *policy* serve ad indicare "*a course or principle of action adopted or proposed by an organization or individual*".

Avere chiara tale differenza in italiano non è semplice. Inoltre, chi spesso lamenta l'elevato numero di leggi che normano la convivenza civile non è poi in grado di rispondere a quegli stessi problemi con una visione innovativa e spesso accade che si proceda ad ulteriori interventi legislativi a correzione di quelli passati (Regonini, 2001).

Una tendenza che riguarda anche l'attuazione delle leggi e l'approvazione dei decreti attuativi. "*Se comparato con la maggior parte degli altri paesi OCSE, l'ordinamento giuridico italiano mostra una insolita preferenza per l'utilizzo di leggi piuttosto che di regolazione subordinata anche su questioni minori o molto dettagliate*" (OCSE, 2001, p. 8). La ricerca dell'OCSE giustifica storicamente questa tendenza come una reazione al periodo fascista nel quale si era assistito ad un uso spropositato della decretazione.

In ogni caso, la tendenza a non ragionare in termini di politiche pubbliche può essere cercata nelle modalità di controllo sull'azione di governo.

Il modello italiano è basato sull'idea napoleonica della Corte dei conti e non esiste un vero e proprio *watchdog*, una sorta di 'cane da guardia' dell'esecutivo. Il controllo si traduce più in termini di spesa che non di efficacia delle politiche pubbliche. La Corte agisce solo a posteriori nel caso in cui il governo sia colpevole di un'azione azzardata. Nel sistema di *watchdog* invece l'obiettivo non è sanzionare l'eventuale condotta sbagliata ma valutare insieme se l'azione intrapresa è funzionale a risolvere il problema che stava all'origine di quell'azione. È un cambio di paradigma vero e proprio. Non comprenderlo significa anche impedire l'effettivo funzionamento della valutazione delle politiche pubbliche. Se per un esperto di politiche pubbliche queste considerazioni sono ovvie o ridondanti, così non è per i decisionmaker. La classe politica fatica a ragionare in questi termini ed avere un apparato amministrativo competente e preparato è una condizione necessaria ma di per sé non sufficiente al cambio di mentalità. Un programma di intervento può essere ben studiato e valutato, ma se chi si trova a mettere in atto tali misure non ha occhiali di lettura adeguati, le correzioni apportate alla politica pubblica potrebbero portare risultati diversi, o addirittura opposti, a quelli inizialmente previsti.

Da qui l'esigenza di capire come i decisionmaker politici interpretano questa particolare forma di conoscenza e se la considerino una fonte autorevole per il supporto alle decisioni.

Prima di approfondire il disegno di ricerca è opportuno focalizzare alcune esperienze di valutazione in contesti analoghi a quello italiano e capire se e come la valutazione sia entrata nella cultura politica e nella pratica istituzionale italiana.

La valutazione delle politiche pubbliche in alcuni paesi europei di civil law

La storia della valutazione delle politiche pubbliche è una storia essenzialmente americana, che parte dall'orientamento pragmatico della scienza politica americana che si sviluppa tra Ottocento e Novecento. In Europa, soprattutto nei contesti di civil law, la valutazione e gli studi di policy sono importati dopo la fine della seconda guerra mondiale (Regonini, 2001). Alcuni paesi mostrano oggi una elevata maturità in termini di cultura della valutazione (Germania, Svizzera, Francia...) mentre l'Italia viene considerata ancora indietro. Nello studio di Jacob, Speer e Furubo (2015) sono analizzati 19 paesi OCSE e di questi l'Italia si piazza al penultimo posto, prima dell'Irlanda, nella classifica della cultura della valutazione su dati 2011. Certamente molti passi sono stati fatti negli ultimi anni. In questo studio ci sarà modo di vedere che almeno in Lombardia nell'ultimo quinquennio le cose sono molto migliorate e la cultura della valutazione si è diffusa maggiormente come strumento di miglioramento delle politiche. Lo stesso non si può dire per le altre regioni che sembrano procedere molto più a rilento.

La Svizzera risulta uno dei paesi dove questa cultura è più radicata e tale dato è confermato da diversi studi (Jacob, 2005; Wirths e Horber, 2016). La valutazione si sviluppa dalla fine degli anni Ottanta a livello

confederale con la creazione del gruppo di lavoro interministeriale sulla valutazione, che si interrogava anche sulla sua utilità e utilizzazione. La consacrazione avviene nel 1999 quando la valutazione delle politiche pubbliche viene inserita all'articolo 170 della nuova costituzione elvetica. In parlamento, è la *Commission de Gestion (CdG)*, con l'ausilio dell'organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, a svolgere l'attività di controllo. L'esecutivo, il Consiglio federale, non ha voluto condividere con il parlamento l'organo e se ne è dotata di uno proprio, il *Service de contrôle administratif du Conseil fédéral*. La valutazione è diffusa a tutti i livelli ed anche i diversi settori amministrativi possono contare su efficaci procedure di valutazione interna. Non mancano comunque i problemi, primo fra tutti quello del coordinamento tra le strutture. Inoltre, con una mole di valutazioni a tutti i livelli si rischia che parte di tali ricerche rimanga lettera morta e non venga mai utilizzata. Anche a livello cantonale è piuttosto sviluppata ma si notano anche rilevanti differenze di cultura della valutazione tra un cantone e l'altro (Jacob, Varone, 2002). Tra gli strumenti utilizzati a tutti i livelli di governo ci sono le clausole valutative che, almeno fino al 2005, mostravano una struttura troppo generica e vaga, conseguentemente accompagnata da un rispetto meramente formale dei vincoli ma che non si traduce in una buona funzione di accountability che invece è propria della valutazione (Éupolis, 2016). Anche in Francia la valutazione si istituzionalizza a partire dagli anni Novanta e lo fa a livello centrale, essendo all'epoca il regionalismo francese ancora piuttosto debole. La Francia è la patria del modello napoleonico della Corte dei Conti ma è riuscita a fare propria la cultura della valutazione. La spinta è venuta dall'alto, dal governo centrale, con Michel Rocard (all'epoca Primo Ministro) e Jacques Delors, che alla fine degli anni Ottanta proposero un rapporto sulla valutazione delle politiche e dell'azione pubblica. L'iniziativa dell'esecutivo non lasciò del tutto indifferente il parlamento francese il quale, per non farsi scavalcare nella funzione di controllo, propose nel 1995 la creazione di un ufficio parlamentare di valutazione delle politiche, che lavorerà fino al 2001, producendo solo quattro rapporti. All'ufficio succedono due enti, uno per l'Assemblea nazionale (*Mission d'évaluation et de contrôle*) e uno per il Senato (*Comité d'évaluation des politiques publiques*) (Jacob, Varone, 2002). Questo non significa che la Corte dei conti non svolga più il suo ruolo, ma rimane un ruolo meramente contabile e di controllo delle spese dello stato, mentre la valutazione delle politiche è impostata secondo un modello anglosassone. Modello consolidatosi con la riforma costituzionale del 2008 dove all'articolo 24 si stabilisce che: "*Il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche*". Una azione che viene dunque istituzionalizzata e rafforzata con una settimana di seduta su quattro che è dedicata proprio all'attività di controllo. In questo rinnovato contesto la Corte assume un compito di ausilio del parlamento, piuttosto che avere una funzione a sé stante. A seguito della riforma viene creato un nuovo organo di supporto interno all'Assemblea nazionale, che è il *Comitato di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche*. Non si ritiene invece di doverlo fare per il Senato, dove le commissioni permanenti diventano competenti anche in materia di valutazione (Sansò, 2015). Certamente una scelta di questo tipo garantisce una maggiore diffusione della cultura della valutazione che in caso di specifica commissione risulta invece appannaggio di una cerchia ristretta. Il ruolo

delle commissioni permanenti nella valutazione delle politiche pubbliche è importante e si concretizza nel monitoraggio dell'intero percorso di attuazione della legge, anche attraverso interrogazioni al governo o inviando una lettera ai ministri competenti. Cosa ancora più interessante è la possibilità che hanno di concertare direttamente con il governo l'applicazione delle leggi discutendo insieme i provvedimenti di attuazione con una notevole riduzione dei tempi e aumento dell'efficacia delle politiche. A livello regionale in alcuni casi si è seguito l'esempio e i tempi del governo centrale, in altri lo sviluppo di una cultura di valutazione è stato più lento. Inoltre la scarsa efficacia dei legislativi regionali ha fatto sì che la valutazione venisse usata come un mezzo per ritagliarsi spazi in ottica di decentralizzazione delle funzioni di governo (Jacob, Varone, 2002).

In Germania l'attenzione alla regolazione e alla valutazione delle politiche pubbliche è garantita dalla Nationaler Normenkontrollrat (NKR – Consiglio nazionale per il controllo delle norme), un *watchdog* indipendente la cui funzione fondamentale è quella di *"informare il decisore politico, senza influenzare le sue determinazioni, facendo emergere dati oggettivi di costo che devono essere annessi a ciascuna iniziativa normativa"* (Pagotto, Di Giambattista, 2016). L'obiettivo dei governi tedeschi degli ultimi 20 anni è stato quello dello snellimento della burocrazia e la NKR è stata utile anche per questo. Così come si è puntato sulla valutazione ex ante e ex post per analizzare gli effetti di medio/lungo periodo dei provvedimenti adottati. Ne sono un felice esempio le politiche del mercato del lavoro che erano state ben ponderate, valutate e discusse pubblicamente prima di essere implementate. Oggi la Germania ha ridotto la spesa per le politiche del lavoro da 22 a 15 miliardi con migliori risultati occupazionali. Altro fattore interessante è la diffusione della cultura della valutazione, passata con il contributo attivo di università e centri di ricerca, che già dalla fine degli anni Novanta proponevano corsi di laurea o dottorati in tema di valutazione delle politiche pubbliche (Sansò, 2016). Nel complesso sistema federale tedesco un ruolo decisivo nel disegno e nella valutazione delle politiche pubbliche la giocano anche i Lander. Questi infatti sono rappresentati nel Bundesrat che ha dei compiti diretti sulla legislazione nazionale. Nei fatti poi, accade spesso che leggi federali vedano delegata la relativa applicazione a livello locale (federalismo esecutivo). Questo significa che agiscono sia nella fase iniziale che nella fase conclusiva (Sansò, 2016).

Le esperienze dei tre paesi appena sommariamente analizzate parlano di una cultura della valutazione che si è diffusa tanto a livello centrale che periferico, nelle varie forme di stato (intesa nella sua accezione di ripartizione verticale del potere) presenti in Europa: regionale debole (Francia), federale (Germania), confederale (Svizzera).

Il caso italiano, con un regionalismo forte che si colloca a metà tra quello francese e il modello federale tedesco, vede ancora una cultura della valutazione poco sviluppata. Ciò che infatti accomuna i tre casi europei è la volontà politica del governo o del parlamento centrale di favorire lo sviluppo della valutazione delle politiche pubbliche, a cui poi sono seguite, con modalità e tempi differenti, le esperienze dei governi locali. In Italia è avvenuto esattamente il contrario. Grazie al progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee

sulle Politiche e gli Interventi Regionali), a partire dal marzo 2002 alcuni studiosi e ricercatori hanno avviato alcune esperienze di valutazione nelle regioni italiane. Il progetto è partito da Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte, ma ad oggi hanno aderito tutte le altre regioni. Precedentemente le uniche spinte alla valutazione erano venute dall'Unione europea con i progetti legati ai fondi strutturali, quindi sempre su base regionale. Oggi alcune esperienze regionali, come quella lombarda, possono dire di avere una cultura europea di valutazione delle politiche. Altre esperienze sono ancora molto indietro. A livello nazionale non si è sviluppato ancora praticamente nulla. Unica nota positiva è la previsione della Legge 124/2015 (c.d. Legge Madia) che prevede, all'art.8, la delega per la definizione delle "*attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di analisi, definizione e valutazione delle politiche pubbliche*". Tale delega non si è tuttavia tradotta in alcun decreto delegato (Malvicini, 2017). Non esiste invece un *watchdog* del parlamento e il sistema è ancora basato sul controllo a posteriori della Corte dei Conti, modello che non è più utilizzato nemmeno in Francia, dov'era nato. Nell'ultima proposta di modifica della costituzione, mai andata in porto vista la bocciatura del referendum del dicembre 2016, era assegnato un compito nuovo al Senato della Repubblica. Secondo il disegno della riforma il nuovo senato, rappresentativo delle regioni e costituito da amministratori locali e regionali, "*valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori*" (Art. 55). In realtà la bocciatura del referendum non esclude che il parlamento possa comunque dotarsi di un *watchdog* anche senza la disposizione giuridica della fonte principale del diritto italiano che, nella versione attuale, non impegna il parlamento ma non esclude nemmeno tale possibilità. Ciò che quindi non è stato possibile fare *de iure*, potrebbe essere portato avanti *de facto*; come per altro successo in altri casi europei: "*A ben vedere, ciò potrebbe costituire quasi una sorta di 'destino obbligato' per gran parte delle democrazie occidentali contemporanee, entro le quali si assiste da tempo ad una sostanziale sostituzione dei governi ai parlamenti nell'esercizio dell'attività legislativa: questo elemento, ingenerando una naturale evoluzione dei rapporti interistituzionali, potrebbe stimolare anche le nostre Camere verso un più incisivo espletamento delle funzioni di valutazione e controllo, al fine di riappropriarsi per tale via della propria legittimazione politica. Al tempo stesso, ciò potrebbe favorire l'efficientamento della produzione normativa e lo sviluppo di pratiche virtuose sul piano dell'allocazione delle risorse*" (Cavalletto, 2017). Con la differenza, rispetto al progetto di riforma costituzionale, che rimanendo in vigore un sistema di bicameralismo paritario la valutazione dovrebbe restare in capo ad entrambe le camere (Malvicini, 2017).

Il problema di ricerca e la scelta del caso di studio

Il problema di ricerca parte dal chiedersi se la valutazione delle politiche pubbliche influisca in qualche modo sulle decisioni dei governi e sulle relazioni tra istituzioni e cittadini-elettori-contribuenti-portatori di interessi.

Se la risposta fosse positiva, sarebbe necessario chiedersi attraverso quali canali questo avviene, in quali fasi delle decisioni, in quali contesti istituzionali e con quali effetti per la qualità delle decisioni dei governi e per la partecipazione politica dei cittadini.

In caso contrario invece, se quindi osservassimo che la valutazione non ha alcun effetto sulle decisioni dei governi, le domande sarebbero di altro tipo: ne risente la qualità della governance? Ci sono altre competenze tecniche che fungono da equivalenti funzionali? Ci sono 'fire alarm' (McCubbins, Schwartz, 1984) più efficienti, non tecnici, ma politici? I politici dispongono comunque di fornitori di competenze tecniche che non richiedono un'istituzionalizzazione?

La ricerca si propone di rispondere a queste domande con riferimento a un contesto - quello di Regione Lombardia - ancora poco studiato.

Dallo studio della letteratura e dall'osservazione del contesto sono emerse una serie di domande di ricerca qualitative che sono esposte nel primo capitolo, ma che possono essere riassunte in quello che potremmo definire l'intento della ricerca, comprendere cioè **come i decisionmaker regionali usano i risultati della valutazione**. Analizzando i vari elementi di questa frase è possibile risalire a tutte le informazioni necessarie ad inquadrare il disegno di ricerca.

Il **come** indica una domanda di ricerca di tipo qualitativo. Non si tratta infatti di individuare un nesso causale tra la variabile dipendente, l'uso della valutazione, ed eventuali variabili indipendenti; ma di investigare in profondità i processi per definire i complessi fattori e interpretare le motivazioni che incidono sull'uso della valutazione. Per lo studio della valutazione delle politiche così come per la comprensione dei problemi di policy bisogna tenere in considerazione molti aspetti della vita politica (conflitti, aspettative degli attori coinvolti, relazioni tra gli attori in gioco...). In questo senso l'attesa è che i risultati maggiormente rilevanti possano emergere da un'analisi qualitativa. Inoltre essendo l'individuo al centro dello studio un approccio qualitativo riesce più facilmente ad entrare nel suo mondo, analizzarne le molteplici sfaccettature e comprendere i significati di fondo che ne condizionano atteggiamenti e modi di essere.

Sono dunque i **decisionmaker** l'unità di analisi del lavoro. È da loro che bisogna capire in modo più o meno esplicito quali fattori incidano sull'utilizzo della valutazione. Ma chi sono i decisionmaker? Si tratta innanzitutto di decisori politici, coloro che hanno la possibilità di incidere sul disegno delle leggi e delle politiche. In letteratura l'unità di analisi viene definita in molti casi come "cliente", cioè colui che ha commissionato la valutazione e ci si aspetta la voglia utilizzare, anche perché ha speso soldi, pubblici o privati che siano. Si sarebbe potuta definire l'unità di analisi in modo diverso, infatti i potenziali utilizzatori della valutazione corrispondono con i potenziali stakeholders. Il problema è che coloro che sono direttamente coinvolti in quella politica e che avrebbero maggiore interesse a coagularsi attorno alla valutazione e ad usarne i risultati a vantaggio di una ipotetica attività di lobbying, sono proprio coloro i quali non hanno gli strumenti adeguati a portare avanti queste attività di pressione verso i decisionmaker. Infatti, come vedremo, i campi del settore sanitario, educativo e dei servizi sociali, coprono la quasi totalità delle politiche su cui si

fa valutazione. In questo caso gli stakeholder sarebbero i malati, gli anziani, i bambini, i detenuti...gruppi di soggetti fragili non in grado di effettuare una seria attività di lobbying ed incidere quindi sulle politiche stesse. Sono quindi i decisori politici che costituiscono la nostra unità di analisi: membri della giunta o del consiglio regionale che hanno l'effettiva possibilità di incidere sulla implementazione o sulla modifica di determinate politiche pubbliche.

Come accennato il contesto osservato è quello di **Regione Lombardia**, un ambito subnazionale che può essere comunque assimilato ad ambiti più grandi. La Lombardia conta 10 milioni di abitanti, più dell'Austria e più della Svizzera. Il livello regionale inoltre è un ambito intermedio tra il livello nazionale, dove la valutazione delle politiche pubbliche non ha mai preso vita, e il livello locale dove la valutazione risulta invece piuttosto complicata data la limitatezza degli interventi da mettere in campo. È altrettanto vero che le competenze di una regione in un contesto non pienamente federale non sono certo paragonabili a quelle di uno stato, soprattutto in termini di discrezionalità delle scelte politiche. Tuttavia la dimensione è comunque un fattore che permette di comparare la Lombardia ad altri contesti, in particolare per quanto riguarda la vicinanza e i rapporti tra decisionmaker e cittadini-elettori-portatori di interessi. La Lombardia è la più importante regione italiana in termini di popolazione e prodotto interno lordo. Una regione, peraltro, che ha una storia consolidata di raccolta e analisi dei dati delle politiche, grazie a IRES Lombardia ed al lavoro di Éupolis Lombardia oggi. Per quanto riguarda infine la cultura della valutazione, il caso lombardo è quello più interessante a livello nazionale in termini di istituzionalizzazione.



Il termine **uso** può essere definito come il concetto da investigare. Questo è un punto da chiarire molto bene perché non è di facile comprensione. In questa ricerca infatti non si sta analizzando la valutazione delle politiche pubbliche in sé, ma il modo in cui questa viene usata. È l'uso al centro dello studio. Se fossimo in una ricerca quantitativa l'uso sarebbe la variabile dipendente e potrebbe riferirsi a qualunque cosa. Si può studiare l'uso della valutazione, l'uso della ricerca accademica, l'uso della conoscenza in generale... In ciascuno di questi casi è sempre l'uso al centro, pur cambiando il prodotto soggetto a utilizzo.

È chiaro che il prodotto soggetto alla utilizzazione incide fortemente sul concetto di uso, ma era necessario effettuare questa specificazione. Tale prodotto è **la valutazione delle politiche pubbliche**. Giungere a questo

risultato, partendo dagli studi sull'uso della conoscenza, non è stato semplice. I due campi di studio (quello sull'uso della conoscenza e quello sull'uso della valutazione) si sono sviluppati con sovrapposizioni, citazioni incrociate ed è stato difficile definire con chiarezza i confini delle due discipline. Al tempo stesso non era possibile considerare tutta la letteratura disponibile ed affrontare un campo così ampio come quello dell'uso della conoscenza in termini che non fossero meramente filosofici. Il campo è stato quindi ristretto attraverso un processo "a imbuto" che ha via via filtrato gli studi più interessanti ed eliminato quelli di cui si poteva fare a meno. Sono, ad esempio, rimasti fuori gli studi sulla dimensione individuale e psicologica della conoscenza, tutti gli studi sulle conoscenze esterne all'arena decisionale istituzionale, i tipi di conoscenza che non riguardavano esplicitamente le policy e così via.

Il puzzle empirico e il puzzle teorico

La successione dei capitoli è impostata coerentemente lungo una direttrice che va dalla definizione del problema studiato, al contesto, all'analisi della letteratura, concentrandosi poi sul test empirico e il tentativo di trarre conclusioni circa le modalità di migliorare l'utilizzo delle valutazioni alla luce dei diversi interessi che caratterizzano gli attori in gioco. Un ultimo capitolo è infine dedicato al rapporto tra politici e tecnici, un tema che si insinua indirettamente nelle pieghe di tutti gli altri capitoli. Una riflessione più che altro teorica ma che è importante fare e che aiuta lo sviluppo della valutazione: se la parte politica è consapevole del proprio ruolo e di quello del valutatore, non percepisce la valutazione come un'intromissione ma come una risorsa.

La tesi si apre con un capitolo introduttivo dedicato all'investigazione del concetto studiato: l'uso della valutazione. La letteratura si è molto interrogata sulla scelta del termine e sulla sua definizione ed è necessario chiarire perché è stato scelto il termine "uso" a discapito degli altri. Parimenti sarà inquadrato il disegno di ricerca, con l'esplicitazione della metodologia e delle domande di ricerca andando ad arricchire il quadro già illustrato in parte in questa introduzione.

Il secondo capitolo è dedicato al contesto di Regione Lombardia, alla storia della valutazione, alle molte iniziative portate avanti ed alle prospettive future. Un terreno molto fertile quello regionale, in particolare durante la X legislatura, dove clausole e missioni sono entrate nella cultura politica e amministrativa e costituiscono ad oggi un elemento imprescindibile dell'attività di controllo del legislativo e di buon governo dell'esecutivo. In particolare sulle missioni valutative è stato importante delineare i tutti i processi consolidatisi nel tempo e gli attori in gioco con i rispettivi ruoli.

Il terzo e quarto capitolo sono incentrati sul caso di studio. Viene prima analizzata la totalità delle missioni valutative svolte dall'inizio del progetto CAPIRe. Attraverso una meta analisi qualitativa delle missioni è stato possibile osservare come sono nate, come sono state condotte e quali effetti hanno avuto sulle politiche valutate. È stato un lavoro importante, quello del terzo capitolo, perché ha permesso di osservare i punti di forza e di debolezza delle missioni lombarde, e sono emersi alcuni elementi che accomunano le missioni svolte negli anni.

All'interno di questo contesto si inserisce nel quarto capitolo il caso di studio, cioè la Missione valutativa "Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia". Il capitolo, anch'esso esclusivamente empirico, vede un'iperbole nella successione dei paragrafi iniziando dallo studio della politica regionale sui detenuti, a partire dalla Legge 8 del 2005. Il secondo focus è sulla missione valutativa: com'è stata impostata, quali risultati ha prodotto, si è rivolta a tutti gli stakeholder... Per tornare nuovamente sulla politica, rivista però alla luce degli impatti che la valutazione ha avuto su di essa. Saranno qui analizzate le modifiche avvenute successivamente alla missione sul finanziamento delle misure, fino a chiudere il cerchio con la nuova legge regionale sui detenuti.

Sembra scomparire il filo conduttore della tesi in questa parte del lavoro perché si perde di vista l'obiettivo di fondo, cioè l'uso della valutazione, che invece torna in evidenza nel capitolo 5. Qui si tenterà di tirare le fila del discorso tenendo insieme coerentemente il concetto investigato (capitolo 1), il contesto di riferimento (capitolo 2) e il caso di studio (capitoli 3 e 4). L'obiettivo è infatti quello di analizzare l'uso della valutazione in Regione Lombardia, partendo da un'analisi dei fattori identificati in letteratura per la promozione dell'uso della conoscenza e della valutazione. Saranno poi evidenziati i fattori osservati nel caso di studio e quelli individuati dagli intervistati. Il tutto si concluderà con un paragrafo che tenterà di tirare le fila e fornire indicazioni utili allo sviluppo della valutazione nel contesto regionale, azzardando anche alcune prescrizioni alla luce di quanto emerso dallo studio.

L'ultimo capitolo è un ritorno alla teoria di fondamentale importanza. Perché non può esserci buona valutazione senza la consapevolezza dei ruoli di ciascun attore. Gli spazi decisionali possono essere messi in discussione quando l'identità degli attori è chiara e ciascuno svolge correttamente il proprio ruolo senza che la parte tecnica prevalga su quella politica e senza che la politica pensi di poter fare a meno della tecnica. È un equilibrio delicato e le interpretazioni teoriche si dividono in un dibattito che può propriamente essere definito paradigmatico: il dibattito Weiss-Patton.

Saranno quindi tratte le conclusioni di questo studio, tentando di rispondere alle domande di ricerca tenendo insieme il puzzle teorico e il test empirico di un contesto, quello di Regione Lombardia, comunque molto interessante per la sua unicità nel panorama nazionale.

CAPITOLO 1 - L'uso di che cosa?

Introduzione

Il capitolo 1 è un capitolo introduttivo dedicato all'identificazione del concetto ed alla illustrazione del disegno della ricerca. Saranno quindi spiegate le ragioni per cui è stato scelto il termine "uso" a discapito di altri e che cosa è stato invece analizzato come prodotto soggetto alla utilizzazione. Parlare infatti di conoscenza in generale, conoscenza scientifica, conoscenza accademica o conoscenza prodotta da valutazione professionale delle politiche pubbliche non è la stessa cosa. Ci sono degli elementi di sovrapposizione che accomunano i vari tipi di conoscenza ma è importante definire con precisione il prodotto della ricerca prima di addentrarsi nei capitoli successivi. Sarà anche analizzata e approfondita la letteratura sull'uso della valutazione e si andrà ad esaminare l'archeologia del problema di ricerca, richiamando gli studi a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta che risultano essere i più interessanti e approfonditi. Un'analisi della letteratura che si completerà nel capitolo 5 quando saranno affrontati con maggiore cura gli studi sull'uso della conoscenza e della valutazione e la loro evoluzione nel corso del tempo.

I diversi significati del concetto investigato

Identificazione del concetto

Per comprendere correttamente quale sia l'obiettivo della ricerca è indispensabile chiarire fin da subito il concetto investigato. La base dello studio non è la valutazione delle politiche pubbliche, come potrebbe sembrare da una prima osservazione, ma il concetto sottoposto a investigazione è quello di "uso". La valutazione delle politiche pubbliche è invece il prodotto soggetto alla utilizzazione. Che si parli quindi di uso della valutazione in Lombardia o di uso della marmellata nelle pasticcerie di Milano, il concetto rimane lo stesso: l'uso. Certo il tipo di soggetto sottoposto ad uso è rilevante per individuare i fattori che incidono sul concetto investigato stesso e questo emergerà nel corso dello studio. Ma è prioritario sgombrare il campo da una interpretazione errata della ricerca.

Nel campo della conoscenza, il termine *uso* (o utilizzo) è piuttosto consolidato, anche se in alcuni casi si tende a distinguere tra diversi termini come utilità, influenza, impatto.¹ Anche nel campo della valutazione la parola *uso* è accettata ed utilizzata in molti studi con alcune eccezioni rilevanti. Kirkhart (2000), ad esempio, preferisce il termine *influence*, che "*is broader than use, creating a framework with which to examine effects that are multidirectional, incremental, unintentional, and noninstrumental, alongside those that are unidirectional, episodic, intended and instrumental (which are well represented by the term use)*" (p. 7). Anche altri autori hanno preferito usare questo termine (Henry and Mark, 2003; Mark and Henry, 2004). Rich (1997),

¹ Anche se Weiss (1981) sembra preferire il termine *uso* (*use*) a utilizzo (*utilization*), come evidenziato in Kirkhart (2000), in questo studio saranno considerati sinonimi. Questo perché essendo un uso riferito al decision making si può rafforzare maggiormente l'aspetto dell'utilità. Infatti utilizzo si distingue da uso per la sua derivazione etimologica da utile.

elenca i vari termini proposti (*use, utility, influence, impact*) ed afferma di preferire la denominazione di impatto: *“impact is more action oriented. In this case, information has been received, understood, and it has led to some concrete action, even if that action is to reject information”* (p. 15). Mentre, a suo dire, uso non è un termine omnicomprensivo e rischia di aprire troppo il campo perché considererebbe anche la semplice disseminazione dei risultati, che di per sé non significa che questi vengano effettivamente utilizzati. Tuttavia in letteratura non c'è una definizione concorde di cosa significhi *uso*, termine con il quale sarà chiamato il fenomeno in questo studio. La scelta è dovuta al fatto che c'è bisogno di un concetto ampio che comprenda sia l'impatto diretto che quello indiretto, sia l'uso intenzionale che quello non intenzionale, includendo anche quello che Weiss chiama *Enlightenment Function of Social Research*. L'impatto diretto infatti è il più importante ma, nella pratica, il meno comune. Inoltre il termine impatto è più facile si riferisca alla singola policy ed ai suoi esiti piuttosto che alla valutazione in sé, che invece deve essere utilizzata (Leviton e Hughes, 1981). In termini di uso (o utilizzo) la definizione sarà la più ampia possibile e comprenderà tutti i tipi di uso, anche minimi, della valutazione. Quando si parla di uso si fa anche implicito riferimento alla utilizzabilità, altro termine che sta ad indicare la capacità della valutazione di rendersi fruibile ai potenziali utilizzatori. Alla luce di quanto appena detto, la definizione più calzante di uso la ritroviamo nel lavoro di Johnson et al. (2009): *“any application of evaluation processes, products, or findings to produce effect”* (p. 378).

Una volta individuato l'oggetto è utile definire il prodotto soggetto all'uso. Arrivare ad una sua chiara esplicitazione non è stato semplice. L'idea iniziale della ricerca era quella di confrontarsi con l'uso della conoscenza, ma il tema risultava troppo generico e comprendeva una quantità di tipologie che non avrebbero permesso uno studio approfondito del concetto di uso. Usare la conoscenza accademica? Usare la ricerca sociale? Usare la ricerca nei contesti istituzionali? Dall'individuazione del soggetto sarebbe dipesa anche l'identificazione dei fattori che ne determinavano l'uso e da una prima analisi della letteratura emergeva che le differenze erano sostanziali. Si è quindi proceduto ad una identificazione del soggetto attraverso un percorso che potremmo definire 'a imbuto': restringendo via via il campo di ricerca si escludevano alcuni tipi di conoscenza, filtrando gli ambiti che invece si riteneva fossero maggiormente interessanti.

Sono così partito dall'idea di *Knowledge Society*, nella quale le forze della proprietà del lavoro (costitutive della precedente società industriale) sono integrate e in alcuni casi rimpiazzate, dalla conoscenza teorica, dalla scienza e dalle tecnologie (Boheme and Stehr, 1986). Con l'avvento di internet le persone sono oggi in grado di acquisire istantaneamente informazioni in ogni ambito della conoscenza umana. La sfida sembra essere quella di imparare a selezionare le fonti informative affidabili e identificarle nel grande insieme delle informazioni disponibili. Come grande tema, la conoscenza è stata studiata da differenti punti di vista e in varie discipline. È alla base di due delle più importanti branche della filosofia moderna: la gnoseologia (la teoria generale della conoscenza) e l'epistemologia (la filosofia della scienza e della verità scientifica). Fin dall'antica Grecia i filosofi si sono interessati alla conoscenza e le sue interpretazioni fornite da Platone,

Socrate e Aristotele sono ancora oggi considerate le pietre miliari della filosofia. Anche nella moderna filosofia il tema della giustificazione è uno dei più importanti e dei più studiati.

La conoscenza è anche analizzata nella sua dimensione individuale in varie altre discipline. Oggi le neuroscienze e la psicologia cognitiva ci dicono che le nostre menti non sono in grado di elaborare l'enorme insieme di informazioni che acquisiamo quotidianamente e che le nostre scelte sono dettate da scorciatoie mentali, intuitività ed emozioni (Giovannini, 2014).

A questo punto è stato necessario individuare un primo filtro. Si è deciso di tenere fuori tutte quelle che potessero essere le dimensioni individuali e psicologiche della conoscenza (euristiche, learning...).

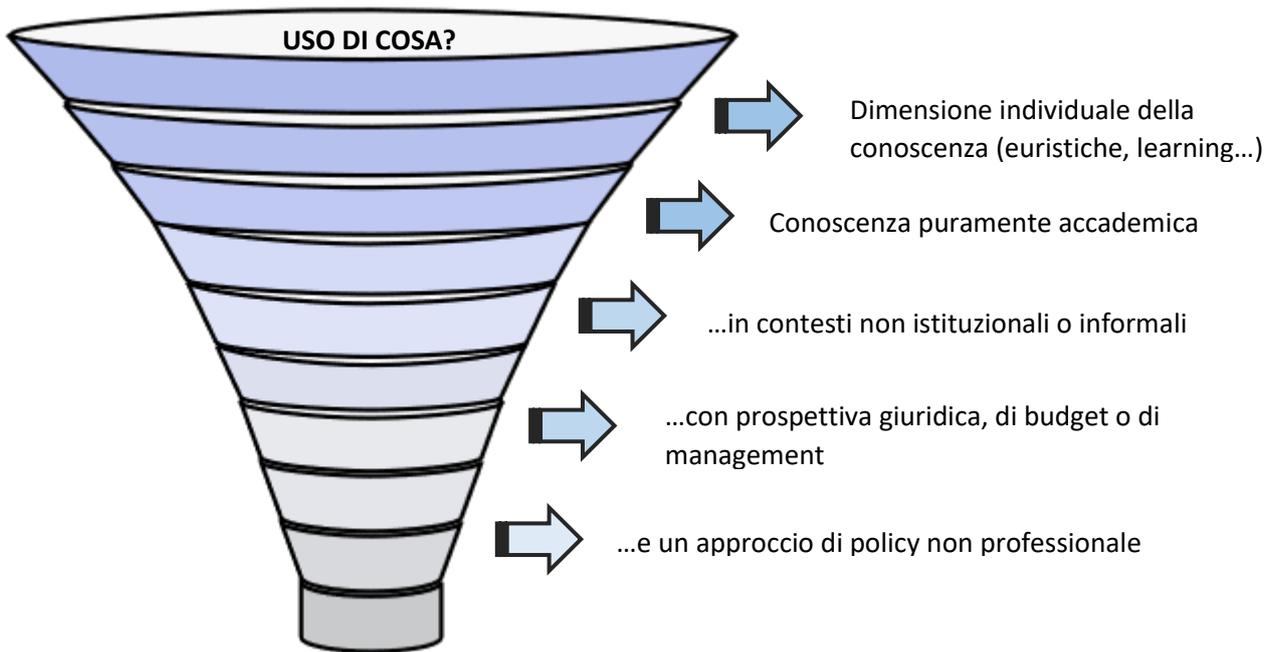
È stato poi necessario distinguere tra conoscenza accademica pura e conoscenza finalizzata alla decisione. Come sostengono i più importanti studiosi in materia (Weiss, 1977; Caplan, 1979; Rich, 1991), esiste una grande divisione (Great divide) tra le due comunità (*The Two Communities*): quella della scienza e quella del potere. La prima va alla ricerca della scienza e della verità, la seconda è focalizzata sulla decisione. *"Social scientists and policy makers live in separate world with different and often conflicting values, different reward systems, and different languages. The social scientists is concerned with 'pure' science and esoteric issues. By contrast, government policy makers are action-oriented, practical persons concerned with obvious and immediate issues"* (Caplan, 1979, p. 459). Robert Rich (1991) tenta di spiegare il gap in cinque fattori: 1) l'antagonismo tra i due gruppi; 2) sistemi di ricompensa confliggenti; 3) linguaggi alternativi; 4) differenti concezioni del tempo; 5) differenti criteri nella classificazione dei bisogni. Secondo l'autore, l'insieme di questi fattori descrive il perché spesso i politici sottoutilizzano la ricerca scientifica. La scelta è stata quindi di lasciare da una parte la pura conoscenza accademica per concentrarsi esclusivamente su quella che entra nell'arena decisionale e si deve confrontare con essa.

In questa ricerca l'interesse è poi quello di osservare la produzione e lo scambio di informazione all'interno delle arene istituzionali, escludendo di fatto tutti i contesti non istituzionali e informali. Nello specifico il focus sarà sulla comunicazione istituzionale a livello di legislativo ed esecutivo regionale.

Un ulteriore filtro riguarda il tipo di informazione che questi contesti utilizzano. Una conoscenza giuridica, di budget o di management non sono rilevanti ai fini del lavoro, ma sarà presa in considerazione una prospettiva di politiche pubbliche, dove ciò che interessa non è la qualità delle norme, la sostenibilità di bilancio o la performance della pubblica amministrazione, ma la risoluzione di un problema pubblico.

Una conoscenza di policy che può provenire da fonti più o meno accreditate, più o meno professionali. Il filtro in questo ultimo caso trattiene la conoscenza di policy non professionale e lascia passare la conoscenza di policy professionale, quindi quella prodotta da analisti e valutatori di politiche pubbliche.

Ciò che resta alla fine di questo "imbuto", dopo aver passato tutti i filtri, è il soggetto da sottoporre all'uso: la valutazione delle politiche pubbliche nel contesto regionale lombardo.



VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

L'archeologia del problema di ricerca

È molto difficile approcciarsi al tema della conoscenza con un approccio che prenda in considerazione il suo utilizzo. La conoscenza è di per sé qualcosa che ha senso se viene utilizzato. Per questo motivo, già i primi studi sulla conoscenza affrontavano il tema della relazione tra la sua produzione e la sua utilizzazione, finalizzate alla decisione. Luigi Einaudi, già Presidente della Repubblica italiana, era convinto che i politici avessero bisogno di “conoscere per deliberare”. Questo è il titolo di uno degli scritti delle sue *Prediche inutili* pubblicate nel 1959. Come molti altri politici ma anche accademici, si stava rendendo conto che la realtà era diventata sempre più complessa e che poteva diventare impossibile governarla senza avere accesso a tutte le fonti di informazione disponibili.

Se nel medioevo, e fino ai tempi delle oligarchie, la conoscenza e il potere erano nelle mani di poche persone che le utilizzavano *ad usum delphini*, con l'avvento della democrazia si creano le condizioni per lo sviluppo di una conoscenza amministrativa basata sì sull'anzianità e l'esperienza ma affiancata da alcune competenze tecniche. A partire dagli anni Cinquanta la rinnovata fede nelle scienze comincia a dominare lo spazio politico-amministrativo favorendo la nascita di nuove “policy sciences” (Adams, 2004).

Al pari delle nuove competenze tecniche sulle politiche pubbliche, sono stati analizzati i modi di utilizzo di queste nuove conoscenze prodotte nel corso del XX secolo. Backer (1991), riferendosi alla politica statunitense, parla di tre ondate, tre periodi che hanno caratterizzato in modo diverso l'uso della conoscenza nei vari campi del sapere. Dal momento in cui gli Stati Uniti sono il terreno fertile della *policy evaluation* è interessante osservare questa analisi.

- 1920 - 1960 – Durante questa prima ondata si diffondono i vari studi sulle innovazioni agricole e una nuova conoscenza per quanto riguarda l'insegnamento scolastico. A partire dalla fine della seconda guerra mondiale si può parlare di “*information explosion*” soprattutto nelle materie sanitarie, educative e dei servizi sociali.
- 1960 - 1980 – È l'epoca dei grandi progetti pubblici come la Great Society o la War of Poverty della presidenza Johnson. Ma è anche l'epoca in cui emergono dubbi sulla efficacia di questi programmi, e vengono stanziati conseguentemente dei fondi tesi a dimostrare che legare i progetti ai risultati di queste ricerche aveva degli effetti benefici, anche se non miracolosi. È soprattutto in questo periodo, come vedremo, che si sviluppa il campo del *knowledge use* come ambito di studio accademico.
- Gli anni 80 sono considerati da Baker uno spartiacque, dato che la presidenza Regan modificò completamente l'atteggiamento nei confronti della ricerca scientifica. Molti programmi terminarono e la distribuzione dei fondi non seguì più una logica di progetto ma vennero trasferite risorse proporzionalmente ai singoli stati.
- 1990 - oggi... – La terza ondata è quella che Backer fa partire dagli anni '90 di cui, scrivendo nel 1991, può accennare solamente. L'autore vede tuttavia un rilancio nell'uso della conoscenza per le politiche.

Nonostante l'interesse per la tematica inizi a crescere durante gli anni Cinquanta, è a partire dalla metà degli anni Settanta che gli studi sulla conoscenza iniziano a focalizzarsi sul suo utilizzo. Le questioni più importanti sul tema sono infatti sviluppate in studi che potremmo definire “i classici” sull'uso della conoscenza: Havelock (1975), Knorr (1976), Weiss (1977a, 1977b), Rich (1977, 1979a, 1979b) e Caplan (1979). Il fatto che i decisionmaker sottoutilizzassero la conoscenza è un dato assunto di questi studi, che partono da questa idea per capire come incrementarne l'utilizzo. È di questi anni la classificazione dei vari tipi di uso della conoscenza, che approfondiremo nel prossimo paragrafo.

Il 1979 può essere poi considerato una sorta di spartiacque, di zenith, negli studi sul *knowledge use*. Innanzitutto per la pubblicazione del giornale Knowledge Creation, Diffusion and Utilization, fondato da Robert F. Rich. Da quel momento la pubblicazione di articoli e ricerche sul tema viene istituzionalizzata e può contare su un vero e proprio contenitore. Il giornale collezionò le più importanti pubblicazioni fino al 1994, anno in cui cambiò nome in Science Communication.² Il 1979 è anche l'anno di pubblicazione di Usable Knowledge, di Lindblom e Cohen e di Speaking Truth to Power di Aaron Wildavsky. Nel primo libro gli autori enfatizzano il fatto che i decisionmaker arrivano alla risoluzione dei problemi tramite processi di apprendimento sociale e conoscenze di base, piuttosto che tramite utilizzo di ricerche approfondite o informazioni professionali. Per superare questo problema gli autori offrono delle informazioni pratiche al fine di condurre una buona policy analysis senza ignorare i fattori politici. Anche per Wildavsky il campo delle

² Un altro importante giornale è stato *Knowledge and policy: the international journal of knowledge transfer and utilization*, accolse pubblicazioni dal 1991 al 1997. I maggiori contributi di quegli anni (Rich, 1991; 1997; Backer, 1991) vengono proprio da questa rivista.

politiche pubbliche doveva cambiare dopo il fallimento dei grandi progetti degli anni Sessanta, incorporando molti aspetti soggettivi e umani del policymaking, tenendo in considerazione l'ambiente competitivo e le relazioni sociali.

Se stringiamo il campo dalla conoscenza generale a quella applicata al policymaking e quindi andiamo a vedere cosa troviamo all'uscita dell'imbuto, notiamo che oltre alla valutazione delle politiche pubbliche (*policy evaluation*) troviamo quella che viene definita *policy analysis*. Con quest'ultimo termine si intende generalmente uno studio "ex-ante" della politica che rende i decisionmaker consapevoli su come la politica che hanno in mente di implementare incida effettivamente sul problema da risolvere, e quali siano i suoi effetti nel contesto sociale, economico e ambientale.³ Se volessimo tracciare una linea di confine tra la *policy analysis* e la *policy evaluation* dovremmo rivolgerci principalmente al ruolo che nella prima svolge l'argomentazione e l'uso della retorica. È infatti molto complesso stabilire criteri replicabili sulla utilizzazione di un qualcosa che passa spesso da canali informali e dove la relazione personale tra analista e cliente è essenziale. In *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process* (1989), Giandomenico Majone, parlando delle caratteristiche dell'analista di politiche, afferma che "*l'immagine dell'analista come risolutore di problemi è fuorviante perché le conclusioni di una analisi di policy difficilmente possono essere verificate rigorosamente*" (p. 22). L'altra differenza con la valutazione sta nel fatto che quest'ultima avviene a posteriori, cioè una volta che la politica è stata implementata, per verificarne gli effetti.

Ad ogni modo, il campo della *policy analysis* è spesso associato a quello della valutazione delle politiche pubbliche. Infatti entrambi, valutatore e analista, hanno a che fare con i decisionmaker, entrambi devono persuaderli con la solidità dei dati e la correttezza dei loro studi, entrambi giudicano il merito di una politica (già implementata, per il valutatore, da implementare, per l'analista). Questo studio sarà incentrato sul lavoro dei valutatori di politiche pubbliche ma saranno considerati anche i maggiori contributi offerti dalla *policy analysis* (Wildavsky, 1979; Majone, 1989, Dunn, 1994) perché anch'essi offrono una visuale privilegiata di come i decisionmaker utilizzino l'informazione scientifica.

Stringendo ulteriormente il focus è possibile adesso concentrare l'attenzione sui contributi offerti nel campo della valutazione delle politiche pubbliche e del suo utilizzo. La valutazione delle politiche pubbliche è una procedura strutturata e istituzionalizzata che usa metodi e principi rigorosi per giudicare il merito di una policy ed eventualmente fornire prescrizioni affinché possa rispondere al meglio alle domande che l'avevano generata. Questo avviene una volta che la politica è stata decisa e implementata. È una sorta di analisi "ex-post" dei risultati. Ma cosa ha a che fare la valutazione con l'uso della conoscenza visto finora? La *policy evaluation* è una delle più importanti e preziose informazioni prodotte al fine di rendere le politiche pubbliche più efficienti ed efficaci. La conoscenza prodotta dai valutatori soffre gli stessi problemi di quella prodotta da qualunque tipo di scienza sociale. Non solo, i valutatori sono più attenti degli accademici o di generici

³ Anche se una definizione di *policy analysis* valida in ogni tempo, in ogni luogo e in ogni circostanza non è possibile identificarla (Wildavsky, 1979).

ricercatori di politiche, perché sono interessati maggiormente all'utilizzo dei risultati delle loro ricerche. La valutazione se non viene usata perde di senso. A differenza della conoscenza prodotta in accademia, quella dei valutatori ha l'ambizione di tenere insieme teoria e pratica, come chiarisce bene Patton (1978): "*the issue of use has emerged at the interface between science and action, between knowing and doing. It raises fundamental questions about human rationality, decision making, and knowledge applied to creation of a better world. [...] The challenge of evaluation use epitomize the more general challenge of knowledge use in our times*" (pp. 4, 5). Altro fattore che differenzia gli studi sulla conoscenza da quelli sulla valutazione è il fatto che la prima è finalizzata alla generalizzazione: costruire teorie generali con ipotesi replicabili. La valutazione invece avviene in un contesto specifico, in un tempo ben definito e indirizzato ad un particolare gruppo di persone. La conoscenza e la ricerca scientifica sono *conclusion-oriented* mentre la valutazione è *action/decision-oriented*. Ci sono comunque molti fattori che accomunano i modi in cui questi differenti tipi di informazione sono usati e molti autori preferiscono non apportare grandi distinzioni e ignorano le differenze quando si parla del loro utilizzo (Alkin e Taut, 2003).

È difficile raccontare una evoluzione storica della valutazione. Come fa notare Scriven (1996), "*evaluation is a very young discipline - although it is a very old practice*" (p. 395, cited in Hogan, 2007). La *policy evaluation* è una disciplina relativamente nuova, nata negli Stati Uniti alla fine della seconda guerra mondiale. Da quel momento i ricercatori delle scienze sociali hanno iniziato ad usare metodi sempre più ricercati e rigorosi per verificare i programmi e le politiche sociali, specialmente nei campi dell'educazione e della sanità (Patton, 1978; Regonini, 2001; Rossi, 2004). Durante gli anni Cinquanta e Sessanta si osserva un crescente interesse per la ricerca applicata e la conoscenza scientifica inizia ad essere considerata in larga parte della nuova legislazione sociale. I metodi e le tecniche della valutazione si fanno strada anche in altre parti del mondo e vengono portati avanti diversi studi anche in Europa, Asia e America latina. Ma è soprattutto negli USA che trovano spazio i programmi e la messa in pratica della valutazione. Sotto le presidenze Kennedy e Johnson sono lanciati molti programmi, come la *War of Poverty* e la *Great Society*, sottoposti poi a valutazione. Gli anni Sessanta tuttavia sono anche gli anni della disillusione sugli effetti di questi programmi, che non sembrano effettivamente risolvere i problemi sociali a cui volevano dare risposta. In pratica, non appena la valutazione iniziava ad entrare nella arena decisionale, provando a fornire prescrizioni e indicazioni di policy, cresceva parallelamente la consapevolezza che la conoscenza scientifica prodotta non fosse ancora adeguata. "*Soon findings begun to poor in. The news was dismaying. Nothing seemed to be working as expected. The programs launched with such great hopes and fanfare did not appear to be attaining their objectives to alter poor people's lives*" (Weiss, 1987, p. 41). La utopica speranza di una società basata sulla scienza e sulla razionalità viene subito bloccata dai fatti. Questo conduce anche ad una incomprensione di fondo sugli esiti della valutazione che vengono politicizzati e, nel migliore dei casi, ignorati.⁴ In tale contesto la sfida della

⁴ "[B]y the end of the 1960s, it was becoming clear that evaluations of Great Society social programs were largely ignored or politicized" (Patton, 1978, p. 7).

valutazione diventa quella di dimostrare la propria validità come metodo di implementazione efficace delle politiche e la propria utilità per il decisore.

Da qui emergono i primi studi che vanno ad interrogarsi sull'utilizzo effettivo della valutazione: i decisionmaker usano la valutazione? La politicizzano? La ignorano? Tra i pionieri degli studi sulla *evaluation use* è degna di nota Carol Weiss, che si interessa da subito della relazione tra politica e valutazione (Weiss,

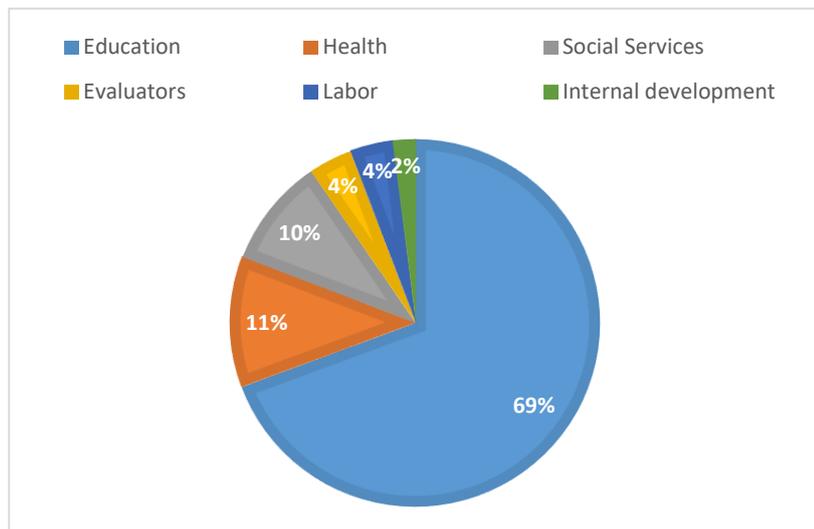


Figura 1 - Distribuzione delle professioni degli studi sulla Evaluation Use analizzati in Brandon e Singh (2009)

1970; 1973). Durante gli anni Ottanta in diversi autori approfondiscono il tema (Weiss and Bucuvalas 1980; Cousin and Leithwood, 1986; Alkin and Coyle, 1988) ed alcuni di questi si basano su quella che viene definita *educational evaluation*. Un settore che non è esattamente attinente allo studio, visto che non riguarda l'arena di policy, ma che può esserci utile per capire le dinamiche dei soggetti sottoposti a valutazione. Quando

infatti si parla di *educational evaluation* bisogna distinguere tra studi che riguardano la valutazione scolastica (valutazione degli studenti, dei professori e dei singoli progetti scolastici) e studi che riguardano le politiche educative. Tuttavia quando si entra in questo campo non è immediatamente chiaro se gli studi si riferiscono all'una o all'altra pratica.⁵ Negli USA la valutazione scolastica è una pratica ormai istituzionalizzata ed anche il modo in cui gli insegnanti usano queste ricerche è oggetto di studi. Oggi sappiamo che le persone pensano e agiscono allo stesso modo e la via attraverso cui prendono decisioni è per tutti la stessa (Kanheman, 2012). Questa dimensione di apprendimento individuale di uso della conoscenza riporta lo studio su una strada che è già stata scartata, ma di cui è importante fare breve cenno perché è anche vero che "*education has long been a primary target for evaluation*" (Patton, 1978, p. 10) e non è opportuno gettare il bambino con l'acqua sporca. La sfida è quella di riuscire a separare i due campi e focalizzarsi esclusivamente su quei lavori che portano avanti una prospettiva di policy.

Dalla fine degli anni Ottanta emerge anche uno dei maggiori contributi al dibattito sulla evaluation use, il *Weiss-Patton debate*, che sarà approfondito nell'ultimo capitolo del lavoro. Qui è sufficiente accennare che i due autori si confrontano in una serie di scritti sul ruolo del valutatore nella promozione dell'uso. Weiss sostiene che siano la solidità della ricerca e l'indipendenza del valutatore ad aumentare la credibilità e quindi la propensione all'uso della ricerca da parte del cliente. Mentre Patton si fa portavoce di un ruolo molto più

⁵ Questo è evidente dalla lettura di *Debates on Evaluation* di Alkin, Patton e Weiss (1990).

attivo del valutatore nella promozione dell'uso. Una cosa su cui invece convergono i due autori è l'importanza del contesto nel quale la valutazione ha luogo.

Questi sono i contributi più significativi che hanno dato le basi alla letteratura sulla *evaluation use*. Oggi che la disponibilità dei dati e delle analitiche è esplosa, le comparazioni internazionali si sono moltiplicate e spesso sono alla base delle decisioni assunte nelle sedi della multilevel governance, paradossalmente si sono ridotti gli studi sull'uso della valutazione. A partire dagli anni duemila infatti la letteratura si è molto specializzata, non riuscendo a tornare a ragionare in modo generale e con uno sguardo dall'alto sulle dinamiche che portano alla promozione dell'uso della valutazione. Solo in alcuni casi questo è avvenuto con un certo successo in termini di nuovi apporti alla tematica (Saunders, 2012; Contandriopoulos and Brousselle, 2012; Hojlund, 2014). Quello di Hojlund (2014) è lo studio più interessante perché cerca di leggere le dinamiche della *evaluation use* in termini di neoinstituzionalismo. I fattori organizzativi secondo l'autore contano più di quanto non indichi la letteratura di riferimento e individua gli spazi per studi più approfonditi che uniscano l'esperienza e la letteratura scientifica sull'*institutional change* (Mahoney e Thelen, 2009) con la pratica della valutazione e del suo utilizzo.

Vari tipi di "uso"

La classificazione dei vari tipi di uso interseca gli studi sulla conoscenza e quelli sulla valutazione. Sono gli autori di entrambi i settori a citarsi l'uno con l'altro in un intreccio che non può che essere approcciato in modo unitario. La genesi della classificazione dei vari tipi di uso della conoscenza si fa risalire alla metà degli anni Settanta, con Knorr (1976) che distingue tra uso simbolico e strumentale. La suddivisione di Knorr prende spunto dai due tipi di uso della conoscenza generalmente accettati dalla letteratura, definendole nei modi seguenti:

- *instrumental use*, è l'uso più immediatamente concepibile della conoscenza scientifica ed avviene quando i decisionmaker compiono azioni visibilmente basate sui risultati della ricerca;
- *symbolic use*, che si ha quando i decisionmaker usano i risultati per giustificare decisioni che avevano preso in precedenza.⁶

Nello stesso periodo Carol Weiss (1977) fa emergere un'ulteriore tipologia che è quella di *enlightenment*. Con questo termine la studiosa vuole intendere un uso della conoscenza come fonte generale di idee e come spunto per orientarsi nel mondo. Non si parla di un utilizzo diretto dell'informazione di policy per applicare specifici dati a specifiche situazioni, ma di un utilizzo più indiretto finalizzato ad orientarsi all'interno dei

⁶ La divisione tra uso strumentale e simbolico è riproposta oggi da Hojlund (2014), il quale inserisce il ruolo delle organizzazioni per spiegare la differenza tra i due tipi di utilizzo. In quella che definisce "action organization", cioè una organizzazione propensa all'azione e focalizzata sull'efficienza, l'uso della valutazione sarà strumentale perché saranno interessati ad aumentare l'efficienza e di conseguenza la propria legittimità agli occhi delle altre organizzazioni. Quella che invece definisce "political organization" non ha una spiccata cultura della valutazione e tenderebbe ad usarla solo in termini simbolici.

problemi perché: *“the policymaker himself is often unaware of the source of his ideas”* (Weiss, 1977, p. 534). Il mondo delle decisioni politiche segue una logica di conciliazione di interessi e di negoziazione del consenso, non di ricerca della verità.

Nel 1998 Weiss propone una ulteriore suddivisione, poi comunemente accettata dalla letteratura: *instrumental use, symbolic use, conceptual use, enlightenment*. Il primo riprende la definizione fornita da Knorr (1976). Per il secondo tipo non parla espressamente di *symbolic use* ma di *“use to legitimate position”*, con la valutazione che diviene uno strumento di giustificazione e persuasione. Kirkhart (2000) riferendosi a vari autori che avevano parlato di questo tipo di utilizzo della valutazione, ne elenca i vari appellativi emersi nella letteratura: *“legitimative use, symbolic use, political use, persuasive use”* (p. 10). Si tratta comunque dello stesso tipo di utilizzo. Il nuovo criterio inserito è quello del *conceptual use*, che avviene quando i risultati della valutazione aiutano i decisionmaker a concepire la policy in modo nuovo.

In parte potrebbe sembrare una riproposizione dell'*enlightenment* ma si tratta di due sfumature differenti, nonostante c'è chi confonda i due piani. L'uso concettuale riguarda il fatto che le nuove concezioni della policy possono fornire degli spunti al decisionmaker da poter applicare in futuro, anche in modo strumentale, quando le condizioni istituzionali e politiche lo permetteranno. Con l'*enlightenment* si intende invece quel processo per cui i risultati della valutazione aiutano ad aggiungere nuovi tasselli al mosaico complessivo della conoscenza sull'argomento, alterando con il tempo i paradigmi politici, cambiando l'agenda politica, incidendo sulle credenze della comunità. Questo schema che prevede quattro diversi tipi di uso è accettato dalla letteratura e riproposto in vari studi. Una tipizzazione come questa tuttavia ha il difetto di considerare solamente la possibilità di utilizzare i risultati. Dalla fine degli anni Novanta diversi autori hanno iniziato a chiedersi se il solo studio della utilizzazione dei risultati della ricerca rendessero veramente giustizia al grande tema della utilizzazione. Per questa ragione, autori come Robert Rich (1997) e Michael Quinn Patton (1997) hanno iniziato a scindere i concetti di *use of the outcomes* e *process use*. Quest'ultimo viene definito come *“a cognitive, behavioral, program and organizational changes resulting from engagement in the evaluation process and learning to think evaluatively”* (Saunders, 2012, p. 425). Partecipare all'intero processo di valutazione renderebbe infatti i decisionmaker più consapevoli di quello che significa valutare e aumenterebbe l'utilizzo della conoscenza prodotta. Il termine è stato coniato da Patton e si lega infatti bene alla sua idea di promozione della valutazione che vedremo in seguito. Rich invece parte dal pregiudizio della letteratura sul *knowledge use* che si era, a suo dire, concentrata eccessivamente sul misurare ciò che era facilmente misurabile piuttosto che focalizzarsi sulla natura della utilizzazione. Se viene concepita la sua natura anche in termini di processo, l'uso della conoscenza e della valutazione si definisce come un qualcosa che aiuta il problem solving senza necessariamente attribuire a un particolare esito l'uso dell'informazione.

Prima tipizzazione	
Instrumental	l'utilizzo dei risultati produce delle azioni che cambiano effettivamente il corso delle politiche
Conceptual	i risultati della valutazione aiutano i decisionmaker a concepire in modo nuovo la politica
Enlightenment	la valutazione aggiunge nuovi tasselli alla conoscenza complessiva in quel campo di policy
Symbolic	la valutazione è usata solo per legittimare azioni e decisioni già decise a priori
Seconda tipizzazione	
Use of the Outcomes	il raggiungimento di un certo obiettivo è riconducibile all'uso dei risultati di una specifica valutazione
Process use	il coinvolgimento nel processo valutativo dei decisionmaker provoca in essi cambiamenti cognitivi, comportamentali, procedurali o organizzativi che li porta a pensare in termini di valutazione delle politiche

Figura 2 - Tipologie di "uso"

Pensare ad uno schema definitivo quindi non è così semplice perché, al netto dei dati comunemente accettati dalla letteratura, ci sono sfumature differenti nella categorizzazione delle tipologie di uso. C'è chi ricomprende l'*enlightenment* all'interno del *conceptual use* (Johnson, 1998; Kirkhart, 2000; Mark e Henry, 2003) e chi definisce il *process use* una categorizzazione esterna alle altre quattro perché si sovrappone a *conceptual* e *instrumental use* (Johnson, 1998). Non c'è infine una chiara definizione di *symbolic* (o *persuasive*) use dato che alcuni lo considerano un uso teso alla persuasione degli stakeholder, piuttosto che considerarlo, come la maggior parte della letteratura fa, un modo per legittimare decisioni già prese (Fleischer e Christie, 2009; Saunders, 2012).

Interessante in proposito è l'incrocio tra le

due tipizzazioni proposte da Alkin e King (2016) che individuano i tre tipi di uso (*conceptual*, *instrumental* e *symbolic*) possibili sia nel caso di *process use* che di *use of outcomes*. La differenza sta nel fatto che la categoria *symbolic* è definita *legitimative* quando si parla di *use of outcomes* (o *finding use*, come definito dagli autori).⁷

⁷ Un'ulteriore tipologia di uso è indicata da Ottoson e Martinez (2010). È quella del *valuing use*, difficile da distinguere dal *process use*, visto che viene definita come "use of the core work of evaluation to place value on a program or policy; use of the totality of the evaluation not solely its process and/or outcomes" (p. 10). Una suddivisione dovuta al fatto gli autori non parlano di *process use* e *use of outcomes*, ma di *process findings* e *outcome findings*. La suddivisione che propongono dunque è quella tra sette tipologie di uso, racchiuse in un'unica tassonomia: *valuing use*, *instrumental use*, *conceptual use*, *evaluation learning use*, *symbolic use*, *communication use*, *decision-making use*.

Una terza tassonomia che emerge dall'analisi della letteratura è quella che divide tra *use*, *non-use*, *misuse*. In questa suddivisione si intende per uso qualsiasi tipo di utilizzo, anche minimo, comprendente tutti quelli visti finora. Si parla invece di *non-use* nei seguenti casi: l'informazione è stata considerata ma rigettata, non è stato fatto niente con le informazioni disponibili, non è stata ancora utilizzata l'informazione anche se si sta prendendo in considerazione (Rich, 1991). La categoria del *misuse* comprende sia la parte intenzionale che

Terza tipizzazione	
Use	Utilizzo anche minimo dei risultati della valutazione
Non-use	Nessun utilizzo dei risultati compreso il caso in cui si conoscano ma si rigettino volutamente
Misuse	Utilizzo sbagliato o in negativo della valutazione, compresa una errata e non intenzionale comprensione dei risultati

Figura 3 - Tassonomia alternativa di "uso"

quella non intenzionale (Alkin e King, 2017). Nel primo caso si tratta di un uso che potremo definire sbagliato della valutazione, perché serve ad esempio a bloccare il processo decisionale. Il secondo caso si ha invece quando i decisionmaker non sono consapevoli del fatto che le loro azioni sono guidate da un uso sbagliato dei risultati di una valutazione (Fleischer e Christie, 2009).⁸

Lo schema adottato in questo studio, utile solo ai fini di un ulteriore contributo alla letteratura e non della ricerca empirica, distingue tra la classificazione comunemente accettata e la divisione tra *process use* e *use of the outcomes*. Così come tiene separata la tassonomia "*use, non-use, misuse*" dal resto delle tipologie. Nessuno studio in letteratura compie questa suddivisione per tre tipizzazioni di uso. Molti invece elencano i quattro tipi di uso della prima tipizzazione, aggiungendo quando il *process use*, quando il *misuse*, quando entrambi. È tuttavia errato procedere in tal senso perché esistono effettive sovrapposizioni tra i diversi modi di concepire la natura dell'utilizzazione e non possono tutti far parte dello stesso tipo di classificazione.

Il disegno di ricerca

Modi diversi di misurare l'"uso"

Nella letteratura sulla *evaluation use* o, più in generale, nel campo del *knowledge use*, si possono osservare diversi modi di misurare l'uso (Rich and Oh, 1993; Dunn, 1983). Negli studi quantitativi l'uso viene definito come la variabile dipendente su cui vanno ad incidere i diversi fattori, le variabili indipendenti. In *Measuring*

Metodi secondo Rich (1997)
Sondaggio
Interviste
Studio di caso
Citation analysis
Experimental design
Social framework analysis

Knowledge Utilization: Processes and Outcomes (1997), Robert Rich elenca i vari metodi usati per misurare questa strana variabile. Il primo e più comune metodo è il sondaggio (Caplan, Morrison, Stambaugh, 1975; Weiss, 1977; Landri, Lamara, Amari, 2001, 2003). Il ricercatore pone una serie di domande ai decisionmaker che gli forniscono un'autodichiarazione su

⁸ C'è da dire che la categoria del *misuse* intenzionale sia molto soggettiva. In un'ottica relativista ciò che può sembrare negativo per qualcuno potrebbe non esserlo per qualcun altro. Se la valutazione servisse a bloccare ad esempio un provvedimento ritenuto palesemente sbagliato e moralmente deprecabile si tratterebbe di "buon uso" della valutazione (Shulha e Cousin, 1997).

quanto loro utilizzino le informazioni che hanno acquisito da una particolare ricerca o dalla conoscenza scientifica in generale. In alcuni casi poi, agli intervistati è chiesto di identificare i fattori e le caratteristiche che a loro avviso possono condurre verso l'uso e il non uso. Un secondo modo anch'esso molto utilizzato è lo studio di caso, nel quale il ricercatore può analizzare l'ascesa o il declino di una singola politica o di un progetto (Patton et al, 1977; Rich, 1977). Un ulteriore metodo è quello delle interviste ad un gruppo eterogeneo di utilizzatori (Weiss e Bucuvalas, 1977), o ai soli amministratori pubblici (Caplan, Morrison, Stambaugh, 1975; Knorr, 1977), oppure ancora ai valutatori stessi e agli staff amministrativi di governo.

Gli altri metodi, meno utilizzati sono: l'analisi delle citazioni, l'experimental design e la social framework analysis.

Cousin e Leithwood nel 1986 esaminano una prima carrellata di ricerche empiriche sull'uso della valutazione e forniscono una ulteriore suddivisione.

Metodi per Cousin e Leithwood (1981)
Retrospettivo
Longitudinale
Simulazione

Nella maggior parte dei casi si è trattato di studi retrospettivi, focalizzati cioè

su valutazioni già avvenute e basate sui ricordi di decisionmaker, valutatori, staff... Vi sono stati degli studi definiti longitudinali, che esaminano l'influenza dei dati raccolti prima, durante e dopo l'implementazione della valutazione. Infine si parla di simulazioni, dove vengono inventati dei rapporti di valutazione per testarne gli effetti sui potenziali utilizzatori. Quello di Cousin e Leithwood è uno studio quantitativo che non si basa su dati raccolti direttamente ma sull'analisi di 65 studi empirici condotti tra il 1971 e il 1986. È una sorta di meta analisi quantitativa. Per quanto riguarda il resto degli studi, anche più recenti, è difficile trovare delle analisi quantitative che non si basino su questionari o che mettano insieme ricerche già condotte.⁹ È complesso analizzare un tema come quello dell'uso della valutazione, che è fatto anche di retorica e argomentazione (Majone, 1989), in termini meramente quantitativi: *"because of these complexities, it is conceptually and theoretically difficult to reduce the elements to a set of quantitative variables. The old kinds of studies that tried to isolate the few keys to utilization has largely gone out of style"* (Weiss, 1998, p. 23). Tuttavia gli studi qualitativi, come gli studi di caso o quelli basati su interviste strutturate con domande aperte, condividono con quelli quantitativi alcuni problemi di fondo:

- è difficile documentare l'avvenuto uso della valutazione, dal momento in cui questo passa spesso attraverso canali informali e trascorre troppo tempo tra il momento in cui la valutazione viene utilizzata e lo studio del suo utilizzo;
- è difficile dimostrare che un cambiamento nella policy sia stato causato dalla valutazione e non da altri fattori esogeni;

⁹ Rilevante e interessante eccezione sono i due studi di Landry, Amara, Lamari (2001, 2003). In *Utilization of social science research knowledge in Canada*, i ricercatori hanno condotto un sondaggio su più di 1200 studiosi di scienze sociali in 55 università del Canada. Nel successivo studio del 2003, *The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies*, l'unità di analisi era cambiata e la ricerca è stata condotta su 833 ufficiali delle agenzie governative canadesi. Hanno avuto quindi la possibilità di analizzare i risultati del questionario in termini quantitativi

- non è possibile avere dei termini di comparazione per quanto riguarda il giusto grado di utilizzo della valutazione (Leviton e Hughes, 1981).

Metodologia

Per quanto riguarda la ricostruzione della letteratura sul tema la ricerca ha messo insieme le più importanti pubblicazioni tramite ricerca elettronica per parole chiave, usando i termini “evaluation use”, “knowledge use”, “evaluation for decisionmaking”, “knowledge in decisionmaking”, “use of policy evaluation”...nei motori di ricerca classici come Google Scholar, richiedendo le pubblicazioni agli stessi autori tramite Research Gate e soprattutto tramite la banca dati della biblioteca digitale dell’Università degli studi di Milano. Sono molte le riviste, gli e-journal o gli e-book a cui è stato semplice accedere grazie alle credenziali di accesso dell’Università: Evaluation, Evaluation and Program Planning, American Journal of Evaluation, Rivista Italiana di Scienza Politica, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Educational Evaluation and Policy Analysis, New Direction for Evaluation... Alla prima ricerca elettronica è seguita una ricerca manuale sulle bibliografie dei testi trovati per arrivare alla archeologia del problema di ricerca. Le bibliografie dei testi recenti hanno decine di riferimenti che conducono ad altri studi con altrettante bibliografie che, tramite il cosiddetto “effetto palla di neve”, diventano rapidamente centinaia. È stato dunque necessario ridurre la mole di documenti a disposizione a quelli effettivamente rilevanti. Una rapida lettura degli abstract è servita ad eliminare i lavori più trascurabili o quelli che si focalizzavano su questioni che non centravano il tema. Da qui è emersa l’idea dell’imbuto: scartare tutti quei lavori che non riguardassero esplicitamente l’uso della conoscenza scientifica o l’uso della valutazione nel decision making.

Non è semplice scegliere un metodo per lo studio della utilizzazione, infatti “*problems of method abound in the study of utilization*” (Leviton e Hughes, 1981, p. 532) e “*there is little agreement on how to operationalize and measure the phenomena*” (Rich, 1991, p. 323).

Alla luce di quanto riportato in letteratura e sulla base dei dati disponibili la scelta è stata quella di condurre uno studio qualitativo. Ad una analisi approfondita della letteratura segue uno studio di caso analizzato tramite analisi documentaria e interviste ad un gruppo eterogeneo di attori.

Sono molte le ragioni per cui si è deciso di condurre una ricerca qualitativa. Innanzitutto c’era bisogno di tenere un disegno di ricerca aperto, destrutturato, perché era prevedibile che molti aspetti inattesi sarebbero emersi durante l’investigazione ed era quindi necessario poter ridefinire il disegno durante lo studio. Inoltre, pur non trattandosi di una vera e propria ricerca sul campo con osservazione partecipante, avevo la possibilità di osservare direttamente il contesto e gli attori in gioco, lavorando a cavallo tra l’università e il centro di ricerca che ha condotto la valutazione. In questo ruolo ho avuto la possibilità di cogliere diversi dettagli che sarebbero sicuramente sfuggiti ad un’analisi di tipo quantitativo. Vi era inoltre l’impossibilità di analizzare i dati disponibili in modo diverso: con un ristretto numero di decisionmaker e valutatori a livello regionale, i

risultati di un eventuale sondaggio o questionario avrebbero avuto poca rilevanza.¹⁰ Ulteriore motivo che ha guidato nella scelta dello studio qualitativo è l'assenza di una teoria da sottoporre a verifica. La letteratura sull'uso della valutazione è molto eterogenea, carente di teorie e fondata su studi che non sono costruiti coerentemente l'uno sull'altro. Non vi è concordanza neanche sulla definizione dei concetti che sono per lo più orientativi o ancora in via di definizione. L'obiettivo dell'analisi, inoltre, è studiare l'individuo e comprenderne i comportamenti al fine di costruire delle tipologie o delle classificazioni e non ad evidenziare nessi causali che nel campo dell'uso della valutazione sono difficili da identificare. E quando al centro di uno studio ci sono gli individui, con le loro storie, i loro vissuti, le loro esperienze non si possono utilizzare ipotesi, misurazioni e campioni, ma solo cercare di comprendere quel mondo, incontrarlo e trovare una lettura ai significati profondi che ne condizionano atteggiamenti e modi di essere.

Una volta identificato il contesto, Regione Lombardia, e il prodotto soggetto alla utilizzazione, la missione valutativa sul reinserimento sociale dei detenuti, il lavoro di ricerca è iniziato con una analisi documentaria su documenti istituzionali.

Il prerequisito era quello di ricostruire il contesto della valutazione in Regione Lombardia. Come avviene la valutazione? Quali attori entrano in gioco? Cosa è previsto negli statuti e nei regolamenti? Qual è stata la storia della valutazione in Lombardia da quando questa pratica è entrata nell'arena decisionale? L'analisi documentaria è servita principalmente a questo: identificare gli attori rilevanti (reti, organizzazioni, processi, percorsi...) e comprendere il ruolo giocato dalla valutazione in ciascun passaggio del ciclo di policy. I risultati di questa analisi sono presentati nel secondo capitolo.

Sono state poi prese in considerazione tutte le missioni valutative svolte dal 2005 in Lombardia. Questa seconda analisi documentale, esposta nel terzo capitolo, si è tradotta in una meta analisi qualitativa di tutte le missioni svolte negli anni. Per ciascuna di esse è stato osservato il tipo di politica, le modalità di assegnazione della missione, il tipo di valutazione, la solidità delle evidenze... È stata di conseguenza creata una piccola matrice di informazioni da cui è emerso un quadro più chiaro dove inserire la missione sul reinserimento sociale dei detenuti.

¹⁰ *"In addition to a large survey, some studies have also used small, focused group of elite interviews"* (Rich, 1997, p. 21).

La terza analisi sui documenti istituzionali è stata quella riferita alla politica valutata nel quarto capitolo. Le domande che hanno guidato questo secondo step sono state: qual è la competenza della Regione nel sistema carcerario? Quali norme ne hanno definito l'impostazione finora? Come sono state applicate? Hanno ottenuto risultati soddisfacenti? In questo caso la priorità è stata quella di definire il tipo di politica, secondo le categorie di Lowi e Wilson, per poterla comparare con casi simili. Sono state poi analizzate le leggi che ne avevano dato avvio, gli atti di implementazione e i verbali della commissione carceri. La terza analisi documentaria è quella sulla missione valutativa. È stato importante capire come si è arrivati alla missione, perché è stata richiesta e come è stata portata avanti. Per arrivare all'analisi del testo della missione stessa e degli atti che ne sono seguiti, per definire in primo luogo se a seguito della missione erano seguiti atti e modifiche alla politica che potessero essere riconducibili alla missione stessa.

GENERALI SU VALUTAZIONE E REGIONE LOMBARDIA
Rapporti tra valutatori e committenti
È mai capitato di toccare argomenti sui quali la polarizzazione politica fosse elevata?
Sembra che ci sia un'attenzione particolare verso la valutazione in questa legislatura (più della metà delle clausole valutative totali, più di 2/3 delle missioni totali dal 2004). Come spiegarlo?
Crede che il ruolo di Éupolis (sia per la Giunta che per il Consiglio) sia un suo punto di forza, in termini di credibilità, quando si tratta di far utilizzare alla Giunta i risultati di una Missione chiesta dal Consiglio? O piuttosto questa sua ambivalenza risulta essere punto di debolezza nei confronti della credibilità agli occhi del Consiglio?
USO DELLA VALUTAZIONE
Considerazione delle missioni valutative da parte del Consiglio e della Giunta
La Giunta preferisce fonti di informazione tecnico/scientifica più "partisan" (DG degli assessorati...)?
Quali sono i criteri che secondo lei possono favorire un uso maggiore della valutazione? Conta di più il contesto o la struttura della valutazione? I rapporti diretti con i decision-maker o la metodologia? Le capacità comunicative e la presentazione dei risultati o i bisogni informativi?
LA VALUTAZIONE SPECIFICA
Per quale motivo crede che sia stata commissionata la Missione?
La Missione si proponeva di valutare gli effetti della legge del 2005, in particolare negli ultimi 5 anni. La Giunta ha recentemente stanziato 10 milioni (seduta 180) per l'inclusione sociale e lavorativa dei detenuti. Più o meno la quantità stanziata in tutto il periodo 2008-2015 (11,6 milioni). Crede che sia il frutto della Missione (policy brief 6: <i>L'asse d'intervento lavoro deve essere considerato come prioritario e sostenuto con maggiori risorse</i>)?
L'Asse II del POR FSE all'obiettivo specifico 2 parla di "aumento dell'occupabilità di persone socialmente vulnerabili e rischio discriminazione". Ma fa riferimenti specifici solo alla categoria dei disabili. Il POR è stato adottato dalla Commissione UE nel dicembre 2014, quindi prima della Missione. In data agosto 2016, sulla base dell'asse II del POR è stato invece redatto un bando specifico su "Adulti e minori sottoposti all'attività giudiziaria". Crede che la Missione possa aver influito in questo ambito?
È a conoscenza di altri impatti, che non sono stato in grado di osservare, sull'uso della valutazione (housing sociale, aumento del confronto con l'Amministrazione penitenziaria...)?
Sono stati coinvolti gli stakeholder (Regione, detenuti e famiglie, Amministrazioni penitenziarie, ASL...) nella valutazione? Che effetto ha questo nella costituzione di gruppi di pressione e di interesse sul tema?
Crede che i risultati di questa valutazione possano essere usati in futuro, anche da altre maggioranze e in altri contesti? È già accaduto in altri casi?

Figura 4 - Schema di intervista semi strutturata rivolta ai valutatori

Le interviste hanno costituito la fonte principale di dati da cui estrapolare i risultati della ricerca. Le domande agli intervistati erano aperte e formulate in una intervista semi strutturata: una struttura di argomenti con domande definite a carattere piuttosto generale. Con domande aperte, avendo la possibilità di discutere a quattrocchi con gli intervistati, si è cercato di capirne le categorie di pensiero, comprenderne la terminologia e le categorie di giudizio, penetrare nella complessità delle loro percezioni della realtà. Sono state intervistate tre categorie di soggetti: i consiglieri regionali, i valutatori che avevano condotto la ricerca, gli staff amministrativi di giunta e consiglio. Alcune domande erano comuni a tutti gli intervistati, mentre in alcuni casi è stato necessario modificare il format in base alla categoria. Ai consiglieri regionali, ad esempio, sono state chieste cose a cui i valutatori difficilmente sarebbero stati in grado di rispondere e viceversa. Se le tematiche sono state sempre le stesse e l'intervistatore non ha inserito nuovi argomenti, è accaduto che alcuni argomenti si sono sviluppati spontaneamente nel corso dell'intervista e si è ritenuto necessario approfondire quegli aspetti e quei nuovi spunti di riflessione. A differenza dell'intervista strutturata, tuttavia, non è stato possibile costruire delle matrici in base alle risposte ottenute nelle interviste, soprattutto per la scarsità di dati a disposizione. In un paio di casi infine, l'intervista è stata completamente destrutturata e si è lasciato libero sfogo alle informazioni che l'intervistato voleva dare. Si trattava di casi particolari di osservatori privilegiati del fenomeno studiato, che hanno permesso di raccogliere informazioni ricche ed eterogenee che in una intervista maggiormente strutturata non sarebbero venute a galla.

L'analisi documentaria è stata propedeutica alle interviste, sarebbe stato infatti impossibile costruire un piano e organizzare le interviste senza una base conoscitiva di partenza. Inoltre non sono state volutamente fornite delle opzioni o risposte multiple, ma le risposte sono state lasciate sempre aperte ai contributi soggettivi dell'intervistato. È chiaro che questo genera una maggiore difficoltà nel momento dell'analisi dei dati, nella codificazione e nel confronto tra le risposte. Per questo motivo la ricerca ha un approccio meno analitico e più narrativo/descrittivo. Anche per le domande è stata utilizzata una tecnica a imbuto. Sia per i decisionmaker che per valutatori e staff amministrativi si è partiti da domande generali sulla valutazione in Regione Lombardia: il rapporto tra valutatori e committenti, la difficoltà a toccare certi argomenti, i progressi della valutazione in regione... Sono seguite domande sull'uso della valutazione, cercando di estrapolare informazioni sul modo in cui i decisionmaker regionali usano la valutazione, ma chiedendo anche una loro opinione su quali fattori favoriscano un maggior utilizzo. Per concludere con domande specifiche sulla missione valutativa sul reinserimento sociale dei detenuti, entrando nel merito della missione per comprendere in primo luogo quali processi fossero stati messi in moto ma anche capire da loro, seppur implicitamente, quanto la conoscenza prodotta si fosse effettivamente diffusa. Le interviste semi strutturate sono state pretestate su un gruppo ristretto di tre utenti, tutti valutatori, con i quali è stato possibile intavolare una discussione franca su quali fossero i punti di forza e di debolezza dell'intervista, ricevendo anche consigli sui soggetti maggiormente interessanti da intervistare e che non erano stati ancora presi in considerazione nel piano delle interviste.

Domanda di ricerca

In ricerche quantitative sull'uso della valutazione, una volta definita la variabile dipendente, l'uso, si cerca di analizzare come le variabili indipendenti predeterminate incidano o meno in quel preciso contesto. Tuttavia, la maggior parte delle domande di ricerca osservate in letteratura sono impostate su base qualitativa, vista la complessità nell'analizzare e operationalizzare informazioni così articolate. C'è chi si è chiesto quali tipi di informazioni sono preferite su altre, chi cerca di capire qual è il momento migliore per far entrare l'informazione nell'arena politica per incrementarne l'uso, chi quale caratteristica della ricerca sociale la rende appetibile al decisionmaker (Rich, 1997).

Sulla falsa riga di queste domande, che hanno trovato solo parziale risposta e non sono sempre generalizzabili vista la diversità dei contesti, è stata elaborata la domanda di ricerca dello studio, che è composta da due domande centrali e alcune sotto domande che restringono il campo lasciando comunque aperto il disegno della ricerca:

- **Come viene utilizzata la valutazione delle politiche pubbliche in Regione Lombardia? Cosa ne favorisce un maggiore utilizzo?**
 - Come concepisce il proprio ruolo in valutatore? Lo interpreta in modo proattivo al fine di stimolare l'uso del materiale prodotto o ritiene il suo compito concluso con la produzione delle informazioni?
 - La qualità e la solidità analitica della valutazione sono considerate rilevanti ai fini di una maggiore utilizzazione?
 - Come incide il contesto (istituzioni e cultura) sull'uso della valutazione?
 - Il coinvolgimento degli stakeholder nel processo di valutazione e nella diffusione dei risultati sono considerati fattori importanti nel contesto lombardo? Viene favorita effettivamente questa pratica nelle esperienze regionali?

Conclusioni

Il disegno di ricerca che emerge dalla metodologia usata e dalle domande poste è finalizzato da un lato ad esplorare e ricostruire il processo della valutazione delle politiche pubbliche in Regione Lombardia, dall'altro è indirizzato a cercare di comprendere in profondità ciò che incide sull'utilizzo della valutazione.

Per l'identificazione del concetto investigato (l'uso) sono stati prima osservati i vari termini della letteratura (*influence, use, impact...*) per arrivare alla conclusione che il termine "uso" fosse quello maggiormente condiviso e soprattutto omnicomprensivo: ciò che interessava era infatti di non limitare la ricerca ad una sola modalità di utilizzo.

Percorso più complesso è stato quello di identificazione del soggetto sottoposto all'utilizzazione. Per questo è stata utilizzata una tecnica a imbuto che ha via via ristretto il grande campo della conoscenza fino ad arrivare alla analisi e valutazione delle politiche pubbliche nel contesto regionale.

Lo studio dell'uso della conoscenza e della valutazione delle politiche pubbliche è una materia piuttosto recente ma che ha esaurito la sua forza propulsiva alla fine del millennio. La maggior parte degli studi si sviluppano a cavallo degli anni Settanta e Novanta e costituiscono quella archeologia del problema di ricerca che ha fornito le basi, soprattutto filosofiche, ad un tema così controverso e difficile da studiare. Se non si può studiare la filosofia senza partire dall'antica Grecia, non si può approcciare il problema dell'uso della conoscenza e della valutazione senza conoscere gli scritti di Carol Weiss, Nathan Caplan, Robert F. Rich, Aaron Wildavsky, Marvin Alkin, Michael Quinn Patton... Le stesse tipologie di uso esposte negli studi più recenti si basa sul lavoro di questi autori.

Questo studio può fornire un contributo innovativo alla letteratura. Se le tipologie di uso sono piuttosto condivise e riprendono gli studi di Weiss, Knorr, Patton ed altri (*conceptual, instrumental, symbolic, enlightenment, process, misuse, non-use...*), non è altrettanto condivisa una loro classificazione. La tesi espressa in questo capitolo è quella che non è possibile condurre tutte le tipologie ad un'unica tassonomia, viste le diverse categorie concettuali che sono alla base dei diversi tipi di uso. È quindi necessario distinguere tre tipizzazioni:

- la prima che mette insieme i tipi di uso in base alle modalità con cui sono utilizzate le informazioni acquisite (*conceptual, symbolic, instrumental, enlightenment*),
- la seconda che distingue semplicemente in base all'oggetto dell'utilizzo (risultati o processo),
- la terza che definisce meglio il concetto di uso (distinguendolo dal *non-use* e dal *misuse*).

Un contributo che certamente non porta alcuna novità in termini conoscitivi ma che, se condiviso in studi futuri, potrebbe fare chiarezza e mettere un punto sulla classificazione delle tipologie di utilizzo.

CAPITOLO 2 - La valutazione delle politiche pubbliche in Regione Lombardia

Introduzione

La valutazione delle politiche pubbliche sta diventando una delle forme più accreditate della conoscenza di policy anche in Italia, soprattutto a livello regionale. In alcune regioni questo è maggiormente evidente e la Regione Lombardia è uno dei casi più virtuosi e per questo tra i più interessanti da studiare.

Il sistema lombardo di valutazione delle politiche pubbliche ha iniziato a svilupparsi parallelamente ad altri, nella cornice del progetto CAPIRe, nei primi anni del nuovo millennio. Oggi, a distanza di circa 15 anni, la Lombardia sembra essere l'unica regione italiana ad aver reso stabile la pratica della valutazione, con un'accelerazione particolare nel corso della legislatura 2013-2018.

Nei prossimi capitoli il tema dell'uso della valutazione sarà sullo sfondo ma non scomparirà. Infatti per comprendere come la valutazione entra nel sistema decisionale e quindi come riesce ad incidere sulle politiche, va conosciuto il contesto e il sistema nel quale è inserita. Sarà quindi analizzata in questo capitolo la struttura legislativa e di governo di Regione Lombardia, per comprendere meglio il funzionamento e lo sviluppo della pratica della valutazione delle politiche.

La valutazione delle politiche nelle regioni italiane

La predisposizione delle regioni verso la valutazione è dovuta originariamente all'Unione europea ed alla natura regionale dei fondi strutturali. Attraverso questo strumento l'Unione ha obbligato le regioni a valutare i programmi e i progetti finanziati. In questo modo la valutazione delle politiche, grazie al progetto CAPIRe, ha potuto fare maggiormente breccia nella cultura politica locale.

Il progetto CAPIRe prende vita nel 2002 in quattro consigli regionali (Lombardia, Toscana, Emilia Romagna e Piemonte). Con l'ingresso della Liguria nel settembre 2016, tutte le regioni italiane fanno parte oggi di tale progetto, che risulta essere uno dei maggiori successi nell'ambito della valutazione delle politiche pubbliche in Italia (OCSE, 2009). *“CAPIRe seeks to disseminate the policy evaluation culture, building on the capacities of regional administration in carrying out evaluations and promoting the use of evaluation clauses in legislative texts. Reports on regional experiences posted on the CAPIRe website allows for information and best practice sharing. Of particular interest are the so-called “evaluation missions”, which are launched on the initiative of a committee or by a quorum of regional counsellors to monitor and control legislation”* (OCSE, 2009, p. 254).

Quella di CAPIRe è stata, e resta tuttora, una sfida prevalentemente culturale e alcuni risultati sono visibili nel medio periodo.

Il quadro della istituzionalizzazione della valutazione nelle regioni italiane è però ancora molto eterogeneo. Da un lato si osservano regioni che hanno investito molto in termini di tempo e denaro nella valutazione ed hanno visto la crescita di questa funzione, anche se con uno sviluppo poco lineare caratterizzato da momenti

di *stop and go*. Dall'altro si trovano regioni che hanno fatto fatica ad attivare anche le minime iniziative in materia e che stanno vivendo una fase che può essere ancora definita sperimentale (Zamboni, 2012; CAPIRe, 2014).

Le clausole valutative

Con clausole valutative si intendono richieste inserite negli articoli di legge, che prevedono una raccolta di evidenze finalizzate a verificare l'effettiva attuazione della legge e le politiche collegate ad essa. Sono uno strumento di controllo del legislativo nei confronti del governo. Un'attività, questa del controllo, storicamente presente nei compiti del legislativo, ma che con la clausola valutativa ha assunto un carattere più istituzionale, permettendo una maggiore incisività ed efficacia dei flussi informativi provenienti dall'esecutivo.

Le clausole nelle regioni italiane hanno visto una crescita costante fino al 2009. Il rinnovo del 2010 di 13 consigli regionali su 20, ha presumibilmente rallentato questa pratica e c'è voluto del tempo affinché i nuovi rappresentanti si sensibilizzassero al suo utilizzo. La riduzione e il successivo aumento non sono tanto da ricondurre all'ingresso di nuove regioni nel progetto. Per la maggior parte di loro questo processo era già in corso e la riduzione dell'interesse non riguarda alcune regioni in particolare ma è piuttosto generalizzata. È dunque ipotizzabile che il calo di utilizzo sia dipeso dalla fine della spinta innovatrice del progetto e che ci sia voluto del tempo prima di capire come intervenire nuovamente sulle assemblee.

Il successivo aumento, fino ad arrivare agli ottimi risultati degli ultimi quattro anni, è dunque frutto di un rinnovato slancio del Progetto CAPIRe, che dal 2010 ha iniziato a prevedere un Laboratorio di pratiche valutative, rivolto ai funzionari degli uffici regionali. Dal laboratorio è nata una rassegna delle esperienze regionali di valutazione delle politiche, pubblicata nel 2011 e poi nel 2014 sotto forma di aggiornamento. In sostanza la rassegna ha funzionato da valutazione delle esperienze di valutazione, con il doppio effetto di

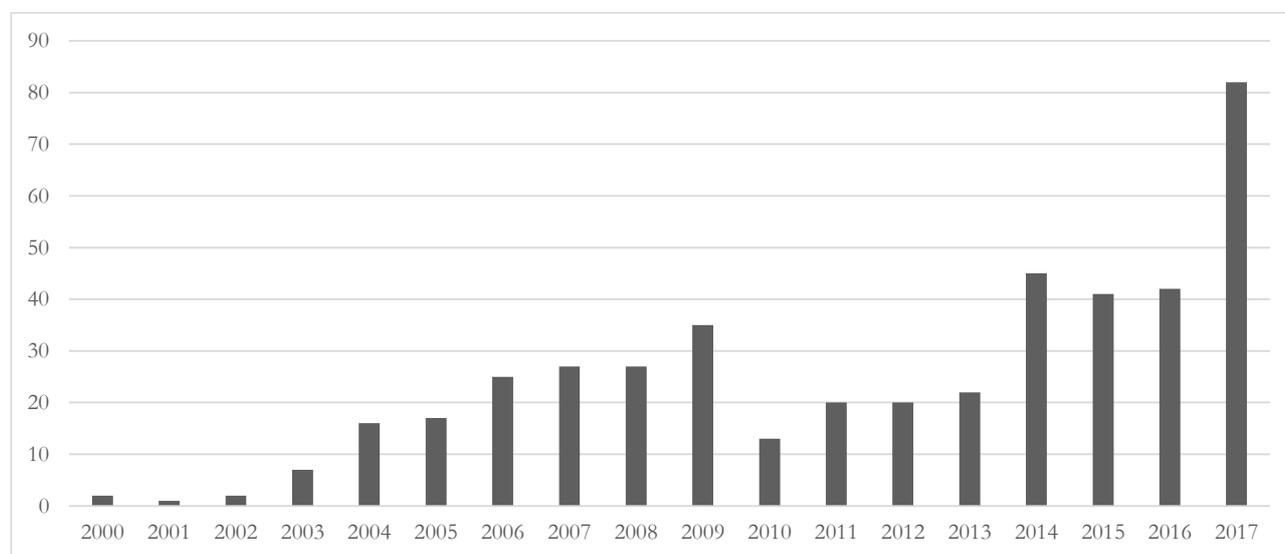


Figura 5 - Clausole valutative approvate annualmente dalle regioni italiane (elaborazione dati CAPIRe fino al 31/12/2017)

galvanizzare chi aveva raggiunto buone performance e offrire esempi di buone pratiche a chi risultava ancora indietro.

Da considerare anche il grande balzo in avanti fatto nel 2017, grazie al contributo crescente di molte delle regioni italiane, a indicare che la diffusione della pratica sta veramente entrando nel sistema regionale italiano.¹¹

Le prescrizioni fornite da Sisti nella rassegna del 2014, viste oggi sembrano aver ottenuto dei primi effetti: *“Come dimostra l’esperienza, la costituzione di un organismo consiliare dedicato (anche se non ancora formalizzato all’interno dello statuto o del regolamento), la creazione di un primo ufficio con personale in grado di offrire assistenza tecnica all’esercizio di questa funzione, l’attivazione di un gruppo di lavoro interdirezionale con la giunta regionale sulla valutazione delle politiche sono passaggi che in tempi brevi consentirebbero di recuperare il gap esistente. Naturalmente se un’evoluzione di questo tipo avvenisse, ciò aiuterebbe anche le esperienze più mature a consolidare le posizioni raggiunte e farebbe crescere le capacità di valutazione dell’intero sistema”* (p. 11). Diverse regioni oggi si sono dotate di un comitato paritetico consiliare di valutazione ed hanno previsto nuovo personale tecnico per questa funzione.

Va precisato, per completezza, che un elevato numero di clausole non significa di per sé un corretto uso delle stesse. Ciò che è rilevante è la relazione che viene poi prodotta a seguito della clausola. Il ciclo “clausola-nota-relazione” deve chiudersi per poter avere degli effetti sulla valutazione effettiva della politica. I politici devono essere a conoscenza dei risultati della valutazione. Una clausola senza nota informativa o, ancor peggio, senza un atto di indirizzo politico rischia di restare fine a sé stessa, come conferma una funzionaria del consiglio regionale lombardo, *“la clausola innesca un meccanismo, che può anche non chiudersi. Non ci sono sanzioni per la mancanza di rendicontazione da parte della giunta a seguito di una clausola”* (UA). Questo comunque è ciò che spesso accade. Difficilmente la clausola innesca questo ciclo; ed anche quando succede mancano gli atti di indirizzo politico (Giupponi e Caruso, 2011).

Le missioni valutative

Il secondo strumento usato per fare valutazione sono le missioni valutative, definite come *“strumenti informativi pensati per soddisfare le esigenze conoscitive che nascono in concomitanza di fatti nuovi o eventi inaspettati, oppure per la necessità di approfondire particolari aspetti di una legge non previsti all’interno di un’apposita clausola valutativa”* (Zamboni, 2012). In sostanza si tratta di approfondimenti sugli effetti e i risultati di una politica. Possono essere chieste prima di pensare la nuova politica per fare il punto della situazione o a posteriori per verificarne gli esiti. Sono uno strumento molto complesso e politicamente molto forte.

¹¹ Ad eccezione di Sicilia, Liguria, Calabria e Valle d’Aosta, tutte le altre regioni hanno prodotto almeno una clausola valutativa nel 2017.

La loro natura esce ben fuori nella differenziazione dalle clausole che ne fa una dirigente dell'ufficio analisi leggi e politiche regionali di Regione Lombardia: *"Le informazioni che chiedono le clausole riguardano più che altro le realizzazioni e i processi di attuazione. Molto meno spesso chiedono la valutazione degli effetti. Rispetto all'attuazione di una politica non si dà risposta al problema che la politica voleva risolvere. Prima di tutto perché sarebbe estremamente impegnativo formulare quesiti senza l'osservazione della realtà. Ma anche per non porre a carico dell'esecutivo un onere eccessivo periodico, che richiederebbe risorse e impegno ingenti. Nelle clausole ci sono quesiti che riguardano il cosa è stato realizzato, le risorse impiegate, i processi di attuazione, le criticità e al limite la descrizione dei risultati raggiunti.*

Le missioni vanno invece sugli impatti, cioè sulla capacità della politica di modificare i problemi che l'hanno originata. Sono degli strumenti forti, anche nei rapporti tra legislativo ed esecutivo" (UA).

L'idea di 'missione valutativa' nel senso comune, anche per quanto riguarda la classe politica, si porta sempre dietro un aspetto di giudizio che difficilmente è accettato a priori. Tanto più se a farne le spese è la maggioranza. La missione serve infatti a valutare gli impatti della politica messa in atto durante l'azione di governo e quindi supportata dalla maggioranza politica in seno al consiglio regionale. È quindi necessario fare esperienza di ciò che sono le missioni per capirne veramente la portata e l'utilità politica.

La valutazione in Regione Lombardia

La Lombardia è uno degli esempi migliori in Italia sull'uso dello strumento valutazione. Si tratta di una delle quattro regioni che fa parte del progetto CAPIRe fin dalle sue origini, cioè dal 2002. Nel 2004 viene creato l'Ufficio analisi leggi e politiche regionali e dal 1° settembre 2008, grazie all'approvazione del nuovo statuto regionale il consiglio diviene responsabile della valutazione delle leggi e delle politiche. L'organismo attraverso cui svolge tale ruolo è il Comitato paritetico di controllo e valutazione. Il regolamento del consiglio definisce così il ruolo del comitato: *"formula proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, propone l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali [...]"* (articolo 109, comma 1).

Dal 2013 c'è stato un aumento della pratica della valutazione. Se per le clausole la tradizione è ormai decennale, le missioni hanno visto un aumento e un consolidamento proprio negli ultimi tre anni.

I motivi di questi risultati possono essere visti in modo diverso sulla base della sensibilità personale e delle opinioni politiche. Ma anche le esperienze fatte a contatto con la politica regionale aiutano a capire il perché si è andati in una certa direzione.

Una posizione piuttosto condivisa e diffusa riguarda il ruolo che il comitato paritetico di controllo e valutazione svolge all'interno dell'organizzazione burocratica di Regione Lombardia. Nel tempo c'è stata una maturazione di questo organismo, che nell'ultima legislatura ha preso consapevolezza del proprio compito e dei propri mezzi.

Una visione più cinica è quella che invece attribuisce il dato positivo alla casualità o ad una sorta di “fare di necessità virtù”. Dal momento in cui le amministrazioni pubbliche degli ultimi anni hanno dovuto fare i conti con l’onda lunga della crisi economica, si sono dovute adattare ad una gestione più parsimoniosa delle risorse. Se le risorse sono scarse, per ottimizzare i risultati di un’azione politica, bisogna spenderle bene. La valutazione dovrebbe servire proprio a questo: capire se i soldi sono stati ben spesi e dove è necessario correggere il tiro per una maggiore efficienza e efficacia.¹²

In ogni caso, a unire i diversi punti di vista c’è la consapevolezza che si tratti di una questione culturale. Indipendentemente da come si sia arrivati ai risultati di oggi, c’è condivisione sul fatto che si tratti di un punto di non ritorno. La classe politica lombarda è consapevole ormai dell’importanza della valutazione e difficilmente potrà farne a meno negli anni a venire.

Le clausole valutative in Lombardia

Le clausole valutative sono uno strumento usato fin dai primi anni anche senza una predisposizione statutaria. Il motivo è semplice. Si trattava di articoli di legge a costo zero.

Una prima clausola sperimentale fu inserita nel 2004. Poi, dal 2006 al 2008, il suo utilizzo si è stabilizzato su una media di tre clausole l’anno. Nel 2008, con la modifica dello statuto, è stato fatto un passo che ha obiettivamente aiutato il loro sviluppo. Recita l’articolo 45, comma 2 dello statuto: “Il Comitato propone, d’intesa con le commissioni consiliari, l’inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l’effettuazione di missioni valutative”.

Il regolamento del consiglio regionale del 2009 definisce le clausole come: “disposizioni normative che definiscono: a) le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione ed i risultati delle politiche regionali; b) i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste; c) le modalità e i tempi previsti per l’elaborazione e la trasmissione delle informazioni; d) l’eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di controllo e valutazione” (art. 110, comma 1).

Le clausole messe fino ad oggi seguono infatti uno schema piuttosto preciso. Il consiglio regionale viene individuato come l’ente valutatore dell’esecuzione della legge e dei risultati raggiunti. Poi si chiede alla giunta di mettere a disposizione i dati necessari alla valutazione e una relazione periodica (annuale, biennale, triennale...) nella quale siano presenti gli interventi effettuati, i beneficiari e le criticità più evidenti. Più difficile trovare in una clausola l’espressa previsione di risorse finalizzate all’attività di controllo e valutazione.

¹² “Questa legislatura, non basata assolutamente su conoscenza, ma solo su senso comune, è un po’ più attenta alla macchina amministrativa, mentre quella di prima era molto più attenta alla cornice politica di riferimento che era ‘sussidiarietà nella libertà di scelta’. Qui forse la retorica del fare si traduce anche in una pratica del fare generale che a cascata va a finire anche sull’amministrazione e poi sulla valutazione. Non è che ci sia un’attenzione specifica sulla valutazione” (VAL1).

“I budget regionali hanno sempre più a che fare con una gestione parsimoniosa delle risorse, rendendo più efficiente e incisiva l’azione amministrativa. Penso che costruire un contesto di valutazione delle politiche pubbliche sia un elemento preliminare per fare una programmazione più mirata e attenta all’uso delle risorse pubbliche. Potrebbe essere un “effetto vacche magre” (VAL3).

Osservando il numero di clausole valutative inserite nelle leggi regionali si può notare un aumento esponenziale nel corso degli ultimi tre anni (Tabella 1).

Legge	Argomento	Articolo della clausola
28/2004	Coordinamento tempi delle città	8
2/2006	Servizio civile	14
16/2006	Lotta al randagismo	22
22/2006	Mercato del lavoro	33
19/2007	Sistema di istruzione e formazione	33
25/2007	Territori montani	9
30/2007*	Orari degli esercizi commerciali	1
3/2008	Servizi sociali e sociosanitari	31
19/2008	Gestione associata di servizi comunali	21
6/2009	Garante per l'infanzia	9
8/2009	Vendita alimenti delle imprese artigiane	5
15/2009	Attività formative e sanitarie negli ospedali universitari	10
21/2010*	Servizio idrico integrato	1
9/2011	Prevenzione e contrasto della criminalità	20
11/2012	Violenza sulle donne	11
8/2013	Gioco d'azzardo patologico	11
21/2013	Contratti di solidarietà	5
11/2014	Libertà d'impresa e competitività	10
18/2014	Tutela coniugi separati o divorziati	8
26/2014	Promozione attività sportive	16
30/2014*	Agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale	1
4/2015	Protezione animali per sperimentazione	5
6/2015	Sicurezza Urbana	40
9/2015	Sostegno commercio equo e solidale	12
15/2015	Lavoro assistenti familiari	10
17/2015	Contrasto alla criminalità organizzata	33
23/2015*	Sistema sociosanitario (mod. l.r. 33/2009)	1
26/2015	Manifattura	11
27/2015	Turismo	85
34/2015	Diritto al cibo	8
36/2015	Norme per la cooperazione	16

15/2016*	Sistema socio-sanitario (mod. l.r. 33/2009)	3
16/2016	Servizi abitativi	46
25/2016	Cultura	41
29/2016	Ricerca e innovazione	7
1/2017	Prevenzione bullismo e cyberbullismo	6
5/2017	Rete escursionistica Lombardia	11
7/2017	Recupero vani esistenti	5
10/2017	Isee e fattore famiglia	5
20/2017	Valutazione politiche pubbliche	9
25/2017	Tutela carcerati	11
26/2017	Clausole sociali nei bandi di gara	4
35/2017	Agricoltura sociale	8
40/2017	Sviluppo territori montani	5
1/2018	Sostegno all'occupazione	4
6/2018	Termalismo	15
8/2018	Emittenti radiotelevisive locali	7

Tabella 1 Elaborazione da CAPIRe (2014, p. 42) e implementazione fino al termine della X legislatura

* leggi di modifica di precedenti disposizioni regionali

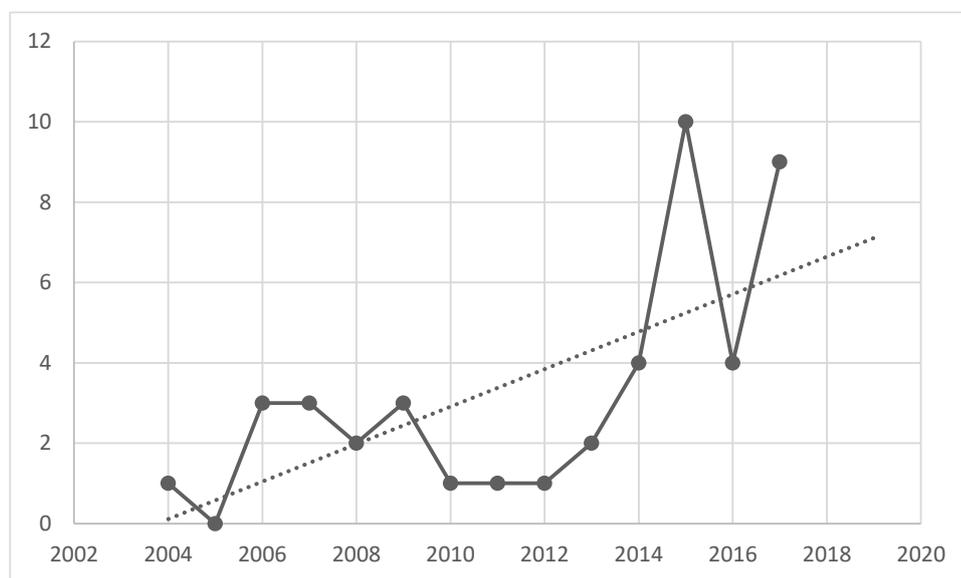


Figura 6 - Clausole valutative in Lombardia fino al 31/12/2017, con linea di tendenza lineare di previsione

Se in un primo periodo lo sviluppo delle clausole è stato favorito dal comitato paritetico e poi dalle predisposizioni del nuovo statuto, oggi la situazione è molto diversa. La clausola è entrata nella cultura dei consiglieri regionali sia di maggioranza che di opposizione. *“Se all’inizio la clausola era pensata più come un*

territorio riservato alle minoranze, per fare le pulci a tutti i provvedimenti, adesso sta crescendo una cultura della valutazione che fa parte degli armamentari di buon governo di un ente” (PD1).

Un ulteriore sviluppo è osservabile nella presentazione dei disegni di legge. *“Oggi non è quasi più il comitato paritetico a proporre la clausola, ma sono i proponenti delle leggi stesse ad inserirla. L’aumento che osserviamo nell’ultima legislatura deriva da questo: la pratica sta entrando nella tecnica di redazione dei progetti da parte dei proponenti stessi, che sia la giunta o il consiglio” (UA).*

Le clausole sono dunque uno strumento consolidato a livello decennale. È da sottolineare in ogni caso la rinnovata importanza riservatagli nella X legislatura. Nel periodo di sviluppo del progetto CAPIRe le clausole si sono assestate su una media di circa tre all’anno (2006-2009). Nella legislatura 2010-2013 hanno invece visto una riduzione, che porta a pensare ad un uso quasi simbolico dello strumento. Impressione confermata da un consigliere regionale che ha vissuto entrambe le legislature: *“Nella scorsa legislatura le clausole valutative venivano inserite come una sorta di obbligo istituzionale” (PD1).* Non era quindi facile recuperare la logica di fondo nel momento in cui era finita la spinta legata all’innovazione dello strumento. Il successo è stato invece notevole negli ultimi anni.

Come ricordato in precedenza, la clausola in sé significa poco se non attiva un ciclo virtuoso in cui giunta e consiglio vengono a conoscenza dei risultati della politica. Secondo i dati riportati nella relazione finale del 2016 dal comitato paritetico al consiglio regionale, si ricorda che per la X legislatura, quella iniziata nel 2013, il consiglio avrebbe dovuto ricevere più di trecento relazioni dalla giunta. Il tasso di risposta si attesta invece solo al 23% con meno di 80 relazioni pervenute. Erano 79, alla fine del 2016 le leggi regionali che prevedevano qualche forma di informativa al consiglio. Di queste, una trentina stabiliscono una rendicontazione sotto forma di specifica clausola valutativa.

Proprio per fronteggiare il problema, nel 2015 il consiglio aveva presentato alla giunta una mozione nella quale si chiedeva di predisporre un piano di lavoro di rendicontazione. Il piano triennale nato dal lavoro dei tecnici di giunta e consiglio ha previsto 108 rendicontazioni tra 2016 e 2018. Per il 2016 il progetto è stato rispettato per il 60% ed ha funzionato da stimolo nei confronti della giunta.

La relazione ricorda però un altro aspetto molto interessante e da non sottovalutare. È anche il consiglio a dedicare poco tempo all’analisi dell’attuazione delle politiche regionali, se paragonato a quello impiegato nella produzione legislativa. Inoltre il continuo succedersi dei temi all’ordine del giorno dell’agenda politica e la rapidità con cui salgono e scendono nelle priorità delle amministrazioni, non permette che l’attenzione rimanga alta per molto tempo su una stessa politica. Anche da parte dei consiglieri potrebbe quindi venire meno lo stimolo di andare a verificare se i flussi informativi previsti dalla clausola sono stati rispettati.¹³

¹³ *“Tutte le leggi che vengono proposte oggi mettono una clausola valutativa, magari anche quando ce ne sarebbe poco bisogno. Però, anche tra gli stessi consiglieri, non si sente allo stesso modo l’esigenza di leggere la relazione l’anno dopo o due anni dopo, perché magari il tema è passato di moda” (PD3).*

Le missioni valutative in Lombardia

Le missioni valutative stanno diventando uno strumento essenziale per l'ente regione. Il consiglio soprattutto ne fa un punto di forza della propria azione di controllo e valutazione delle attività dell'esecutivo. Come già ricordato, infatti, ciò che emerge dalle missioni va a precisare gli impatti e i risultati della politica messa in atto.

Attualmente il comitato paritetico può contare su un budget di 100.000 euro l'anno per lo svolgimento delle attività di valutazione. Un trend che si è consolidato nella X legislatura. Infatti le risorse dedicate nel 2013 erano esattamente la metà. L'aumento dei finanziamenti corrisponde anche ad un aumento della produzione di valutazioni, con tre missioni l'anno nel 2014 e 2015 e quattro missioni l'anno svolte nel 2016 e nel 2017 (Tabella 2). Con 100.000 euro è infatti possibile svolgere non più di tre o quattro missioni. Dipende dal tipo di politiche valutate ma anche dalla disponibilità dell'ufficio analisi e valutazione, che può decidere di svolgerne una all'anno con risorse proprie. Oltre alla disponibilità finanziaria, questo aumento di produzione di missioni è dovuto anche alla presenza di un imprenditore politico forte. Finché il rapporto era diretto tra commissioni di merito e ufficio analisi, è stato fatto quel che si è potuto nei termini di disponibilità della struttura. Dal momento in cui è venuto fuori il ruolo politico del comitato paritetico (2010) la situazione è cambiata. Se in un primo momento il comitato ha lavorato meno, quello insediatosi con la X legislatura ha svolto davvero un ruolo di imprenditore politico, dando peso alla valutazione e alle missioni valutative in particolare.

Missione	n°	anno
Istituzione funzionamento del Consiglio dei Sanitari nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere della Lombardia	1	2005
Il finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita	1	2012
Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa	1	2013
L'informazione ai cittadini e la riduzione dell'amianto in Lombardia	1	2014
Il consumo di suolo nella pianificazione comunale	2	2014
Il Sistema Informativo Agricolo di Regione Lombardia	3	2014
Le misure regionali per l'Internazionalizzazione delle imprese: esperienze e risultati	1	2015
Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia	2	2015
Esiti degli incentivi per l'insediamento di giovani agricoltori	3	2015
L'esenzione dalla tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti	1	2016
Il sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia	2	2016

Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia	3	2016
Garanzia giovani	4	2016
I tempi di attesa e gli ambulatori aperti	1	2017
L'inserimento lavorativo dei disabili: ostacoli e opportunità	2	2017
I servizi erogati dalle aree protette lombarde	3	2017
I risultati del riordino dei consorzi di bonifica e irrigazione	4	2017

Tabella 2 – Missioni valutative in Regione Lombardia

Di base comunque la missione valutativa è affidata a Éupolis Lombardia. L'istituto a sua volta cerca di capire se ha le competenze al proprio interno o se, come accade nella stragrande maggioranza dei casi, deve costituire un gruppo di ricerca con professionisti esterni. In quel caso, il ruolo di Éupolis si esaurisce nella fase di supervisione.¹⁴

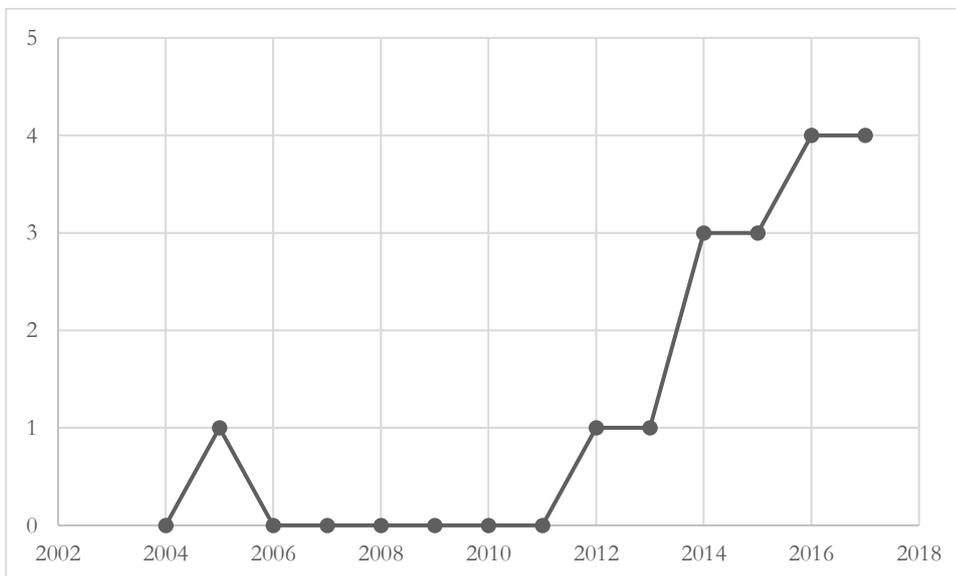


Figura 7 - Numero delle missioni valutative in Regione Lombardia

Questo è un passaggio molto importante perché la missione prevede una ripartizione dei ruoli. A differenza delle clausole, qui il rapporto tra valutatore e committente è più importante ma paradossalmente meno chiaro. I ruoli infatti non sono solo due. C'è il committente che è il consiglio regionale, il quale però opera grazie alle singole commissioni consiliari. Queste si rivolgono al comitato paritetico che media tra le varie esigenze e individua le politiche su cui svolgere la missione. Quindi potremmo dire che è il comitato stesso a fungere da committente. Il comitato individua poi le domande che vuole rivolgere ai valutatori su quella

¹⁴ La considerazione deriva anche dall'esperienza diretta delle interviste effettuate nel caso di una precisa missione valutativa. In quel caso alle domande tecniche sulla politica valutata hanno risposto in modo approfondito i membri del gruppo di ricerca, mentre è stato più difficile avere delle risposte esaurienti da coloro che erano stati individuati come Dirigente Responsabile e come Project Leader. Quest'ultimo lo ha ammesso nell'intervista stessa: "Ho avuto la fortuna di gestire un progetto con tre ricercatori bravi che hanno messo molto del loro e molto entusiasmo. Io non ho più seguito particolarmente la tematica" (EU1).

politica.¹⁵ Ma a volte la domanda del comitato viene “ripulita” dalla sua dimensione politica e filtrata dall’ufficio analisi e valutazione. Il ruolo dell’ufficio analisi e valutazione si colloca quindi a metà e funge da cerniera tra committente e valutatore. Un confine talmente delicato che un valutatore si è spinto ad affermare che il vero valutatore è la struttura amministrativa perché è in grado di rivedere la domanda politica del committente e tradurla in termini di *policy* e non di semplice rendicontazione dei fatti. La domanda in realtà è molto importante perché indirizza la valutazione verso un tipo di risposta piuttosto che un’altra.¹⁶ Quando parliamo quindi del ruolo del committente e del valutatore, piuttosto che immaginare due figure ben precise, dobbiamo fare riferimento ad una situazione sfumata dove partendo dal consiglio regionale si arriva ai membri del gruppo di ricerca, passando dalle commissioni consiliari, dal comitato paritetico, dall’ufficio analisi e valutazione, da Éupolis Lombardia.

committente		cerniera	valutatore
CONSIGLIO REGIONALE		Ufficio analisi leggi e politiche regionali	ÈUPOLIS LOMBARDIA
Comitato paritetico di controllo e valutazione	Commissione consiliare competente		Gruppo di ricerca

Figura 8 - Gli attori nelle missioni valutative di Regione Lombardia

Una volta terminato lo studio la missione viene presentata coinvolgendo tutti gli *stakeholder* e pubblicata sul sito del consiglio regionale. “Quello che abbiamo fatto è sempre stato pubblicato sul sito del consiglio. Nulla è mai stato omissso. Non c’è mai stato un documento chiuso in un cassetto e io non ho mai incontrato un politico che mi abbia chiesto di farlo. Questa è una cosa positiva che non ci raccontiamo tanto. Quello che ho riscontrato nelle occasioni di presentazione pubblica dei risultati della valutazione è la meraviglia degli *stakeholder* sul fatto che il consiglio regionale faccia operazioni di questo genere, che sono coraggiose e inusuali. Il compiacimento del fatto che da qualche parte si comincia a fare valutazione” (UA).

Il procedimento appena descritto si sviluppa nell’arco di diversi mesi. Tre o quattro sono quelli che servono per la procedura amministrativa e politica iniziale. Poi inizia la missione che dura intorno ai 6 mesi, anche se per fare un buon lavoro sarebbe necessario più tempo. Se si aggiunge il periodo di presentazione dei risultati, si può dire che rispetto alla domanda formulata, la risposta ai committenti arriva circa un anno dopo.

Dopo la presentazione dei risultati la missione è fatta propria dal consiglio regionale che, se lo ritiene opportuno, approva una risoluzione con la quale impegna la giunta a prendere in considerazione le linee di indirizzo e le criticità emerse. A quel punto si entra in un limbo. Come tutte le risoluzioni consiliari, la giunta può decidere se, e in quale modo, farle proprie. Di frequente però accade che risoluzioni consiliari, anche votate all’unanimità, cadano nel vuoto una volta arrivate in giunta.

¹⁵ “In genere all’interno del comitato stiliamo quelle che sono le domande che vorremmo porre ai valutatori” (PD3).

¹⁶ “In qualche modo sono più loro [ufficio analisi] i valutatori con il committente, che non noi. Perché loro hanno dato un impianto neutro e ripulito. In questa situazione io mi sento più vicino a chi ha mediato la domanda, anche se lo ha fatto per me, piuttosto che vivere i miei interlocutori come il committente” (VAL1).

Gli attori della valutazione

Quando si parla di valutazione delle politiche pubbliche bisogna sempre tenere a mente che la differenza tra la teoria e la pratica la fanno gli attori in campo. La strutturazione formale della valutazione con le pratiche stabilite nello statuto del consiglio regionale lombardo sono rispettate, ma a queste, come spesso succede, si aggiungono delle prassi che si consolidano nel tempo e che rendono le previsioni statutarie in alcune loro parti addirittura superate.

Il consiglio regionale

L'attore principale della valutazione è sicuramente il consiglio regionale. Questo ha la competenza da statuto e decide su quali politiche fare valutazione. Per quanto riguarda le clausole, si è visto che l'aumento della conoscenza degli strumenti valutativi sta consolidando una prassi per la quale sono i consiglieri stessi, nel momento della redazione di un disegno di legge, a chiedere l'inserimento della clausola.

Le missioni invece vedono un ruolo diverso dell'aula. Avendo a disposizione risorse economiche scarse anche il numero di missioni è limitato. Per questo motivo la battaglia non si gioca sul classico piano partitico ma tra commissioni consiliari. Il comitato paritetico ha instaurato una pratica secondo cui sono le commissioni a proporre i temi su cui ritengono conveniente fare valutazione. Se per il resto della missione il consiglio delega il lavoro al comitato paritetico ed alla commissione consiliare competente, il suo compito non si esaurisce qui. Torna eventualmente in ballo qualora si decida di tradurre la missione in una risoluzione consiliare.

Il comitato paritetico di controllo e valutazione

Da regolamento consiliare regionale, il comitato paritetico è costituito da massimo 8 membri (comunque in numero pari), metà di maggioranza e metà di opposizione. La Presidenza è svolta per metà mandato da un membro della maggioranza, per metà da un membro dell'opposizione. La vice-presidenza segue lo stesso criterio ma a parti invertite, garantendo sempre la rappresentanza di entrambe le parti. Questo serve ad assicurare uno dei requisiti fondamentali della valutazione: l'imparzialità.

Il comitato lavora sia sulle missioni che sulle clausole. Riguardo queste ultime, nell'arco degli ultimi anni ha affinato la propria capacità di scriverle e oggi il suo lavoro consiste nel produrre pareri sulle clausole presentate nei progetti di legge delle commissioni consiliari.

Il comitato ha a disposizione un budget di circa 100.000 euro l'anno, che utilizza prevalentemente per svolgere le missioni valutative. Con questi fondi è possibile fare al massimo tre o quattro missioni. L'interesse dei consiglieri regionali è talmente cresciuto nei confronti delle missioni che, se ci fossero le risorse, sarebbe possibile farne anche il doppio.¹⁷ Il comitato dunque decide su quali delle proposte arrivate dalle commissioni è necessario attivare una missione e la commissiona all'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la

¹⁷ È quanto sostenuto dal vice presidente del comitato della X legislatura, il quale però aggiunge che non vede come politicamente realistica tale prospettiva.

formazione della regione, Éupolis Lombardia. Vengono organizzati infine dei momenti di incontro e di presentazione dei risultati della valutazione con i diversi stakeholder. Su ogni singola missione il comitato nomina due consiglieri responsabili, uno di maggioranza e uno di opposizione, che seguono il lavoro e si relazionano periodicamente con Éupolis e i valutatori.¹⁸

Il comitato ha iniziato a lavorare molto bene nel corso di questa legislatura e le valutazioni positive del suo operato vengono anche dalle opposizioni.

“Piano piano, devo dire grazie al lavoro del comitato, si è acquisita anche la consapevolezza della loro [clausole e missioni] utilità e della loro effettiva applicazione. Una cultura della valutazione che è utilmente sfruttata anche dalla maggioranza e dal governo regionale, perché utilmente permette di certificare e comunicare gli eventuali risultati positivi raggiunti dalle norme” (PD1).

“Non è una questione di Movimento 5 Stelle, spero sia un inizio di presa di coscienza da parte dei politici del fatto che devono aderire di più alla realtà” (M5S).

Il vice presidente del comitato paritetico rivendica anche il lavoro svolto dall’organismo, che non solo ha dato piena attuazione al proprio ruolo ma si è spinto oltre, dati i giudizi positivi di tutti i consiglieri sulla valutazione delle politiche pubbliche. Fino a qualche anno fa il comitato era visto come un estraneo, mentre oggi la situazione è radicalmente mutata.

Il buon credito su cui conta oggi il comitato deriva anche dall’autorevolezza con cui ha svolto il proprio ruolo e dalla sua effettiva pariteticità. I membri del comitato difficilmente hanno utilizzato i risultati di una valutazione per svolgere attività politica. Questa è rimessa all’aula ed alle forze politiche solo in un secondo momento.¹⁹

Éupolis Lombardia

Éupolis Lombardia entra in gioco solo nelle missioni valutative. Si può definire il valutatore, anche se l’istituto non ha sviluppato ad oggi un’attività sistematica di valutazione. Lavora su richiesta del consiglio e, in qualche caso, della giunta. La valutazione è una delle molte attività che svolge, e certamente non è quella principale. Il suo ruolo è però importante nel sistema lombardo di valutazione delle politiche pubbliche.

Éupolis, di per sé, non è un ente terzo, dal momento che si parla del braccio destro del consiglio ma anche della giunta regionale. Le critiche principali vengono infatti dall’opposizione anche se non si tratta di critiche feroci. *“Di fatto non considero inutile o fuorviante il contributo di Éupolis. Certo è che su alcune tematiche la terzietà sarebbe richiesta. Altrimenti c’è sempre il dubbio che si possa trattare di valutazioni, non dico addomesticate, ma comunque figlie di una scelta di campo che non le rende del tutto terze.”* (PD1).

¹⁸ *“Quante volte ci siamo incontrati tutti insieme? Tre o quattro volte. Éupolis ci illustrava i risultati della ricerca e noi integravamo”* (PD3).

¹⁹ *“Mi sono sempre guardato, come presidente del comitato paritetico, dall’usare i risultati della valutazione per uscire sulla stampa o per fare attività politica. Poi i singoli gruppi consiliari, nella loro autonomia, prendono atto delle missioni e fanno la loro attività politica. Ma questo non deve assolutamente venire dal comitato”* (PD2).

C'è la consapevolezza che la qualità delle valutazioni fornite è sempre elevata e scientificamente solida. Inoltre va considerato il rovescio della medaglia. Questo rapporto con la giunta mette Éupolis nella condizione di accedere a informazioni che altrimenti non sarebbero a disposizione né del consiglio, né di valutatori esterni.²⁰

Nella sostanza infatti il lavoro svolto ha finora accontentato maggioranza e opposizione. Nella maggior parte dei casi l'istituto si serve di ricercatori terzi, andando a cercare quelle che sono le migliori professionalità nel settore di riferimento della policy. Questo è confermato da due ricercatori esterni alla fine del loro contratto di collaborazione in una missione valutativa.

“L'impressione è quella che interessasse avere una lettura esterna e competente su quello che stava succedendo e su ciò che avevano prodotto 10 anni di legge regionale. Anche nella scelta stessa delle persone che l'hanno condotta. Due dei ricercatori principali coinvolti non avevano mai avuto rapporti con i committenti. È stato un cercare proprio le competenze migliori nell'ambito.” (VAL2).

“Durante il nostro lavoro di valutazione non siamo stati mai, in nessun modo, sottoposti ad alcuna forma di controllo e di censura da parte del governo regionale. Abbiamo svolto il nostro lavoro in modo assolutamente indipendente. Siamo stati liberi di costruire il disegno della ricerca per come pensavamo fosse utile ed efficace fare, senza interferenze partitico-politiche che ci dicessero di tenerci alla larga da alcune questioni.” (VAL3).

È chiara dunque questa ambivalenza. Da un lato Éupolis è visto come un ente che è in grado di fornire delle valutazioni di qualità. Dall'altro il fatto di non poter contare su un ente effettivamente terzo, dà ai consiglieri di opposizione l'impressione che non sempre si vadano a sottolineare gli aspetti negativi di una politica. Nessuno si spinge a sostenere che l'istituto non sia imparziale, ma in molti sono consapevoli del fatto che i criteri usati per l'analisi, gli indicatori, le modalità di calcolo...incidono sul risultato della valutazione. In realtà poi, il meccanismo di sudditanza psicologica nei confronti del committente potrebbe venirsi a creare in qualsiasi tipo di situazione. Anche facendo svolgere una valutazione ad un ente terzo non si può essere certi che questo non cerchi di “addomesticare” la valutazione al fine di farsi benvolere dalla maggioranza consiliare che supporta la giunta. E questo lo sostiene implicitamente anche chi propone, ad esempio, le università come ente apparentemente terzo.²¹ Messi quindi davanti al fatto compiuto non si è in grado di prevedere un'alternativa credibile, se non affermare un astratto principio di imparzialità del valutatore.

A tal proposito, ciò che si evidenzia in letteratura è la presenza di un doppio valutatore, esterno e interno.

Anche il comitato paritetico ha una visione di questo tipo: *“Se oggi il processo legislativo è assistito prevalentemente da informazioni prodotte dall'Esecutivo e dal SIREG, un'Assemblea più autonoma dovrebbe*

²⁰ *“È importante che il consiglio si avvalga di un istituto che sia a conoscenza degli uffici, delle dinamiche delle varie DG, che abbia una pratica di collaborazione con i tecnici dell'esecutivo. Questo può agevolare. Sanno come muoversi, sanno come interagire con i colleghi della giunta”* (UA).

²¹ *“Chi paga ha sempre il coltello dalla parte del manico. Quindi tu, università, sii imparziale ma non mi bastonare troppo, perché magari il prossimo anno i finanziamenti li do all'altra università, che è stata più carina con me. Non funziona così. Va assicurata l'effettiva indipendenza”* (M5S).

avvalersi anche di altre fonti e supporti: diversificare, selezionare e facilitare i contributi informativi di Università, centri di ricerca, stakeholder, anche con l'ausilio di nuove tecnologie sarebbe dunque un fattore rilevante di sviluppo. La cooperazione fra tecnici interni ed esterni potrebbe assicurare ai consiglieri un ampio ricorso all'evidenza empirica nelle fasi ex ante, in itinere ed ex post" (CPCV, 2016, p. 36).

L'ufficio analisi attuazione leggi e politiche regionali

A disposizione del comitato e del consiglio c'è l'ufficio analisi e attuazione leggi e politiche regionali, che oltre a fornire assistenza tecnica al comitato ed alle commissioni consiliari svolge una importante funzione nella predisposizione di note informative, quando l'informazione di cui hanno bisogno i consiglieri non risulta essere eccessivamente complessa.

Il ruolo dell'ufficio è diverso se si parla di clausole o di missioni. Per le clausole la maggior parte del lavoro è stato svolto nei primi anni, nei quali bisognava educare i consiglieri ad un uso delle clausole e ad una loro corretta scrittura. Oggi l'ufficio svolge un'attività di controllo e monitoraggio sulle clausole inserite nei disegni di legge.

Nelle missioni valutative l'ufficio analisi svolge invece il ruolo di cerniera di cui si è parlato in precedenza. La quasi totalità delle missioni sono svolte da Éupolis Lombardia. In alcuni casi però l'ufficio si mette a disposizione se ha tempo e risorse. Questo ad esempio è accaduto nel 2016, dove è stato possibile arrivare a fare quattro missioni perché l'ufficio ha svolto internamente quella sul progetto 'Garanzia Giovani'.

Da un lato, quindi, si trovano i committenti politici (consiglio regionale, comitato paritetico, commissione competente in materia), dall'altro i valutatori (Éupolis e il gruppo di ricerca). L'intercapedine tra i due soggetti è riempita dall'ufficio. *"Abbiamo lo scopo di interpretare la domanda politica e cominciare a tradurla tecnicamente in piani di ricerca che siano fattibili, sensati, ragionevoli anche dal punto di vista dei costi. Abbiamo una doppia veste. Un po' siamo committenti anche noi, perché traduciamo la domanda politica. Un po' siamo valutatori perché i progetti di massima delle missioni li elaboriamo noi"* (UA).

Oltre che nel tradurre la domanda politica in termini di policy, il compito consiste nel selezionare quelle politiche degne di una valutazione approfondita. L'ufficio redige anche i progetti di massima e tiene costantemente i contatti con il gruppo di ricerca al fine di garantire il buon funzionamento delle missioni e un flusso informativo costante, di qualità e di interesse per la committenza politica.

Oltre al lavoro sulle clausole e sulle missioni, l'ufficio svolge anche tutte le altre attività che gravitano intorno alla valutazione e ai flussi informativi per le policy. Elabora quindi delle note informative periodiche sullo stato di attuazione delle politiche regionali, sviluppa i 'report IDEE' nei quali fornisce al legislatore informazioni e dati utili per l'esame ex-ante dei progetti di legge, produce i 'report InBreve' con informative su questioni attinenti le politiche regionali, fornisce studi e approfondimenti vari. Un'attività complessa e variegata che necessita di particolari professionalità. Infatti l'ufficio è composto esclusivamente da analisti di politiche pubbliche e non ha una competenza amministrativa o giuridica, che è in capo ad altri uffici.

La giunta regionale

Il ruolo della giunta nella valutazione si snoda in più momenti. C'è una fase preliminare per le missioni, dove deve fornire i dati necessari allo studio della politica. In questo caso entra in gioco più la parte tecnica. Sono le singole direzioni generali degli assessorati a ricercare i dati e darne compiuta informazione a Éupolis e al gruppo di ricerca.

La parte tecnica entra in gioco anche nelle clausole, ma lo fa in un secondo momento: al termine del periodo individuato nella clausola ha l'obbligo di fornire al consiglio le relazioni di ritorno sullo stato di attuazione della legge. Non sempre questo avviene e diversi settori di policy, anche rilevanti, rischiano di rimanere scoperti dalla produzione regolare di dati e informazioni a supporto del consiglio. Come già evidenziato, tuttavia, si sta instaurando un meccanismo più istituzionalizzato che favorisce la produzione di questi flussi informativi.

Il fattore politico è chiamato in causa una volta concluse le missioni valutative. Non sembra ci siano molte resistenze politiche da parte della giunta nei confronti della valutazione. Questo è dovuto anche al fatto che le pulci all'azione amministrativa vengono fatte prevalentemente con missioni che analizzano politiche messe in campo da diverso tempo e quindi riconducibili ad altre amministrazioni. Non c'è quindi una preclusione a priori sulla missione che viene accettata e spesso letta con interesse. Il problema arriva nel momento in cui la missione, magari seguita da una risoluzione consiliare che impegna la giunta, deve tradursi in una modifica della politica o della legge. Qui subentra la volontà politica che deve tenere insieme le prescrizioni ricevute dal gruppo di ricerca tecnico, con il mandato politico dell'amministrazione e gli interessi delle parti in gioco. Altro discorso poi è quello di tradurre la missione in modo fattibile da parte delle direzioni della giunta. Se chi ha scritto la missione è un ricercatore esperto nel campo ma non ha mai avuto a che fare con la policy e la sua applicazione, può capitare che richieda cose non sempre interpretabili dal punto di vista amministrativo. I vincoli delle pubbliche amministrazioni dal punto di vista del budget, dei rapporti con gli altri enti, dei limiti di tempo e risorse a disposizione...non permettono spesso di fare ciò che si vorrebbe.²²

Il rapporto con l'esecutivo è uno dei punti di forza del modello lombardo, individuato nella relazione di fine anno 2016 del comitato paritetico. La giunta non ha prodotto nel 2016 più relazioni di quante non ne avesse fatte precedentemente, ma ha informato il consiglio su politiche molto rilevanti di cui non era disponibile una rendicontazione aggiornata.

²² *“Il tecnico in fase di preparazione dell'avviso ha più volte avuto modo di confrontarsi con la missione, con l'obiettivo chiaramente di tradurre il fattibile. Perché è evidente che ci sono alcuni aspetti che per ragioni burocratiche o metodologiche non sono immediatamente traducibili. Però ciò che è stato tradotto ha tenuto in considerazione la missione, così come della Risoluzione del consiglio. Tenga comunque conto che di quella Risoluzione una parte era traducibile, l'altra meno”* (DIR).

Un legge regionale sulla valutazione

Tra chi lavora in consiglio regionale nel campo della valutazione è chiara la consapevolezza della necessità di un aggiornamento delle norme. I membri del comitato paritetico sembrano i più coscienti di questo. È evidente che se oggi si dovesse riscrivere lo statuto o il regolamento regionale, la parte sulla valutazione sarebbe diversa, perché c'è una maggiore consapevolezza.

In ogni caso è difficile prevedere una modifica statutaria o regolamentare entro breve termine, ma una prima importante notizia arriva dalla Legge regionale 20 del 8 agosto 2017.

Il progetto di questa legge è nato per iniziativa del comitato paritetico, in particolare dell'allora vicepresidente Carlo Borghetti, suo primo firmatario, il quale ha previsto e scritto la norma per poi condividerla con il comitato perché la facesse sua, in modo da avere maggior peso una volta giunta in aula. La Legge regionale 20 è infatti stata approvata l'8 agosto 2017, con voto unanime, sotto il nome "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini".

La legge ha diverse finalità. Una prima novità riguarda il programma triennale per il controllo e la valutazione. Questa programmazione sarà svolta tenendo conto anche del piano regionale di sviluppo.

Altra importante innovazione va nella direzione di rafforzare i flussi informativi. Si prevede infatti un tavolo di coordinamento tra giunta, consiglio e comitato paritetico, nel quale si valuta lo stato dell'arte della rendicontazione da parte della giunta. Ad oggi qualche incontro di questo tipo c'è stato ma è stato solo occasionale. All'articolo 3 è infatti previsto che il Presidente della giunta regionale designi "*un proprio rappresentante per i rapporti con il comitato paritetico di controllo e valutazione*". Il tavolo di coordinamento potrebbe essere anche utile a mettere al corrente il comitato paritetico dei progetti futuri della giunta, aprendo la strada alla possibilità della valutazione ex-ante, ad oggi mai sperimentata in regione.²³

L'obiettivo principale della legge è tuttavia esplicitato nell'articolo 5: obbligare il passaggio in consiglio delle missioni svolte, in modo da impegnare sempre la giunta. Cosa che finora non sempre è avvenuta.²⁴ Sempre con riferimento all'attività consiliare, si prevede una seduta d'aula annuale dedicata esclusivamente alla valutazione, così come succede per le politiche europee. Tale proposta permetterebbe anche di creare una cultura della valutazione, facendo appassionare anche i consiglieri che per i più svariati motivi non hanno ancora avuto modo di confrontarsi con questo mezzo. Sono poi previste nella legge delle prescrizioni a giunta e consiglio per quanto riguarda la trasparenza e la pubblicizzazione dei dati, compreso un maggior coinvolgimento degli stakeholder, e un impegno per favorire l'accesso ai dati e alle informazioni sulla politica

²³ "Uno dei difetti di questo consiglio regionale è che si legifera senza avere una visione dettagliata dell'esistente e soprattutto senza sapere gli effetti delle politiche precedenti. Però una valutazione ex-ante si può fare se si fanno i programmi del governo" (PD2).

²⁴ "Noi lasciamo al buon cuore della giunta oggi agire di conseguenza rispetto ai risultati di una missione. Noi la trasmettiamo all'assessore di competenza e finisce così. Diverso è se si dà l'obbligo al consiglio di preparare una risoluzione che impegni la giunta. Istituzionalizzarlo e metterlo nella legge è un passaggio impegnativo ma molto forte e importante" (PD2).

valutata. Curiosa è infine la clausola valutativa inserita, con la quale si impegna il consiglio a valutare l'attuazione della 'legge sulla valutazione'.

Un ultimo appunto occorre farlo su un'altra nuova pratica molto interessante, proposta grazie all'iniziativa del comitato paritetico di controllo e valutazione (d'ora in avanti CPCV). Per diffondere ulteriormente la pratica della valutazione è stata creata una pagina sul sito internet del consiglio regionale per far partecipare i cittadini alla scelta delle politiche da valutare nel 2018. È stato dato un mese (tra novembre e dicembre 2017) ai cittadini lombardi per proporre le politiche da valutare *"per comprenderne meglio l'attuazione ed i risultati"*.²⁵ Le proposte raccolte sono poi passate al vaglio del CPCV e delle commissioni consiliari.

Conclusioni

Il modello lombardo è di esempio agli altri modelli regionali ancora poco progrediti sulla valutazione delle politiche pubbliche. Non c'è dubbio che si tratti dell'esperienza più interessante nel panorama nazionale e che può fare scuola alle altre. Da questa esperienza emerge che per lo sviluppo di una buona attività di valutazione è necessario prima di tutto molto tempo. Si tratta di formare i tecnici come analisti di politiche pubbliche. Si tratta di educare i politici alla comprensione delle dinamiche di policy. Non è semplice e la sfida è prevalentemente culturale. Ma l'esperienza di Regione Lombardia fa capire che nell'arco di una sola legislatura è possibile migliorare notevolmente le performance nel campo della valutazione delle politiche pubbliche. Bisogna in ogni caso dedicare tempo, risorse economiche e energia politica.

Quello lombardo è un caso che ha ancora margini di miglioramento. C'è tanta strada da fare ed anche i fattori del modello individuati come eccellenze, non sempre rispondono alle caratteristiche richieste. Ad esempio, risulta complesso individuare nel rapporto con la giunta uno dei punti di forza del modello. Dalle interviste è emersa una certa insofferenza dei membri del comitato nei confronti della giunta, non tanto per aver fatto pressioni o aver tentato di frenare l'attività del comitato, quanto per una certa inerzia. Al tempo stesso è emersa la rigidità di alcuni componenti della giunta nei confronti dei risultati di missioni valutative che avevano messo in luce alcune problematiche riguardanti politiche magari promosse e sponsorizzate dagli assessori stessi.

Non è quindi tutto oro ciò che riluce, ma i segnali sono incoraggianti e la cultura della valutazione si sta diffondendo nella classe politica lombarda. Gli sforzi di lungo periodo di chi ha investito in cultura della valutazione stanno dando buoni frutti.

²⁵ <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/home/comunicazione/lista-eventi/Dettaglio-evento/analisi-leggi-e-politiche-regionali/valutare-le-politiche-regionali/valutare-le-politiche-regionali> (consultato in data 08/10/2018).

CAPITOLO 3 – Meta analisi delle missioni valutative lombarde

Introduzione

Delle 17 missioni valutative effettuate nel corso degli anni in Regione Lombardia molti sono i punti forza e altrettanti quelli di debolezza. In questo capitolo si cerca di ricostruire i vari percorsi con una meta analisi delle missioni in questione. Saranno analizzati il tipo di politiche valutate, le modalità di assegnazione dei lavori, fino ad arrivare agli impatti sulle politiche ed alla diffusione delle informazioni.

Inutile specificare che le missioni più lontane nel tempo sono quelle di cui è stato possibile estrapolare la maggior parte delle informazioni, soprattutto per le quali è stato possibile valutare effettivamente gli impatti di medio periodo.

Missione	n°	anno
Istituzione funzionamento del Consiglio dei Sanitari nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere della Lombardia	1	2005
Il finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita	1	2012
Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa	1	2013
L'informazione ai cittadini e la riduzione dell'amianto in Lombardia	1	2014
Il consumo di suolo nella pianificazione comunale	2	2014
Il Sistema Informativo Agricolo di Regione Lombardia	3	2014
Le misure regionali per l'Internazionalizzazione delle imprese: esperienze e risultati	1	2015
Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia	2	2015
Esiti degli incentivi per l'insediamento di giovani agricoltori	3	2015
L'esenzione dalla tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti	1	2016
Il sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia	2	2016
Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia	3	2016
Garanzia giovani	4	2016
I tempi di attesa e gli ambulatori aperti	1	2017
L'inserimento lavorativo dei disabili: ostacoli e opportunità	2	2017
I servizi erogati dalle aree protette lombarde	3	2017
I risultati del riordino dei consorzi di bonifica e irrigazione	4	2017

Tabella 3 – Missioni effettuate in Regione Lombardia

In grassetto quelle non ancora concluse

Delle missioni del 2017 invece è al momento disponibile una soltanto, gli altri studi non sono ancora conclusi. In ogni caso è passato troppo poco tempo per capire e valutare se le missioni e le eventuali risoluzioni ad esse collegate, abbiano prodotto degli effetti reali e delle modifiche alle policy. La meta analisi si focalizza dunque solo sulle prime 14 missioni, quelle svolte fino al 2016.

Caratteristiche della politica e della valutazione

La politica valutata

Per prima cosa è necessario osservare le politiche valutate e a quale categoria corrispondo, per comprendere di conseguenza anche il grado di conflittualità che si portano dietro. Come si vedrà infatti la letteratura afferma esistere una correlazione positiva tra la rilevanza del tema e la conflittualità che genera la politica: più il tema è importante, più è facile che la valutazione generi conflittualità tra le parti. Conseguentemente si genererà un rapporto inverso tra la possibilità di valutare una politica e il suo grado di conflittualità. Osservando le politiche sottoposte a valutazione, si nota facilmente come rientrino tutte nelle categorie distributiva o regolativa, secondo la classificazione di Lowi. Si tratta quasi sempre di politiche a bassa conflittualità per le quali fare valutazione risulta più semplice.

Nell'ultimo capitolo del lavoro sarà affrontato il rapporto tra tecnico e politico e i diversi tipi di valutazione che possono essere portati avanti (valutazione politica e valutazione delle politiche). La possibilità di condurre una valutazione e che questa sia poi utilizzata nel processo decisionale dipende anche dal grado di conflittualità che genera la politica stessa e la tendenza regionale è stata quella di andare a cercare delle politiche che non generassero conflitto politico. Anche le interviste vanno a confermare questo dato nel contesto locale: *“Per quanto riguarda le missioni, il gioco forza questa dimensione non divisiva prevale. Essendoci un passaggio politico, nel momento in cui la maggioranza si mette di traverso non è possibile andare avanti. Anche perché le questioni più divisive, nella prassi che si è consolidata, passano più per commissione di inchiesta o indagini valutative, che possono essere richieste dalla minoranza e che hanno in sé anche questa dimensione di giudizio”* (PD1). Una considerazione altrettanto interessante emersa dalle interviste riguarda il fatto che spesso le missioni valutative vengono fatte, sì su questioni poco divisive, ma su politiche pensate e previste nelle legislazioni precedenti. È quindi possibile che la conflittualità si sia molto ridotta nel corso del tempo.

Non chiedere una valutazione su temi divisivi può derivare dalla volontà politica ma anche da parte delle strutture tecniche, prima di tutto per evitare l'imbarazzo di scontrarsi con la politica. Il problema però è che le politiche poco divisive sono anche quelle che hanno poche risorse (come le politiche simboliche), e una loro valutazione è possibile farla in modi diversi, senza spendere risorse eccessive e fare ricorso alle missioni valutative.²⁶ Ed anche quando una valutazione va in porto, la possibilità di incidere sulle decisioni dipende

²⁶ *“Molto spesso però questo tipo di politiche (poco divisive) sono quelle simboliche e che non hanno grandi stanziamenti di risorse. Noi ci siamo sempre posti questo dubbio, perché significa anche spendere soldi pubblici per valutare il nulla o*

dal grado di contrapposizione politica tra valori e interessi: più è alta la contrapposizione, più difficile sarà l'incidenza della valutazione (CAPIRe, 2004). In una relazione all'Istat del 2004, Alberto Martini, parlando di utilizzabilità della valutazione fa presente che *“ignorare la natura conflittuale (e spesso caotica) del processo decisionale pubblico sperando che “alla fine la razionalità prevalga” è un modo per condannare la valutazione all'irrelevanza. Il valutatore deve avere ben presente la natura del processo decisionale rispetto al quale si trova ad operare e deve focalizzare realisticamente la propria attenzione sugli spazi che questo lascia aperti alla valutazione”* (Martini, 2004, p. 9). Il consiglio che dunque dà al valutatore è duplice. Da una parte è bene focalizzare l'attenzione su quelle politiche che hanno un basso grado di conflittualità distributivo-valoriale, viste le scarse risorse da dedicare alla valutazione. Dall'altro la valutazione può tentare di aggirare il conflitto, inserendosi negli spazi lasciati aperti, nelle aree di incertezza.

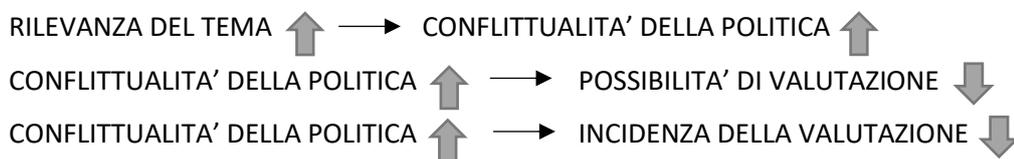


Figura 9 - Legame indiretto tra la rilevanza del tema della politica e l'incidenza della valutazione

Fino ad oggi la Lombardia ha attuato nella maggior parte dei casi il primo metodo, quello di valutare politiche a bassa conflittualità distributivo-valoriale. Solo in un paio di casi la conflittualità della politica è stata alta, e in entrambi si parlava di sistema sanitario regionale. La prima valutazione è quella del 2012 e aveva creato non pochi dissapori nelle fila della maggioranza, tant'è che nessun'altra valutazione è stata fatta sulle politiche sanitarie fino al 2017, quando è stato deciso di valutare i tempi di attesa degli ambulatori. Purtroppo la missione non è al momento conclusa e non è dunque possibile analizzarne gli esiti.

Chi svolge la missione valutativa?

Altro fattore da analizzare è la modalità di assegnazione delle missioni. Come si vedrà nell'ultimo capitolo vi è una grande differenza tra l'effettuare una valutazione internamente o farla gestire esternamente. Nel contesto lombardo le modalità di assegnazione delle missioni valutative non variano molto e seguono tendenzialmente uno schema predefinito. Il consiglio regionale, tramite le proprie commissioni competenti, incarica il comitato paritetico di controllo e valutazione allo svolgimento delle missioni. Il comitato decide come allocare le risorse per svolgere le missioni e decide quali delle proposte arrivate dalle commissioni siano maggiormente degne di essere sottoposte a valutazione. A questo punto possono esserci tre differenti casi. Lo schema percorso con più frequenza, ed esplicitato nel secondo capitolo, è quello che vede l'utilizzo di

per “scoprire l'acqua calda”. Questo non è eticamente corretto. Sia dal punto di vista dei politici che dei tecnici ci vuole un po' di coraggio sulla valutazione. Non si può pretendere di fare valutazione senza rischiare la discussione accesa a livello politico. Ci sta, fa parte del gioco. La valutazione costa e bisogna che sia usata per valutare politiche rilevanti. È lì che vale la pena fare valutazione. Il resto lo facciamo con altri metodi” (UA).

Éupolis come ente intermedio allo scopo di “subappaltare” la valutazione a professionisti esterni. Difficilmente infatti sono presenti all’interno dell’istituto regionale di ricerca tutte le professionalità necessarie per valutare in profondità politiche con temi che spaziano molto tra loro. Vi si ritrovano bravi ricercatori, ciascuno nel proprio ambito di competenza, ma che necessitano di essere affiancati o supportati da professionalità specifiche. Solo in due casi l’istituto ha provveduto ad una valutazione avvalendosi solo di personale interno (seconda modalità). Nel caso della valutazione “il sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia” si trattava di una politica con una conflittualità bassa, se non nulla, dove non era necessario interpellare competenze specifiche altrimenti il rischio sarebbe stato quello di spendere risorse ingenti per scoprire il banale. Nel caso della valutazione sul “consumo di suolo nella pianificazione comunale” è invece il tipo di analisi ad aver probabilmente convinto Éupolis a non avvalersi di professionalità esterne. Osservando lo studio si è trattato infatti di una raccolta di dati ed evidenze non particolarmente complessi.

La terza modalità di svolgimento delle missioni valutative è quella *in house*. L’ufficio analisi leggi e politiche regionali svolge costantemente una funzione di report, relazioni e approfondimenti per i legislatori, in particolare per il CPCV. In alcuni casi particolari, soprattutto quando il tempo e le risorse di personale lo permettono, svolgono delle missioni valutative. Questo, come dicevamo, ha permesso di trattare quattro missioni l’anno, dato che il budget di 100.000 euro messo a disposizione dal consiglio riesce a coprirne non più di tre. Nel caso della missione sulla “esenzione dalla tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti” emerge lo stile dell’ufficio analisi. Lo studio è ben fatto e entra maggiormente nel merito della scelta politica di quanto non facciano gli studi esterni o affidati a Éupolis. Si fa presente, ad esempio, dove sono state reperite le risorse in bilancio, o il fatto che la politica ha funzionato poco perché aveva più finalità di alleggerimento della pressione fiscale che non di tutela dell’ambiente.

Fuori dai tre modelli classici vi è la prima missione svolta, in via sperimentale, nel 2005. In quel caso la missione è stata direttamente appaltata al Dipartimento di Studi Sociali e Politici dell’Università degli studi di Milano. Un caso che però rimane unico e che non si è più ripetuto.

Ex ante, in itinere o ex post

Anche il tipo di valutazione portato avanti è rilevante, dato che la differenza tra effettuare una valutazione *ex ante*, *in itinere* o *ex post* è notevole e genera risultati e prodotti differenti e che incidono in modo diverso sulle policy regionali, così come sul modo che ha il governo regionale di rapportarsi alla valutazione.

Ad eccezione di un paio di casi, per le missioni lombarde la prassi è quella di svolgere valutazioni *ex post*, cioè dopo che la politica è stata già implementata per verificarne gli effetti. Questo conferma quanto ancora ci sia da fare in Regione Lombardia dove manca completamente la valutazione *ex ante* e la scelta preliminare tra

diverse alternative di policy.²⁷ Anche oggi che la valutazione è entrata nel patrimonio genetico del consiglio regionale, si continua a legiferare senza avere opportuna conoscenza su ciò che si sta facendo. La valutazione avviene invece a posteriori, su politiche già implementate, che hanno già ottenuto degli effetti e per le quali sono già state spese ingenti risorse economiche. Solo due missioni hanno visto una prassi difforme. Nel primo caso, quello della missione sul “consumo di suolo nella pianificazione comunale” si è trattato per la prima volta di una valutazione ex ante. Il problema è stato però che i tempi della politica non hanno coinciso con quelli della valutazione e la nuova legge è stata approvata prima della presentazione dei risultati della missione. La valutazione infatti si basava sull’analisi del contesto e delle evidenze e non sui risultati di una normativa precedente. La valutazione è in realtà partita prima della modifica della legge (determinazione del CPCV del 10/04/2014 su proposta precedente della commissione competente), ma i tempi politici non hanno coinciso con i tempi tecnici della missione, che è uscita pubblicamente nel dicembre 2014, quando la legge è stata approvata il 28 novembre 2014. Questo coincidere dei tempi ha comunque portato ad un buon uso della missione. Da un lato infatti lo studio potrebbe aver influenzato gli esiti della scrittura della norma e in qualche modo i successivi adempimenti attuativi, visto che di fatto è uscita in contemporanea alla norma. Dall’altro si può osservare che i risultati della missione sono poi stati utilizzati per modificare la legge pochi anni dopo: la legge del 2014 subisce una prima modifica con la l.r. 16/2017. Questo è un esempio emblematico della difficoltà di far coincidere i tempi della politica con quelli del buon uso della conoscenza. Per dover rispondere ad esigenze politiche si è stati costretti a legiferare senza conoscere con esattezza il contesto e le previsioni, tant’è che si è dovuta modificare la normativa a distanza di soli tre anni.

L’altro caso è quello di una valutazione che potremmo definire in itinere, visto che in questo caso la missione viene commissionata durante l’approvazione della norma ed è utile alla sua implementazione e attuazione, andando quindi a incidere sulla politica.²⁸ Si tratta della missione sul “sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia” di cui sono state rispettate diverse indicazioni di policy nella predisposizione dei bandi successivi al primo.

L’appropriatezza dei metodi e i risultati raggiunti

La metodologia utilizzata e la solidità delle evidenze sono importanti nella valutazione delle politiche pubbliche. La loro qualità è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, al buon utilizzo della valutazione, dal momento in cui uno studio viene considerato più credibile se svolto con metodi scientifici

²⁷ Alcuni documenti che possono configurarsi come dei primi esperimenti di analisi ex ante sono i “Dossier di analisi ex ante” prodotti dal 1999 al 2006 e i “Report IDEE (Informazioni e Dati per l’Esame Ex ante)” dal 2007 in poi. Si tratta comunque di pochi casi (in media un all’anno) rispetto a ciò di cui ci sarebbe bisogno.

²⁸ Su molte delle criticità evidenziate nella missione si era già provveduto ad una correzione per i bandi 2016. Questo potrebbe significare che le criticità emerse erano così lampanti da non renderne necessaria una approfondita, ma che una semplice valutazione di buonsenso (da parte di chi la misura l’ha implementata) avrebbe permesso di giungere agli stessi risultati.

adeguati. Per far questo servono innanzitutto una buona disponibilità di dati e delle competenze specifiche tra i valutatori.

Quale tipo di analisi?

Per molte missioni la carenza di dati ha anche causato notevoli difficoltà a svolgere analisi quantitative di un certo livello. Alcune delle ricerche si sono così ridotte ad una mera analisi documentale, anche quantitativa, ma che non richiedeva competenze specifiche. Osservare i trend di spesa e compararli tra diverse regioni non è propriamente ciò che si richiede ad una valutazione di politiche pubbliche. Questo può essere fatto spendendo meno risorse e, ad esempio, gestendo internamente la ricerca. Da una valutazione professionale di politiche pubbliche ci si aspetta piuttosto uno studio di efficacia delle misure, usando metodi di inferenza causale per stimare l'effetto netto dell'intervento sulle variabili di outcome. Questo è avvenuto in alcuni casi ma non nella maggior parte delle missioni.²⁹

In termini di metodologia della ricerca si può notare (Tabella 4) un certo equilibrio tra metodo quantitativo e qualitativo. Nella metà dei casi poi i due metodi sono stati integrati. Alcune volte questo è avvenuto perché la scarsa qualità o la mancata completezza dei dati non permetteva analisi quantitative complesse. In altre all'opposto è stata la qualità della valutazione a richiedere la doppia analisi quantitativa e qualitativa: il ricorso alle interviste per saggiare la soddisfazione degli stakeholder è indice di qualità della ricerca e, come vedremo, in diverse missioni ciò è avvenuto.

Una grossa pecca di queste valutazioni riguarda invece la mancanza quasi generalizzata di un'analisi controfattuale. Lacuna che viene sottolineata anche dal CPCV (come nel parere fornito a seguito della missione su "Garanzia giovani"). Solo in due missioni si è svolta correttamente una analisi controfattuale. Nella missione sugli esiti della Misura 112 del PSR su "l'insediamento dei giovani agricoltori" i valutatori si sono chiesti cosa sarebbe successo in assenza della misura e la risposta è stata positiva: l'incentivo ha contribuito all'insediamento dei giovani agricoltori. Risposta negativa ha invece ricevuto l'analisi controfattuale della missione su "le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia": anche in assenza della misura le imprese avrebbero effettuato l'investimento. Lo scarso ricorso al controfattuale rimane comunque uno dei difetti più importanti in termini metodologici e di garanzia di solidità delle evidenze sulle missioni di Regione Lombardia.

²⁹ La missione su "Le misure regionali per l'Internazionalizzazione delle imprese: esperienze e risultati", ad esempio, è impostata molto bene dal punto di vista metodologico. Prevede infatti uno studio di inferenza causale ed una analisi controfattuale. Lo stesso non si può dire su molte delle altre missioni svolte.

La solidità delle evidenze

Come già accennato, in termini di evidenza empirica quasi tutte le missioni soffrono di un deficit di solidità analitica.³⁰ Questo avviene principalmente a causa della mancanza di dati da elaborare o per la difficoltà ad accedervi. La giunta regionale non sempre dispone di basi di dati aggiornate e ben tenute.³¹ Il CPCV ha invitato in molti casi le DG della giunta e l'assessorato di riferimento a procedere alla raccolta di dati in modo continuativo e costante, per poter procedere a migliori valutazioni in futuro. L'ha fatto, ad esempio, a seguito della missione su "Garanzia giovani" e su quella sul "reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti". Su quest'ultima è emersa un'ulteriore difficoltà, quella cioè di rapportarsi agli altri livelli istituzionali. Può accadere che alcune basi di dati esistano ma che non siano consultabili perché a disposizione del ministero e non della regione.

A causa di tali problemi, le missioni si traducono spesso in mere ricostruzioni descrittive dell'esistente e del funzionamento della politica, senza riuscire a concentrarsi sugli impatti. Le analisi mirano quindi ad una valutazione del grado di economicità delle misure, ma manca totalmente una analisi sul grado di conformità del mandato ricevuto. Non si è in grado di capire se la politica ha risposto al problema che l'aveva generata. Ciò avviene il più delle volte per l'incapacità politica di generare domande valutative congrue, che spesso rasentano la richiesta di semplice rendicontazione.

Anche il grado di soddisfazione dei destinatari, da effettuare con apposite interviste, è preso in considerazione raramente (esempio positivo ne è la missione su "il consumo di suolo nella pianificazione comunale"). Così come l'accertamento dell'impatto della politica risulta sempre piuttosto complesso in un sistema istituzionale che si trova ad interagire in termini di competenza concorrente con le politiche nazionali o con politiche comunali di uguale stampo.

³⁰ Ne sono un'eccezione la missione sul "consumo di suolo nella pianificazione comunale", che poteva contare su di un documento elaborato pochi mesi prima, denominato "Evoluzione dell'uso del suolo dal 1999 al 2012" Masini et. Al. (2014); e la missione su "l'informazione ai cittadini e la riduzione dell'amianto in Lombardia".

³¹ Felice esempio è la missione sulla campagna informativa sull'amianto. La ricerca è stata condotta con metodi appropriati e risulta più solida delle altre. I dati disponibili erano infatti molti e si trattava di valutare l'efficacia di una campagna informativa: azione comunicativa i cui risultati sono visibili nel breve periodo.

Missione	Anno	Tipo di politica (Lowi)	Rilevanza del tema/conflictualità della politica	Modalità di assegnazione della missione	Tipo di valutazione	Metodo	Solidità delle evidenze
Istituzione e funzionamento del Consiglio dei Sanitari nelle Aziende sanitarie ed ospedaliere della Lombardia	2005	Distributiva, redistributiva, simbolica, regolativa, costituente	Alta, media, bassa	In house, Eupolis, esterno, Eupolis (ricorso esterni)	Ex ante, in itinere, ex post	Quantitativo, qualitativo, entrambi	Bassa, buona, elevata
Il finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita	2012	Regolativa	Alta	Unimi	ex post	Entrambi	elevata
Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa	2013	Distributiva	Alta	In house	ex post	Qualitativo	bassa
L'informazione ai cittadini e la riduzione dell'amianto in Lombardia	2014	Distributiva	Media	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Solo descrittiva	bassa
Il consumo di suolo nella pianificazione comunale	2014	Regolativa	Bassa	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Entrambi	buona
Il Sistema Informativo Agricolo di Regione Lombardia	2014	Regolativa	Media	Eupolis	ex ante	Qualitativo	buona
Le misure regionali per l'internazionalizzazione delle imprese: esperienze e risultati	2015	Regolativa	Bassa	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Qualitativo	bassa
Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia	2015	Distributiva	Bassa	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Quantitativo	elevata
Esiti degli incentivi per l'insediamento di giovani agricoltori	2015	Distributiva	Media	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Entrambi	buona
L'esenzione dalla tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti	2015	Distributiva	Media	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Qualitativo	elevata
Il sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie in Lombardia	2016	Distributiva	Media	In house (Ufficio analisi)	ex post	Quantitativo	buona
Le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia	2016	Regolativa	Bassa	Eupolis	in itinere	Entrambi	elevata
Garanzia giovani	2016	Regolativa	Bassa	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Entrambi	bassa
I tempi di attesa e gli ambulatori aperti	2016	Regolativa	Bassa	Eupolis (ricorso esterni)	ex post	Quantitativo	elevata
L'inserimento lavorativo dei disabili: ostacoli e opportunità	2017	Regolativa	Alta				
I servizi erogati dalle aree protette lombarde	2017	Distributiva	Bassa				
I risultati del riordino dei consorzi di bonifica e irrigazione	2017	Distributiva	Bassa	Polis (ricorso esterni)	ex post	Entrambi	elevata
	2017	Regolativa	Bassa				

Tabella 4 - Matrice con caratteri qualitativi delle missioni svolte dal 2005 al 2017 in Regione Lombardia

La circolazione delle informazioni e l'impatto sulle decisioni successive

Non è semplice definire l'impatto che le missioni valutative hanno avuto, se l'hanno avuto, sulle decisioni dei governi o, in qualche modo, sulla conoscenza generale. La letteratura sulla valutazione evidenzia come le informazioni prodotte vadano ad accrescere la conoscenza generale e, nel corso di diverso tempo, diventano patrimonio condiviso seppur indirettamente (Weiss, 1977a). Il basso numero delle missioni effettuate nel corso degli anni e il fatto che la maggior parte di queste siano poi concentrate tra il 2014 e il 2017 non aiuta nel comprendere se la *Enlightenment Function of Social Research* abbia o meno avuto degli effetti. È infatti trascorso troppo poco tempo e le valutazioni ad aver chiuso completamente l'iter sono quelle svolte fino al 2015.

La diffusione delle informazioni raccolte

Se in qualche modo è possibile osservare parte dell'impatto che hanno avuto sulle decisioni successive, è molto più complesso comprendere come sia circolata l'informazione e la conoscenza prodotta. Si parla di conoscenza diffusa tra gli stakeholder, di informazione girata tramite i mezzi d'informazione e capace di fare opinione. Ecco, le missioni valutative difficilmente riescono a raggiungere questo livello di diffusione. L'informazione prodotta è talmente complessa e articolata che è difficile trovare chi sia in grado di utilizzarla. Siano essi i portatori di interessi capaci di coagularsi attorno alla solidità di quella informazione qualificata, oppure i giornalisti interessati al far balzare una notizia alle cronache. Nel primo caso le difficoltà riguardano la complessità dell'informazione e la difficoltà di gruppi sociali marginali a fare opinione e premere insieme verso una direzione che li possa interessare (è stato già sottolineato che le politiche valutate nella maggior parte dei casi sono politiche sociali dove gli stakeholder sono soggetti deboli e isolati). Nel caso dell'informazione giornalistica lo scarso interesse per i risultati della valutazione può essere dovuto al fatto che i risultati della missione si rendono utilizzabili quando il tema è già uscito dall'attenzione mediatica e non è più tra le priorità della politica.

Tutte le missioni hanno visto un momento di presentazione di fronte al CPCV ed alla commissione che le ha richieste. In molti casi tuttavia il percorso si è concluso in questa fase, senza una risoluzione di accompagnamento che impegnasse la giunta e, ancor peggio, senza gli atti conseguenti di cui necessitava la politica secondo la missione valutativa. In alcuni casi si chiedeva la modifica della norma, in altri era sufficiente correggere gli atti esecutivi e i bandi che dalla norma prendevano spunto.

L'impatto sulle decisioni

Non tutte le missioni svolte hanno prodotto atti formali di indirizzo ma molte hanno avuto una qualche influenza sulle decisioni politiche o amministrative.

La prima missione, quella del 2005, è stata gestita dall'università e non da un ente di ricerca ad hoc. Ne ha certamente giovato la solidità analitica dei risultati ma, da quel che si evince dalla letteratura, avrebbero

potuto nuocerne la facilità di accesso e lettura dei risultati. Nell'idea delle *Two Communities* di Caplan (1979) il mondo accademico e quello decisionale/politico sono molto distanti tra loro e le difficoltà di comunicazione sono all'ordine del giorno. Questo tuttavia non si è verificato nella missione del 2005, gestita dall'Università degli studi di Milano. La valutazione, condotta sotto la supervisione della Professoressa Regonini, è riuscita a tenere bene insieme la solidità analitica con l'evidenza empirica e la comunicazione efficace dei risultati, presentati nel corso di un convegno promosso dal consiglio regionale il 7 febbraio 2005 a Milano.

La missione del 2012 sul "finanziamento delle funzioni sanitarie non coperte da tariffa prestabilita" ha sofferto di un problema legato al tipo di politica. La conflittualità del tema era così alta e affrontata in un momento così delicato, dati gli scandali sulla sanità di quegli anni, che è stato difficile utilizzare i risultati della missione al fine di migliorare la politica. Questo ha fatto sì che la diffusione delle informazioni circolasse solo all'interno degli ambienti istituzionali, generando anche qualche mal di pancia, ma nessun risultato in termini di miglioramento delle policy.

Alcune delle missioni hanno invece ottenuto un buon esito in termini di diffusione delle informazioni e impatto sulle decisioni successive. La prima di queste è quella sul "consumo di suolo nella pianificazione comunale" del 2014. Come già evidenziato, si tratta dell'unica valutazione commissionata ex-ante (e presentata ex post) ma i risultati hanno condizionato sia la scrittura della norma che la sua applicazione. Inoltre la l.r. 16/2017 ha provveduto a modificare la prima normativa secondo anche le indicazioni ricevute dalla missione. Sulle altre missioni degli anni 2013 e 2014 non sembrano esserci stati esiti particolari in termini di modifica delle policy. Sicuramente non ci sono state risoluzioni consiliari o atti formali ad esse collegate.

Delle tre missioni del 2015, le ultime ad aver completato l'iter, due hanno prodotto una risoluzione approvata dall'assemblea, l'altra ha invece solo previsto delle indicazioni inviate dalla commissione consiliare all'assessore competente. Un buon risultato nel complesso.

La missione su "le misure regionali per l'internazionalizzazione delle imprese" ha visto concludere il suo percorso in consiglio con la Risoluzione 61, la quale richiede espressamente alla giunta di continuare a finanziare con adeguate risorse la misura ed *"a rimodulare le misure regionali a favore dell'internazionalizzazione delle imprese secondo le indicazioni di policy riportate in premessa e nella missione valutativa"*. Di recente è uscito un nuovo bando basato su uno stanziamento di risorse per il biennio 2018-2019, quindi anche la continuità del finanziamento è stata assicurata.

La missione sul "reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti" sarà oggetto dei prossimi capitoli e non necessita di approfondimenti in questo paragrafo. Basti qui ricordare che a seguito della missione è stata votata la Risoluzione 69 che ha impegnato la giunta nel senso richiesto dalla missione e il successivo finanziamento della politica ha seguito molte delle indicazioni fornite in valutazione, le cui informazioni sono state oggetto di discussione anche da parte degli stakeholder interessati e sono oggi patrimonio comune della conoscenza sul tema del reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti.

Delle successive missioni, quelle dal 2016 in poi, è possibile già oggi dire qualcosa ma sarebbe necessario attendere almeno un altro anno per capire con esattezza quali effetti abbiano avuto realmente. Per il momento qualcosa può essere detto sulla missione che riguarda “l’esonero della tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti”. La missione non ha generato una risoluzione del consiglio ma le prescrizioni di policy sono state prese in considerazione, del tutto o in parte, nel nuovo bando del 2018. C’è da dire che le modifiche apportate al nuovo bando sono dovute anche al mutato contesto ed allo sviluppo di nuove tecnologie (ibride, gpl-benzina, elettriche...) anni fa non del tutto disponibili. Questo ha contribuito tanto quanto la missione a far ritoccare i criteri di attribuzione del contributo.³²

La seconda missione del 2016, quella sul “sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie” ha visto anch’essa un parziale accoglimento delle prescrizioni indicate. Sono stati infatti spostati i termini di presentazione delle domande, come richiesto nella missione. Questo ha permesso a molte associazioni di presentare la domanda, cosa che prima non facevano a causa dell’acavallarsi del periodo con quello delle vacanze estive. Non si pensi tuttavia che queste modifiche, seppur piccole, siano meno degne di nota di quelle che portano alla ridefinizione della normativa. Apportare un piccolo elemento correttivo alla politica può produrre risultati migliori in termini di efficienza ed efficacia di quanto non si possa fare altrimenti. È altrettanto vero nondimeno, che per effettuare modifiche di questo tipo non è necessaria una missione valutativa, che comporta un investimento notevole di tempo e risorse, ma è sufficiente conoscere la realtà nella quale si opera ed entrare in contatto con gli stakeholder.

Missione che ha invece generato importanti risultati in termini di modifica della policy, seppur in assenza di una risoluzione consiliare, è quella su “le misure di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombardia”. Nella relazione del CPCV, tra le richieste di policy indicate, c’è anche la modifica dell’art. 2 della norma del 2014 appena valutata: modifica accolta con l’art. 16 della l.r. 15/2017.

In breve, anche tra le missioni del 2016, seppur senza la chiusura completa dell’iter e quindi senza una risoluzione che impegnasse formalmente la giunta a modificare la politica nel senso indicato dalla missione, si possono osservare diversi accoglimenti delle prescrizioni indicate. Questo sta a significare che le missioni sono considerate oggi uno strumento importante e utile al disegno delle policy sia dal legislativo che da parte dell’esecutivo.

³² La missione chiedeva, ad esempio, più flessibilità sull’acquisto dei diesel mentre la categoria diesel è completamente sparita dalle auto acquistabili per ottenere il contributo.

Conclusioni

La Regione Lombardia si è dotata di uno strumento, quello delle missioni valutative, che ha permesso ad un'intera classe politica di sensibilizzarsi sul tema della valutazione delle politiche pubbliche e di impostare la propria azione politica su dati e valutazioni di ciò che ha funzionato o meno delle politiche precedentemente portate avanti. Il tutto mantenendo sempre ben distinta la valutazione politica, gestita in modo autonomo sull'asse distributivo-valoriale, dalla valutazione tecnica delle politiche pubbliche.

Ad eccezione della missione del 2005, pensata più a livello sperimentale che non in termini di aiuto alle policy, tutte le missioni si concentrano nel quinquennio 2012-2017. Alcuni elementi sono comuni a tutte le missioni valutative.

In primo luogo si è parlato di politiche distributive o regolative, a bassa conflittualità politica. Questo è avvenuto anche al fine di garantire nel primo periodo una maggiore utilizzabilità della valutazione. Come si è visto infatti l'utilizzabilità della valutazione è inversamente proporzionale al suo grado di conflittualità distributivo-valoriale. Dopo diversi anni e con l'occasione di un rinnovato consiglio regionale, potrebbe essere sfruttato il momento per proporre missioni su temi che almeno di principio possano essere più divisivi, aggirando il conflitto e inserendosi nelle aree di incertezza.

Altro punto che accomuna quasi tutte le missioni è la modalità di affidamento della valutazione. Nella maggioranza dei casi la missione è stata affidata all'esterno transitando per Éupolis Lombardia, l'istituto di ricerca regionale che lavora sia per la giunta che per il consiglio. Si è cercato di garantire in questo modo una certa terzietà del valutatore senza perdere del tutto il controllo su quello che si stava facendo. La possibilità di utilizzare Éupolis è stata comunque importante anche al fine di ottenere, quando possibile, dei dati dalle DG della giunta che altrimenti non sarebbero stati disponibili.

In termini di tipologia di valutazione anche qui è presente un elemento che accomuna la quasi totalità delle missioni: lo svolgimento ex post della valutazione. Si è andati quindi a vedere che cosa avesse funzionato o meno di una politica precedente ma non si è mai cercato di mettere in campo nuove politiche basandole sulle evidenze. Nell'unico caso in cui è avvenuto questo tentativo i tempi della politica non hanno permesso di arrivare a presentare la missione prima di aver approvato la norma. Anche in questo caso i tempi potrebbero essere maturi per iniziare a lavorare su missioni valutative che analizzino la politica ex ante, avendo cioè in mente gli obiettivi politici e proponendo di conseguenza le azioni da mettere in campo per raggiungere quegli obiettivi. Sarebbe un ulteriore passo in avanti che gioverebbe al governo regionale sia in termini di credibilità esterna, sia in termini di cultura della valutazione, sia dal punto di vista dell'impiego buono di risorse sempre più scarse. Altro punto a favore della valutazione ex ante deriva dall'osservazione di quanto fatto finora. I valutatori hanno trovato non poche difficoltà a analizzare gli outcome di una politica messa in campo pochi anni prima. Nel breve tempo infatti sono poche le politiche che possono aver generato dei risultati immediatamente visibili e missioni ex post di questo tipo rischiano di risultare poco sensate.

CAPITOLO 4 - Caso di studio: Missione valutativa “Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia”

Introduzione

Il 6 marzo 2012 viene istituita dal consiglio regionale lombardo la “Commissione speciale sulla situazione carceraria in Lombardia” (d’ora in avanti ‘commissione carceri’). Tale scelta derivava da alcune criticità presenti in quegli anni a livello nazionale, in particolare riguardanti il sovraffollamento delle carceri, i problemi sanitari, il degrado degli istituti penitenziari. L’Italia nel 2013 aveva subito la seconda condanna della Corte europea dei diritti dell’uomo per comportamenti inumani e degradanti nelle carceri e intendeva finalmente porvi rimedio. Il governo aveva istituito una commissione di studio ministeriale con l’obiettivo di effettuare una ricognizione della situazione del sistema penitenziario e *“perfezionare ed ottimizzare le politiche trattamentali rendendole più coerenti con le diverse tipologie di detenuti, temperando le esigenze di sicurezza con la funzione rieducativa della pena”* (Ministero della Giustizia, D.M. 13 giugno 2013). Tra i membri della commissione di studio era presente Lucia Castellano, all’epoca consigliere regionale della Lombardia e vice presidente della commissione carceri. La relazione conclusiva dello studio ministeriale viene infatti illustrata dalla consigliera Castellano nella prima seduta della commissione carceri del 2014. In questa occasione Castellano metteva anche al corrente la commissione della richiesta del Ministro di dare vita in Lombardia ad un progetto pilota per il recupero lavorativo dei detenuti.

Anche in Lombardia, regione con il sistema carcerario tra i più avanzati in Italia, non si era infatti adeguatamente data attuazione alla c.d. Legge Smuraglia (193/2000) riguardante le norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti. La Lombardia aveva sempre investito poche risorse in questo settore e si manifestava la necessità di invertire la tendenza.

La commissione carceri era inizialmente stata pensata a termine, con una durata di 24 mesi e con i seguenti compiti: *“definire le linee strategiche per l’adozione di un Piano d’azione regionale sulla condizione carceraria, accertare e conoscere la situazione carceraria generale e quella della carcerazione minorile in Lombardia, e verificare l’esecuzione del Protocollo d’intesa tra il Ministero di Grazia e Giustizia e la Regione in materia di trattamento penitenziario”*.³³ È bene sottolineare l’idea del “piano di azione” perché da qui emergerà, nella legislatura successiva, la necessità della missione valutativa. Con la X legislatura, iniziata nel febbraio 2013, la commissione carceri viene di fatti ricomposta, anche alla luce delle nuove esigenze e linee guida nazionali. Sulla scorta della richiesta ministeriale di dare vita ad un progetto pilota ed agli obiettivi della commissione carceri, nel settembre 2014 torna all’ordine nel giorno la predisposizione di un piano d’azione per gli istituti penitenziari. Se la prima idea della commissione è quella di istituire un gruppo di lavoro interno, all’o.d.g. del

³³ www.quibrescia.it, Carceri, commissione speciale della Regione, 07 marzo 2012, in <http://www.quibrescia.it/cms/2012/03/07/carceri-commissione-speciale-della-regione/> (consultato in data 29/07/2018).

verbale successivo (ottobre 2014) compare la proposta di una missione valutativa tesa a verificare in modo qualificato la situazione degli istituti lombardi e quindi gli esiti dell'attuazione della normativa lombarda sui detenuti: la Legge regionale 8 del 2005. Il tutto anche al fine di apportare modifiche alla normativa stessa. Con l'approvazione del comitato paritetico di controllo e valutazione prende vita la missione valutativa, gestita da Éupolis Lombardia.

La necessità di una missione valutativa, dunque, è legata sia agli input che venivano dalla Corte europea sia dal governo nazionale, ma anche dalla volontà di valutare gli esiti di una normativa decennale per apportare gli elementi correttivi alla luce dei mutati contesti e esigenze del legislatore. Non si può dire che la missione valutativa sia stato il primo pensiero della commissione carceri. Piuttosto, è venuta alla fine di un percorso che l'ha resa quanto mai necessaria.

Da parte dei consiglieri e degli amministrativi intervistati emerge una forte volontà della parte tecnica a prendere in considerazione una revisione della legge. Alla quale si è poi accodata la politica per svariati motivi. Da un lato c'era l'attualità politica di un tema che era balzato all'ordine del giorno anche a livello nazionale. Dall'altro si voleva capire perché venivano spesi deversi milioni di euro in interventi sui detenuti con scarsi risultati in termini di reinserimento sociale e lavorativo. La logica della razionalizzazione delle risorse può aver spinto una parte politica meno incline, dal punto di vista ideologico, a ragionare di recupero del reo.³⁴ Altro fattore che ha spinto verso una valutazione così approfondita era la complessità conoscitiva del tema. Era un tema da specialisti e che metteva insieme diverse fonti di informazione su diversi livelli istituzionali (giunta regionale, ministero, Asl, cooperative del terzo settore...) ed era effettivamente difficile procedere ad una ricostruzione degli interventi finali sulla popolazione detenuta e sui loro risultati. Una critica mossa dai valutatori è stata infatti quella di aver ricevuto domande valutative meramente conoscitive, "ai limiti del rendicontativo".

Da parte dei valutatori che hanno condotto la missione la motivazione principale individuata è la natura della Legge 8 del 2005, che a distanza di 10 anni aveva senso valutare in termini di efficienza ed efficacia delle misure.³⁵

La Legge 8/2005 era nata con l'obiettivo di garantire la dignità dei detenuti cercando di minimizzare il ricorso alle misure limitative della libertà personale ed anche il rischio di recidive. L'intervento regionale andava di

³⁴ *"Dal punto di vista della valutazione superficialmente politica è un tema questo che non è ascrivibile alla visione sociale ed ideologica della maggioranza che guida la regione. Su questo credo quindi che abbia contato di più la volontà dei tecnici piuttosto che dei politici. La maggioranza non sembra sia molto propensa a ragionamenti di apertura su questo tema. Anche se, a onor del vero, devo dire che anche membri della maggioranza che avevano una certa visione, hanno ammesso che dopo poche settimane a contatto con la realtà del carcere hanno completamente cambiato il loro modo di guardare a questo mondo"* (PD1).

³⁵ *"I tempi erano maturi per una valutazione di medio periodo della Legge 8. Erano passati 10 anni e [...] era il momento di capire come avevano funzionato a livello regionale le misure di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti. Penso che avesse senso per una questione di maturità dei tempi e dei progetti di policy"* (VAL3).

pari passo con quello dell'amministrazione penitenziaria e del centro per la giustizia minorile.³⁶ Si prevedeva la formazione degli operatori, le iniziative a tutela della salute, le attività socio educative, di assistenza alle famiglie, di istruzione e formazione, così come le attività lavorative. Queste ultime si svisceravano in una serie di interventi che andavano dall'orientamento al lavoro, alla promozione di particolari progetti, passando per politiche di sgravi alle imprese che assumevano soggetti ammessi a lavoro esterno o a misure alternative. Per dodici anni è stata dunque questa la base su cui hanno preso vita le politiche regionali di reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti. Nel corso di questi anni alcune disposizioni della legge sono risultate obsolete, essendo anche state superate dalla nuova normativa nazionale.

La politica sui detenuti in Regione Lombardia

La Legge Regionale 8/2005, la sua attuazione e la Dote "soggetti deboli"

La Legge regionale 14 febbraio 2005 - n. 8 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia" è una norma che non scrive su un foglio completamente bianco, sebbene precedenti interventi normativi specifici non ve ne fossero in regione. In realtà si trattava di una legge nata anche per formalizzare una serie di interventi che già avvenivano ma che era necessario mettere a regime. Fino a quel momento la regione aveva basato le proprie politiche su un protocollo d'intesa stipulato con il Ministero della giustizia nel 1999 e tradotto in Accordo-quadro nel 2003.

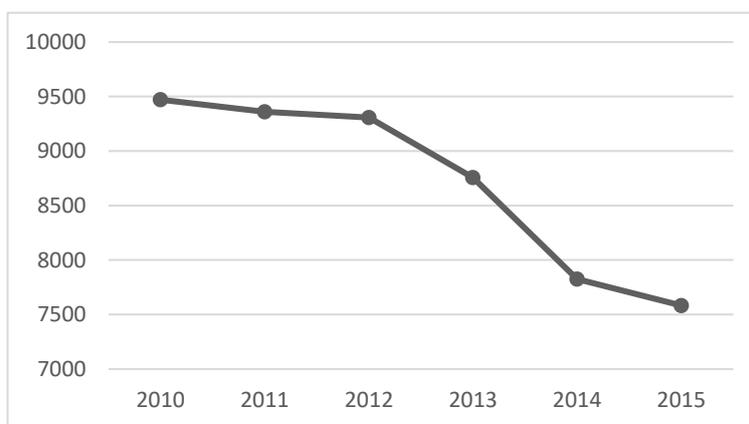


Figura 10 - Detenuti presenti negli istituti penitenziari lombardi (serie storica 2010-2015)

Fonte: Missione valutativa Èupolis Lombardia (2016)

Il contesto nel quale trova attuazione la politica è molto complesso, con un indice di sovraffollamento pari al 124%, ma con un significativo miglioramento a partire dal 2010.³⁷ La popolazione è quasi esclusivamente maschile (94%), giovane e in età da lavoro, di cui i cittadini stranieri rappresentano il 46% del totale. Nel corso degli anni e dell'attuazione delle disposizioni regionali e nazionali è diminuita la popolazione detenuta in carcere, ma è rimasta stabile la popolazione complessiva sottoposta a provvedimenti restrittivi da parte

³⁶ I provveditorati regionali di amministrazione penitenziaria e i centri per la giustizia minorile fanno capo al Ministero della giustizia.

³⁷ Alla data della missione (autunno 2015) la Lombardia contava su 19 istituti penitenziari per adulti e 7 UEPE (uffici territoriali di esecuzione penale esterna).

dell'autorità giudiziaria, perché risulta aumentata contestualmente la popolazione in esecuzione penale esterna.

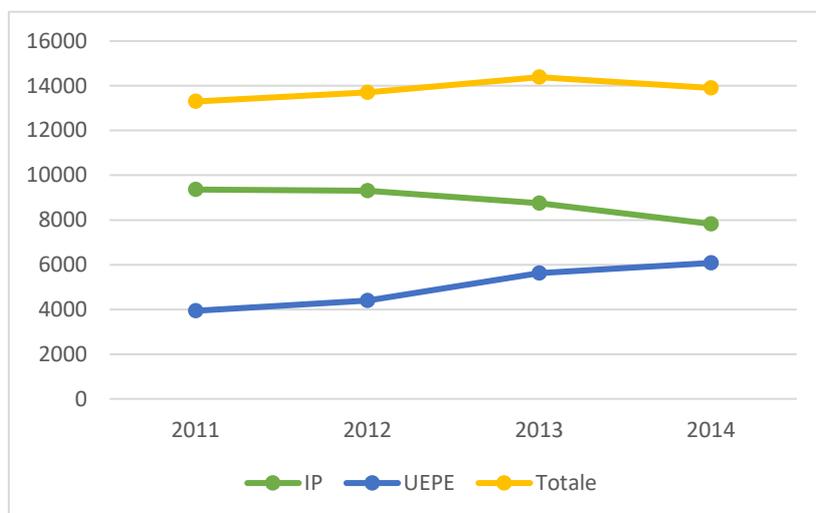


Figura 11 - Il sistema dell'esecuzione penale in Lombardia, misure interne ed esterne (2011-2015)

Fonte: Missione valutativa Èupolis Lombardia (2016)

L'obiettivo di ridurre il sovraffollamento è stato raggiunto grazie all'utilizzo di pene alternative, portate avanti prevalentemente dal 2010 a seguito della normativa nazionale (L. 199/2010) e delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.³⁸

Da un punto di vista strettamente economico invece, nei 10 anni presi in considerazione (2005-2015) sono stati approvati più di 25 milioni di euro di finanziamenti: 22 milioni per i Piani di intervento in ambito penale, 3 milioni per le coperture della figura dell'agente di rete. Dal 2008 poi, si sono integrate queste misure con il sistema della Dote soggetti deboli, di cui si parlerà separatamente.

Il finanziamento è dunque stato costante nel decennio con la significativa eccezione del 2011 quando i ritardi hanno prodotto il rallentamento degli interventi nella prima metà del 2012, non permettendo i corretti percorsi di reinserimento e il lavoro fino ad allora portato avanti. Se si osserva infatti il trend del periodo 2009-2014 si nota che il finanziamento annuale si è aggirato intorno ai 3 milioni di euro, mentre per il 2011 si parla di solo 2 milioni.

Ma come ha funzionato nel concreto la legge? Nel primo periodo, cioè dal 2005 al 2009 è stata attivata e promossa la figura dell'agente di rete: una figura educativa che ha il compito di prendersi carico del percorso educativo dei detenuti, anche di situazioni specifiche. L'agente serve a favorire il collegamento tra la realtà del carcere, con le sue peculiari dinamiche, e la realtà esterna per favorire il coinvolgimento di tutto il territorio nel percorso di reinserimento sociale del detenuto. L'agente di rete sviluppa dei percorsi specifici per alcune categorie, come gli stranieri e coloro che sono vicini alla scarcerazione per favorirne l'inclusione sociale una volta tornati a vivere in società aperte. La creazione di questa figura (d.g.r. 1206/2005) è il primo

³⁸ Di particolare rilievo la Sentenza Torreggiani del 2013, che è stata tradotta dal c.d. decreto "svuota-carceri" (d.l. 78/2013).

atto concreto di attuazione della Legge 8, che all'art. 5 prevedeva il finanziamento di prestazioni assistenziali da parte di educatori professionali che potessero temporaneamente (3 anni) sopperire alla carenza di organico in quel settore.³⁹ Alla fine del triennio la regione decide di dare continuità al finanziamento. Se fino a quel momento il novero degli interventi degli agenti di rete era coordinato da uno staff di progetto, con la d.g.r. 9143 del 2009 si istituisce il Gruppo Territoriale di Coordinamento (GTC) per definire le azioni nel periodo 2009-2011. Il GTC era guidato dal comune dove aveva sede l'istituto penitenziario e comprendeva altri tre soggetti: le strutture dell'amministrazione penitenziaria, le ASL, i soggetti del terzo settore. Da questi ultimi infatti provenivano gli agenti di rete.

Sempre nel 2009, parallelamente al lavoro degli agenti di rete, vengono finanziati i primi Piani di intervento di cui si fanno responsabili le ASL. Sono previsti una serie di massimo 3 macro-progetti per ciascuna ASL (più 3 per il settore minori) finalizzati alla costituzione di progetti individuali, di percorsi di inclusione sociale e professionale, di sensibilizzazione sul sistema dei servizi. Ogni progetto ha un ente capofila e degli enti partner. Con la d.g.r. 4333/2012 viene garantita continuità nel finanziamento di questi progetti e le equipe ASL responsabili dei Piani d'intervento, vengono ribattezzate Gruppi inter-istituzionali territoriali (GIT). Nel 2013 gli interventi che fino a quel momento procedevano separatamente (agenti di rete, piani d'intervento nelle ASL) trovano una collocazione comune nel Piano regionale integrato, la cui governance spetta ancora al GIT.

A fianco delle misure ex L. 8/2005, si collocano gli interventi finanziati grazie al Fondo sociale europeo: la Dote "soggetti deboli", con la quale sono stati garantiti interventi di formazione e inserimento lavorativo per circa 11,6 milioni di euro fino al 2015. Come si vede in Tabelle 3 e 4, la Dote è partita nel 2008 ed è stata rifinanziata regolarmente nel corso degli anni. Anche se, ad un finanziamento di oltre 6 milioni per il periodo 2008-2010, non sono seguite altrettante risorse (circa 3 milioni e mezzo nel periodo 2011-2013; nemmeno 2 milioni nel biennio 2014-2015). Questi interventi si aggiungono a quelli appena visti e sono finalizzati al reinserimento sociale delle persone soggette ai vari tipi di restrizione della libertà personale. In particolare si parlava di orientamento al lavoro e di formazione professionale, sia all'interno che all'esterno degli istituti penitenziari. La riduzione costante dei finanziamenti ha chiaramente ridotto il numero delle doti e il relativo numero di beneficiari. La Dote soggetti deboli si divideva in due percorsi che differivano sull'utenza e quindi sugli interventi formativi. La c.d. riqualificazione era prevista per detenuti con una pena residua maggiore di 36 mesi e le misure adottate avevano quindi riguardato attività formative. La ricollocazione invece, rivolta a soggetti con una pena residua inferiore ai 36 mesi, prevedeva azioni più rivolte all'inserimento lavorativo.

³⁹ Dopo un primo finanziamento con la d.g.r. 1206/2005, si provvede a rifinanziare la figura con altre due deliberazioni di giunta (d.g.r. 4175/2007, d.g.r. 7081/2008).

Regione Lombardia		Contesto esterno	
1999	Protocollo d'intesa tra Regione e Ministero di giustizia	Finanziamento	L. 354/1975 Legge sull'ordinamento penitenziario italiano
	* dgr 10054/2002 * dgr 11705/2002 2003 - Accordo quadro tra Regione e Ministero di giustizia (in attuazione del Protocollo)		* DPR 230/2000 - Regolamento di esecuzione
L.r. 8/2005	Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia		
	* dgr 1206/2005 - sperimentazione dell'Agente di rete * dgr 4175/2007 - continua la sperimentazione	€ 599.200,00 € 650.000,00	
	* dgr 7081/2008 - continua la sperimentazione	€ 650.000,00	
	* dgr 9143/2009 - secondo finanziamento Agente di rete	€ 650.000,00	
	* dgr 9502/2009 - Piani di intervento ASL	€ 4.700.000,00	
	* dgr 11134/2010 - Agente di rete anche nel penale minorile	€ 739.210,70	Introduce la possibilità di scontare la pena presso la propria abitazione
	* dgr 2733/2011 - destina risorse per misure alternative (L. 199/2010)	€ 2.000.000,00	
	* dgr 3972/2012 - situazione ambientale emergenza carceri	€ 50.000,00	
	* dgr 4116/2012 - Il anno di finanziamenti per misure alternative (bando Fondazione Cariplo)	€ 300.000,00	Riduce le detenzioni brevi e chiude gli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG)
	* dgr 4333/2012 - rifinanzia i Piani di intervento ASL	€ 3.200.000,00	
	* dgr 1004/2013 - Piano regionale integrato	€ 6.000.000,00	Sentenza Torreggiani su sovraffollamento carcerario e trattamenti inumani (CEDU)
	* dgr 2727/2014 - correttivi alla delibera sul Piano regionale integrato	€ 426.900,00	* d.l. 78/2013 ("svuotacarceri") poi l. 94/2014 * d.l. 146/2013 poi l. 67/2014 * l. 79/2014 * d.l. 92/2014 poi l. 117/2014

Tabella 3 - Interventi normativi e attuativi nel contesto regionale e esterno

Dote soggetti deboli				
Periodo	Spesa €	Destinazione		
		Formazione %	Borsa lavoro %	Servizi per il lavoro %
2008-2010	6.297.738,84	84,9	0,7	14,4
2011-2013	3.570.737,85	68,5	8,3	23,2
2014-2015	1.749.519,24	55,2	20,7	24,1

Tabella 4 - Il finanziamento della Dote dal 2008 al 2015

Fonte: Missione valutativa Éupolis Lombardia

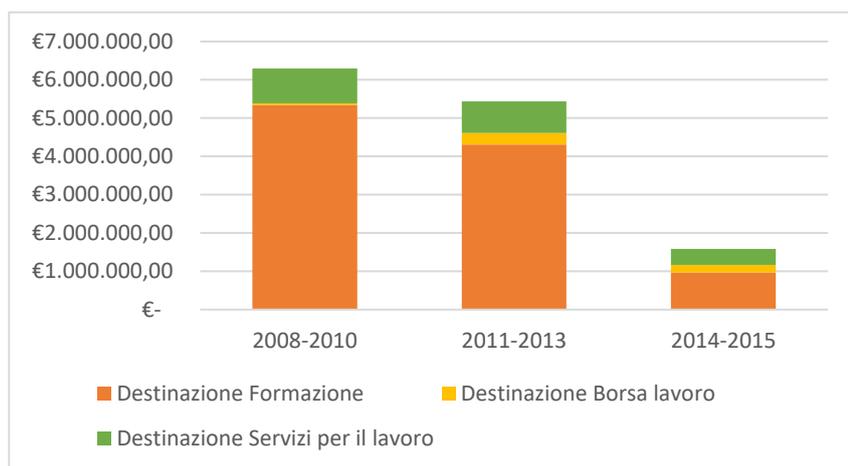


Figura 12 - Destinazione della dote

Dal punto di vista dell'attuazione delle politiche, da padrone la fanno le organizzazioni del privato sociale, sia per quanto riguarda gli interventi sulla Legge 8 che sulla Dote. In particolare si parla di cooperative sociali di tipo A.

Il tipo di politica

La politica sul reinserimento sociale dei detenuti è una misura di welfare che rientra, secondo la tipica classificazione di Lowi, tra le politiche distributive. Come tutte le politiche distributive, la visibilità pubblica degli interventi è piuttosto ridotta e si evita la conflittualità tipica delle politiche redistributive. Il livello in cui viene discussa la politica è basso e, in questo caso, anche piuttosto tecnico. Anche il policy making delle politiche distributive risulta essere frammentario e sordinato, ed in parte è ciò che è stato osservato sugli interventi sul welfare penale in Lombardia.

Riportando la politica sulla tipologia di Wilson poi, siamo di fronte a dei costi contenuti e dei benefici concentrati. I costi di un tale intervento sono infatti diffusi, provengono dalle risorse generali del bilancio regionale (o dai fondi europei), e si indirizzano su una serie piuttosto ristretta di beneficiari: la popolazione sottoposta a provvedimenti di restrizione della libertà. Tra i beneficiari si possono però annoverare anche i soggetti del terzo settore. Come emerso da molte interviste è questa la percezione di chi lavora nel campo del welfare penale in Lombardia. Dimostrazione di ciò è il fatto che per portare avanti la missione valutativa sono stati coinvolti solo alcuni stakeholder, ma non quelli che sarebbero dovuti essere i più interessati, cioè

la popolazione detenuta stessa.⁴⁰ I circoli del terzo settore che si occupano di formazione sono stati in grado nel corso degli anni di esercitare una forte attività di lobbying presso le istituzioni politiche lombarde, riuscendo ad ottenere continuità nel finanziamento di questa politica. Sostenere ciò non significa ammettere che i beneficiari di tali misure siano stati esclusivamente i soggetti del terzo settore, ma ammettere che sono stati in grado di ritagliarsi uno spazio importante.⁴¹ Un certo fastidio in merito a tale situazione è emerso anche nell'intervista di uno dei membri di maggioranza in consiglio. Parlando del fatto che oggi le risorse sono finanziate esclusivamente tramite i fondi europei e non più dal bilancio regionale, ha affermato: *“Se metto le risorse in bilancio uno può poi sbizzarrirsi come vuole su quel settore. Ben vengano allora le regole europee che fanno chiarezza sulle attività di un certo terzo settore che lavora all'interno degli istituti penitenziari. È chiaro, dà fastidio stare alle regole”* (MP).⁴²

Dal punto di vista valoriale invece la politica si configura come una politica a potenziale elevato grado di conflittualità. Qualche anno fa probabilmente si sarebbe trattato di un tema molto conflittuale. La maggioranza che ha guidato la regione negli ultimi decenni era culturalmente più ostile a ragionare in termini di recupero del reo, piuttosto che di un inasprimento delle pene.⁴³ Negli ultimi anni l'atteggiamento dei partiti di destra e centro destra è molto cambiato e si sono aperti gli spazi per una valutazione.⁴⁴

Il cambio di sensibilità politica è però solo una delle diverse spiegazioni che hanno portato a valutare una politica così delicata. In larga parte la volontà di valutare una politica sicuramente a non bassa conflittualità può essere dovuto anche al fatto che in Lombardia la valutazione si sta affermando come vero strumento di supporto alla funzione di controllo del consiglio regionale. Basti considerare che una valutazione di qualche anno prima, altrettanto conflittuale, era stata vista in modo completamente diverso.⁴⁵ In quel caso si era aperto anche un conflitto politico, cosa che non è accaduta oggi, a distanza di diversi anni, con la pratica della

⁴⁰ *“Noi avremmo voluto intervistare solo i beneficiari. Cosa che il committente non avrebbe mai accettato. E cosa che noi non abbiamo assolutamente fatto. Per cui abbiamo intervistato i responsabili delle ASL, delle amministrazioni penitenziarie, della regione”* (VAL1).

⁴¹ *“Che quelli [le agenzie di formazione] siano i maggiori beneficiari di tutto è poco ma sicuro”* (VAL1). *“Ci sono i circoli del terzo settore che si occupano di formazione che avevano portato una critica a come venivano erogati alcuni finanziamenti. Tanto che loro avevano voluto essere uditi in commissione, ed avevano voluto la ricerca Éupolis”* (AS).

⁴² Qui emerge chiara una critica, tutta interna alla maggioranza, del consigliere vicino alla Lega Nord nei confronti del terzo settore legato a Comunione e liberazione.

⁴³ *“Questo tema dell'inserimento sociale dei detenuti è abbastanza delicato, perché anche in varie occasioni i politici hanno mostrato la preoccupazione che le misure a sostegno dei detenuti non vadano a detrimento di altre politiche sociali visto che ci sono dei vincoli di bilancio”* (EU1). *“Questa ricerca sull'inclusione dei detenuti è un caso in cui emergono dei dati che confliggono un po' con quella che è l'attività della giunta”* (PD2).

⁴⁴ La conferma di ciò è in questa dichiarazione di un consigliere di maggioranza: *“Il concetto di detenzione oggi sta cambiando e cambierà anche il codice di procedura penale. Non si può pensare... Insomma, bisogna capire cosa si vuole intendere per carcere e cosa si vuole intendere per pena. Se noi intendiamo la pena come un elemento risarcitorio, allora alla morte corrisponde la morte. Invece noi dobbiamo pensare ad una riabilitazione del detenuto”* (MP).

⁴⁵ *“La prima missione, quella fatta all'interno dell'ufficio, aveva toccato la questione delle funzioni non tariffate, in un momento in cui c'erano scandali nella sanità lombarda. Lì ho percepito, anche dall'esterno, l'imbarazzo e il fastidio degli allora esponenti di maggioranza rispetto a un lavoro che metteva più a nudo le cose che non funzionavano”* (PD2).

valutazione che è entrata nella cultura politica lombarda, grazie anche al ruolo del comitato paritetico ed alla credibilità che si è saputo ritagliare l'ufficio analisi del consiglio.⁴⁶

La missione valutativa "Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia"

Esiti della missione e conclusioni

Le misure di attuazione della Legge 8 hanno riguardato diversi ambiti e durante la valutazione è stato necessario recuperare tutte le informazioni a ritroso su diversi corpi di documenti: dalle delibere e gli atti della giunta regionale, ai piani delle ASL, fino ai singoli progetti finanziati.

La missione valutativa commissionata per l'analisi di 10 anni di politica regionale e della sua attuazione in particolare nel periodo 2009-2014, rileva che gli interventi *"hanno subito interruzioni e modifiche rilevanti"* (p. 77). Nel 2009, dopo qualche anno di interventi sugli agenti di rete, il finanziamento ha iniziato ad essere cospicuo, con i Piani d'intervento e la biennialità dei macro-progetti. Mentre l'impatto del Piano regionale integrato non ha ottenuto gli effetti sperati visto che prevedeva, oltre ai macro-progetti già visti, dei progetti complementari che non sono stati presentati in alcuna area, ad eccezione dell'area metropolitana di Milano (Éupolis, 2016a).

Sulla Dote "soggetti deboli" la missione mette in luce un processo di riallineamento dell'intervento nella direzione di una maggiore efficacia del processo di reinserimento. Nel primo periodo infatti le attività rivolte alla formazione erano largamente maggioritarie (84,9% nel periodo 2008-2010). Con il tempo la situazione si è riequilibrata andando a incidere anche sulle attività di reinserimento lavorativo (la formazione incideva molto meno nel periodo 2013-2015, circa il 68,5%). Nel periodo di studio della missione è stato valutato che le doti hanno coperto un quinto della popolazione di riferimento, principalmente detenuta negli istituti penitenziari. Mentre l'incidenza della Dote per gli UEPE è stata scarsa.

Nonostante le criticità appena evidenziate, la missione valuta positivamente gli interventi in ambito di reinserimento sociale a seguito della Legge 8. Si sono rafforzati gli interventi di esecuzione penale esterna a scapito della detenzione carceraria e si è anche garantita una tenuta nel tempo maggiore di queste misure alternative. Un primo risultato che emerge dai dati è quindi la riduzione del sovraffollamento e il recupero di condizioni di vita più umane negli istituti penitenziari.

Analizzando gli interventi singolarmente, dalla missione vengono fuori alcuni riscontri interessanti. L'agente di rete è visto come una figura fondamentale nel garantire i rapporti con l'esterno, costituendo *"relazioni di importanza decisiva nel favorire i processi di reinserimento sociale"* (Éupolis, 2016a, p. 25). Viene però fatto notare che questa figura, per quanto importantissima, non è ancora diventata parte organica dei servizi

⁴⁶ *"In Regione Lombardia in consiglio c'è il comitato paritetico che prevede un certo equilibrio politico. Questo è un sistema che stempera abbastanza le polarizzazioni politiche. La polarizzazione molte volte è strumentale. Molte volte le missioni valutative entrano nel merito dei problemi e quindi ci possono essere anche osservazioni e critiche. Però in pratica tutti quanti si attengono a quelli che sono i risultati della valutazione, poi ognuno fa le proprie considerazioni politiche a posteriori"* (EU2).

offerti dal pubblico, ma sia ancora in carico al terzo settore, dipendendo dai finanziamenti che di volta in volta vengono erogati. Passando poi dai Piani territoriali, e non più da finanziamenti ad hoc, si sono ridotti il monte ore complessivo e conseguentemente il numero degli interventi e degli agenti di rete stessi, che nel biennio 2014-2015 sono passati a 15, da 30 che erano nel 2005.

Gli altri interventi finanziati dalla Legge 8 non sembrano invece aver raggiunto una cospicua fetta di beneficiari (circa un 20% sul totale degli utenti). Anche le doti hanno coperto circa un 20% della popolazione, andando ad incidere prevalentemente su quella ristretta negli istituti penitenziari, *“con una scarsa capacità di copertura delle persone seguite dagli UEPE”* (Éupolis, 2016a, p. 26). Faticano ad essere raggiunti dalle misure le fasce più vulnerabili della popolazione detenuta e non è sufficientemente supportata quella in fase di dimissione, che invece necessita più delle altre di interventi di reinserimento sociale.

Anche l'housing sociale, seppur finanziato sulla base della Legge 8, è poco in grado di offrire una risposta alla domanda abitativa. Mancano soprattutto le soluzioni temporanee per i soggetti appena usciti dal carcere, in attesa che trovino una loro autonomia anche dal punto di vista abitativo.

Lo studio evidenzia come gli ultimi interventi, in particolare la d.g.r. 1004/2013, abbiano offerto una cornice coerente e strutturata degli interventi prevedendo una loro standardizzazione. Il prezzo pagato però è stato quello di restringere i margini di autonomia dei GIT riducendo gli spazi per l'innovazione e la rispondenza ai casi specifici.

Contestualmente alla d.g.r. 1004/2013, in attuazione della Legge 8, la d.g.r. 1107/2013 apporta modifiche alla Dote. Irrigidendo il sistema dei finanziamenti e destinando l'80% agli istituti penitenziari e il 18% agli UEPE *“ha, nella sostanza, fatto venir meno la possibilità di garantire la continuità della presa in carico personalizzata tra il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna”* (pp. 27, 28).

In sintesi la valutazione degli interventi di welfare penale è piuttosto positiva. La missione valuta con favore l'idea dei macro-progetti che sono serviti a limitare la frammentazione degli interventi.⁴⁷ Al tempo stesso, la mancanza di connessione operativa tra il sistema di esecuzione penale e i soggetti attuatori non ha permesso alle misure di essere efficaci quanto avrebbero dovuto.⁴⁸

Una valutazione della missione

Per avere un quadro di cosa abbia funzionato della missione e di quanto questa abbia influito nel processo di modifica della normativa vigente, bisogna analizzare rapidamente la valutazione stessa. Se sulla sua

⁴⁷ *“La governance degli interventi di welfare penale a livello territoriale è stata generalmente efficace, limitando le tendenze alla frammentazione e separazione di solito connesse al finanziamento di attività progettuali. La gran parte dei territori è riuscita a convergere su un numero limitato di macro-progetti dando continuità e stabilizzando azioni già sperimentate da diversi anni”* (Éupolis, 2016a, p. 112).

⁴⁸ *“Da un lato Istituti penitenziari e gli Uffici di esecuzione penale esterna lavorano in un contesto caratterizzato dall'urgenza e dalla contingenza e spesso con problemi di organico, dall'altro i soggetti del terzo settore sembrano meno propensi di quanto non fossero in passato all'innovazione progettuale, in un contesto di generale incertezza sulla continuità dei finanziamenti in questo come in altri settori d'intervento sociale”* (Éupolis, 2016a, p. 112).

utilizzabilità è dedicato il capitolo sull'uso della valutazione, non è possibile esimersi dal cercare di capire quanto la missione abbia risposto alle domande valutative originarie e quanto sia servita ad aumentare la conoscenza e la consapevolezza del legislatore sul tema del reinserimento sociale dei detenuti.

Come più volte ricordato, una critica mossa dai valutatori era quella di dover rispondere a domande valutative che chiedevano più la ricostruzione degli interventi che non il funzionamento della politica. Se si osservano le domande formulate dal committente infatti, nella maggior parte dei casi sembra che il consiglio abbia più che altro voluto ricostruire l'insieme degli interventi e dei potenziali beneficiari. Nella sostanza quindi, in 10 anni di politiche sul reinserimento sociale dei detenuti si è proceduto a finanziare degli interventi senza sapere che effetti stessero avendo in termini di reinserimento sociale e occupazionale. Questo tuttavia sta nelle cose, visto che tale è la tendenza delle politiche pubbliche in Italia. Il punto in questo caso è invece che, vista la complessità degli interventi e considerata la molteplicità degli attori in gioco sia regionali che riconducibili ad altri livelli istituzionali, è stata persino irrealizzabile la ricostruzione della politica stessa, del finanziamento degli interventi e della platea dei beneficiari. Domande del tipo "Quali sono le caratteristiche del contesto..." o "Quali interventi sono stati attuati a sostegno del reinserimento..." rappresentano una richiesta di descrizione, rendicontazione e ricostruzione della politica pubblica, non di una sua valutazione. Le domande valutative rivolte ai ricercatori erano però molte ed alcune di esse hanno propriamente chiesto una valutazione sul funzionamento della politica: i punti di forza e debolezza dei principali interventi; come si è inserito nel mercato del lavoro chi ha terminato i percorsi; comprendere se le misure regionali abbiano contribuito a favorire, insieme a quelle nazionali, l'accesso alle misure alternative.⁴⁹

Chiaramente i ricercatori hanno trovato grosse difficoltà a rispondere anche a queste domande. Le misure di attuazione della Legge 8 hanno riguardato diversi ambiti e durante la valutazione è stato necessario recuperare tutte le informazioni a ritroso su diversi corpi di documenti: dalle delibere e gli atti della giunta regionale, ai piani delle ASL, fino ai singoli progetti finanziati. Mancando però dei dati personalizzati sui detenuti è stato pressoché impossibile ricostruire i singoli percorsi e capire in che modo la politica regionale abbia influito su tali percorsi.

⁴⁹ Queste le domande valutative rivolte ai ricercatori:

- A. Quali sono le caratteristiche del contesto in cui si sviluppa l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria?
- B. Quali interventi sono stati attuati a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria rispetto a quelli previsti dalla l.r. 8/2005?
- C. Quali caratteristiche hanno, come sono stati realizzati e come sono evoluti nel tempo gli interventi a sostegno della genitorialità e negli ambiti della formazione e del lavoro?
- D. Quanti sono i soggetti attuatori che hanno beneficiato dei finanziamenti e quali sono le loro caratteristiche?
- E. In che misura gli interventi hanno coperto la potenziale platea di destinatari?
- F. Quali caratteristiche connotano chi ha avuto accesso alle misure e chi non vi ha aderito?
- G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall'analisi degli interventi?
- H. In che misura gli interventi regionali hanno favorito l'accesso alle misure alternative per i detenuti che vi hanno aderito?
- I. In che misura coloro che hanno concluso i percorsi previsti per l'inserimento lavorativo sono riusciti inserirsi nel mercato del lavoro?

Ciò che emerge dalla valutazione è quindi più uno studio dei prodotti della politica sul reinserimento sociale, che non dei suoi risultati. La valutazione ha evidenziato soprattutto gli input (finanziamenti, risorse, personale...) e gli output (numero degli utenti raggiunti dagli interventi, macro-progetti andanti a buon fine, funzionamento delle equipe...), andando a focalizzarsi sull'efficienza ma non sull'efficacia esterna delle politiche.⁵⁰ Sono poco frequenti delle valutazioni sull'outcome, sui risultati della politica, sulla risposta alle domande che avevano generato la politica stessa, anche perché la domanda valutativa lo chiedeva solo marginalmente. Quando invece si analizza, ad esempio, l'incidenza degli interventi rispetto alla popolazione di riferimento, la difficoltà a raggiungere i soggetti più vulnerabili, l'eccessivo uso di risorse per soggetti con ancora troppi anni di detenzione da scontare e la scarsa capacità di intercettare i soggetti in fase di dimissione...la valutazione assume un carattere più di efficacia esterna andando a misurare gli outcome, i risultati della politica. Il tentativo di fare un'analisi più approfondita si è scontrato tuttavia con la difficoltà di disegnare uno scenario controfattuale: non è stato possibile, ad esempio, capire quale sia stato l'effetto della Dote "soggetti deboli" nel modificare i tassi di occupazione dopo il provvedimento, perché *"non sappiamo quale sarebbe stato il tasso di occupazione dei beneficiari qualora non avessero mai ricevuto la dote"* (Éupolis, 2016a, pp. 105-6). L'altro problema già evidenziato ha riguardato la difficoltà a tracciare i percorsi individuali perciò, anche se i dati testimoniano che le misure alternative sono aumentate non è possibile stimare in quale misura ciò sia avvenuto anche per effetto degli interventi finanziati dalla Legge 8.

Gli effetti della valutazione sulla politica

Le modifiche al finanziamento degli interventi

A seguito della valutazione, prima di procedere ad una modifica della Legge 8, la giunta si è preoccupata di dare continuità al finanziamento delle misure. Il nuovo approccio della regione è tutto basato sul PSE. Il finanziamento del reinserimento sociale dei detenuti, infatti, a partire dal 2017 è completamente in carico ai fondi europei e non più al bilancio regionale. Fino ad allora, come già visto, si era proceduto sulla base di una programmazione biennale e l'ultimo stanziamento risaliva al periodo 2014-2015.⁵¹

Chiaramente il fatto che siano stati stanziati 10 milioni di euro per dare continuità ai progetti non può essere imputato alla missione valutativa, anche se è avvenuto successivamente alla presentazione dei risultati della missione in consiglio regionale. Come già visto c'era un mondo di associazioni che gravitava attorno a queste misure e che ha premuto affinché venisse garantita continuità delle politiche.⁵²

⁵⁰ Per efficienza si intende il rapporto tra le risorse impiegate (input) e i prodotti (output). Mentre per efficacia esterna è intesa come il rapporto tra i prodotti (output) e i risultati (outcome) (Regonini, 2001).

⁵¹ C'è uno sfasamento temporale ma in realtà il finanziamento 2014-2015 copre fino ad ottobre 2016, visto che l'erogazione avviene alla fine dell'anno.

⁵² *"So che il ritardo che c'è stato comunque nel dare continuità non è dato alla valutazione in sé, quanto al fatto che la regione non aveva proprio messo a bilancio i fondi per dare continuità a quegli interventi, e ha dovuto poi (ha scelto di) avviare un percorso per appoggiarsi al FSE, e di fatto cambiare il meccanismo di finanziamento dei progetti"* (VAL2).

I finanziamenti del PSE sono due e provengono entrambi dall'Asse 2 – Inclusione sociale. Il primo, da 9 milioni di euro,⁵³ comprende gli interventi di presa in carico, il recupero delle relazioni sociali, l'housing sociale e gli interventi personalizzati. Il secondo bando da 1 milione di euro è più incentrato sull'occupazione e i progetti di reinserimento lavorativo. Come si vede dalla Tabella 5, lo stanziamento complessivo degli interventi è di 4 milioni l'anno. Il 2018 sembra aver ricevuto stanziamenti solo per 6 mesi, in attesa di approvare una nuova linea di finanziamento poggiandosi sempre sulla programmazione europea 2014-2020.

A prima vista gli interventi sembrano riallinearsi sugli stanziamenti del decennio precedente. Tra piani di intervento delle ASL, gli agenti di rete e gli altri programmi basati sulla Legge 8, l'ammontare annuale si aggirava attorno ai 3 milioni di euro l'anno. La Dote invece ha visto un picco nel primo biennio (circa 6 milioni) per ridursi a 2 milioni nel periodo 2014-2015, per una media di 1 milione e 660 mila euro l'anno. Sommando i due interventi si arriva ad uno stanziamento medio complessivo di circa 4 milioni e mezzo annui per il periodo 2008-2015.

Ddg 7828/2016	2016	2017	2018	Totale
Alle amministrazioni pubbliche locali	€ 1.890.000,00	€ 1.890.000,00	€ 945.000,00	€ 4.725.000,00
Alle organizzazioni del III settore	€ 1.710.000,00	€ 1.710.000,00	€ 855.000,00	€ 4.275.000,00
Totale	€ 3.600.000,00	€ 3.600.000,00	€ 1.800.000,00	€ 9.000.000,00

Ddg 2701/2017	2016	2017	2018	Totale
Alle amministrazioni pubbliche locali	€ 200.000,00	€ 200.000,00	€ 100.000,00	€ 500.000,00
Alle organizzazioni del III settore	€ 200.000,00	€ 200.000,00	€ 100.000,00	€ 500.000,00
Totale	€ 400.000,00	€ 400.000,00	€ 200.000,00	€ 1.000.000,00

Trasferimento complessivo da POR FSE	2016	2017	2018	Totale
Alle amministrazioni pubbliche locali	€ 2.090.000,00	€ 2.090.000,00	€ 1.045.000,00	€ 5.225.000,00
Alle organizzazioni del III settore	€ 1.910.000,00	€ 1.910.000,00	€ 955.000,00	€ 4.775.000,00
Totale	€ 4.000.000,00	€ 4.000.000,00	€ 2.000.000,00	€ 10.000.000,00

Tabella 5 - Trasferimenti da POR FSE (periodo 2016-2018)

Questo significa che gli stanziamenti pensati per il periodo 2016-2018 si sono allineati su quella che è la norma del periodo precedente ed hanno consentito quindi di avere una copertura completa degli interventi a regime. Si è cercato di coprire le attività di presa in carico per il progetto sociale, il lavoro propedeutico all'inserimento lavorativo, l'housing sociale...tutti ambiti di intervento piuttosto impegnativi e costosi.

Tra i soggetti intervistati non vi era la percezione di quanto questi 10 milioni potessero arrivare a coprire. Molti di loro, anche tra i valutatori, non hanno seguito la vicenda una volta terminato l'iter di presentazione dei risultati della missione. Intervistati a poche settimane dall'uscita dei bandi sul FSE si chiedevano questi 10 milioni cosa andassero a coprire e per quale periodo. Qualcuno addirittura ha fatto capire che a suo avviso non fossero sufficienti a coprire tutte le misure, ma che metterli tutti insieme sarebbe servito per accettare la misura senza particolari scossoni. In effetti in termini di digeribilità politica 10 milioni di finanziamento per

⁵³ Dei 9 milioni, 8 sono reperiti sull'azione 9.2.2 e 1 milione sull'azione 9.5.9.

due anni e mezzo sono molti ed hanno accontentato un po' tutti.⁵⁴ Se una cifra del genere è riuscita a ripristinare il complesso degli interventi originari sul reinserimento sociale, non è detto che questo accadrà anche in seguito. Negli ultimi anni il bilancio regionale aveva visto riduzioni su molte voci, comprese quelle legate alla Legge 8, ed ora si voleva tornare a garantirle: *“In questo momento essendo all’inizio della programmazione si è cercato di ripristinare almeno il valore iniziale, in modo da incentivare varie attività che per forze di causa maggiore, avevano dovuto un po’ restringersi”* (DIR). Un esempio riguarda gli agenti di rete, che inizialmente erano 30, poi si sono dimezzati. Oggi si vuole tornare a finanziare progetti per un numero congruo di agenti di rete operanti a tempo pieno.

La missione valutativa si conclude con una serie di “policy brief”, otto punti su cui i ricercatori credono di poter porre l’attenzione del legislatore per migliorare la politica e renderla più rispondente agli obiettivi per cui è nata, nel mutato contesto regionale. Di seguito l’elenco delle indicazioni operative offerte ai decision-maker.

1. Garantire una maggiore integrazione tra le varie DG degli assessorati competenti e un lavoro di coordinamento e confronto costante con l’amministrazione penitenziaria.
2. Rafforzare i finanziamenti sui servizi di esecuzione penale esterna, la cui utenza sta aumentando costantemente, e puntare sui percorsi individuali per integrare l’attività intramuraria con quella sul territorio nel momento di passaggio dell’utenza.
3. Applicare il criterio dei costi standard su tutti gli interventi e monitorare in modo più puntuale le attività svolte.
4. Pianificare interventi strutturali e duraturi.
5. Prevedere finestre di accesso più flessibili nella progettazione delle misure.
6. Potenziare le risorse sull’asse lavoro, assicurando coerenza tra i percorsi di formazione e inserimento lavorativo, pensando anche di prevedere agevolazioni alle imprese che prevedono percorsi di reinserimento sociale.
7. Valorizzare il patrimonio residenziale pubblico in funzione dell’housing sociale.
8. Pensare filiere di intervento mettendo insieme formazione, inserimento lavorativo e riqualificazione del patrimonio pubblico finalizzato all’housing sociale.

Ovviamente non tutto ciò che è emerso nella missione è stato preso in considerazione, ma già nella predisposizione dei progetti messi a bando si possono notare alcune delle osservazioni della missione.⁵⁵ *“Il tecnico in fase di preparazione dell’avviso ha più volte avuto modo di confrontarsi con la missione, con*

⁵⁴ *“Chi lavora sul campo aveva messo insieme i capitoli degli interventi sul reinserimento sociale dei detenuti provenienti dai vari assessorati e aveva capito che in realtà era più di 10 mln totali, tra dote, reinserimento... Apparentemente c’è stato un aumento ma in realtà è un unico blocco. Questo è stato difficile farlo passare ai colleghi fuori dalla conoscenza specifica di questi temi. Ci si è messi d’accordo che 10 mln coprivano il tutto, quando invece non è vero”* (AS).

⁵⁵ In alcuni casi può tuttavia essersi trattato di valutazioni quasi ovvie e di elementi correttivi che sarebbero stati apportati comunque perché evidenti erano alcune delle criticità del sistema anche senza la valutazione.

l'obiettivo chiaramente di tradurre il fattibile. Perché è evidente che ci sono alcuni aspetti che per ragioni burocratiche o metodologiche non sono immediatamente traducibili. Però ciò che è stato tradotto ha tenuto in considerazione la missione, così come la Risoluzione del consiglio" (DIR). Nella Risoluzione, ad esempio, si chiedeva la costituzione di un database integrato tra ministero (amministrazione penitenziaria) e regione, ma i tecnici erano ben consapevoli che, seppur auspicabile, non era un obiettivo facilmente raggiungibile nel breve termine.⁵⁶

Ad ogni modo, la conferma che la missione sia già stata in alcune sue parti utilizzata viene dagli stessi tecnici che hanno redatto l'avviso del bando POR FSE. Non tutto poi è stato immediatamente traducibile nei tempi tecnici per l'uscita del bando e per garantire la continuità dei finanziamenti. Il criterio dei costi standard è considerato importante dalla struttura amministrativa della regione, ma il tempo necessario per applicarlo sarebbe stato troppo elevato. La scelta è quindi stata quella di uscire nuovamente a costi reali lavorando sui costi standard per la programmazione successiva, quella del 2018.⁵⁷

La nuova legge regionale sui detenuti

Una volta conclusa la missione, i risultati sono stati presentati alla commissione carceri riunita in sessione congiunta con il comitato paritetico, nelle sessioni dell'11 febbraio e 3 marzo 2016. Durante la discussione con i consiglieri presenti sono degne di nota le domande poste ai ricercatori, alcune delle quali chiedevano esplicite indicazioni operative. È infatti evidente che in una commissione speciale come quella sul sistema carcerario il ruolo dei tecnici assume una dimensione più importante di quella politica. E questo è confermato sia dalle interviste, sia dall'osservazione dei dibattiti emersi in commissione.⁵⁸ Ne è un esempio la critica, tutta politica, di un consigliere sui rimpatri dei detenuti stranieri per l'eccessivo costo che questi avevano sulla comunità, e la risposta, tutta tecnica, di uno dei ricercatori che faceva notare come i costi fissi del carcere non cambiano molto in base al numero dei detenuti, mentre un efficace opera di reinserimento ha un impatto importante anche in termini di bilancio.

A seguito delle presentazioni la commissione carceri presenta in consiglio regionale la Risoluzione 69. Nella Risoluzione sono riportate molte delle indicazioni fornite nella missione valutativa anche perché, a conferma di quanto riportato precedentemente, *"la risoluzione stessa è più frutto del lavoro dei tecnici che non dei politici"* (PD1). Con la Risoluzione il consiglio regionale invita la giunta ad ottemperare a tutta una serie di indicazioni tra cui la raccolta dei dati dei singoli destinatari, la standardizzazione dei costi, il riequilibrio delle risorse assegnate tra l'esecuzione penale interna e esterna, fino alla previsione di adeguate coperture già nel

⁵⁶ *"Sono almeno 10 anni che se ne parla, ma sappiamo benissimo che non è facilmente traducibile. Perché lì c'è tutto un problema di collegamento tra banche dati differenti e criptate e da sistemi informatici molto rigidi"* (DIR).

⁵⁷ Non è detto che ciò sia accaduto.

⁵⁸ *"Una commissione come quella carceri, si affida molto al lavoro dei tecnici anche perché le competenze effettive dei membri politici della commissione sono abbastanza scarse. Se non ci fossero i tecnici non sapremmo proprio da che parte cominciare"* (PD1).

bilancio 2016 per assicurare la continuità degli interventi. Oltre all'invito, nella Risoluzione è presente un vero e proprio impegno nei confronti della giunta regionale, cioè quello di garantire la presenza dei propri tecnici all'interno del gruppo di lavoro della commissione carceri che doveva lavorare su una modifica della Legge 8. Durante il periodo delle interviste e grazie ad alcune di esse, sono infatti venute a conoscenza del fatto che la commissione carceri stava lavorando anche su una modifica della Legge 8.⁵⁹ A dicembre 2016 sono iniziate le audizioni con gli agenti di rete e un percorso di ascolto degli stakeholder, quindi un qualcosa che è andato oltre la missione valutativa. Un consigliere di minoranza, membro della commissione carceri, sapendo che questi contatti erano ancora ad una fase preliminare confidava su un lavoro parallelo e più concreto della giunta: *"Ho però l'impressione che in giunta ci stiano già lavorando e che quando stabiliranno che i tempi sono maturi, arriverà il presidente della commissione con una proposta già abbastanza avanzata che deriverà dai tecnici di giunta. Se dovessimo affidarci esclusivamente alla commissione carceri temo che andrebbe ben oltre la fine della legislatura"* (PD1).

Dopo alcuni passaggi in commissione viene presentata al consiglio e approvata la Legge regionale 25 del 24 novembre 2017, "Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria", che a 12 anni di distanza, abroga e sostituisce la Legge 8 del 2005.

Il confronto con la normativa precedente è piuttosto semplice dato che gli articoli rimangono praticamente gli stessi. Viene solo aggiunto un articolo sulla giustizia riparativa e una clausola valutativa finale. Le finalità della normativa rimangono le stesse: la regione concorre, insieme agli altri enti preposti, a tutelare la dignità dei detenuti. Nella nuova legge vengono istituzionalizzati i piani territoriali integrati e si parla dello sviluppo di un sistema di rete, senza fare esplicito riferimento alla figura degli agenti di rete.⁶⁰ Un'importante novità, che proviene anche dalle indicazioni fornite dalla missione valutativa, riguarda la raccolta dei dati congiunta tra pubbliche amministrazioni e terzo settore, al fine di creare dei percorsi individuali continuamente aggiornati e monitorabili. Alle attività socio educative vengono aggiunte anche quelle sportive, culturali e musicali, e si aggiunge un comma sugli interventi di mediazione linguistico culturale per favorire i processi di integrazione di una popolazione carceraria sempre più costituita da soggetti di diversa nazionalità. Sulle attività di assistenza alla persona e alle famiglie si aggiunge uno specifico riferimento alla condizione femminile e alle donne con figli, prevedendo per queste ultime misure alternative al carcere.

Continuano, chiaramente, ad essere garantite le attività d'istruzione e formazione e le attività lavorative, sia dentro che fuori dal carcere. Come già ricordato, all'articolo 9 la nuova legge prevede, in via sperimentale, l'attivazione di una serie di misure sulla giustizia riparativa.⁶¹ Quella sulla giustizia riparativa è una linea

⁵⁹ *"Questa ricerca per quanto riguarda le indicazioni di policy deve arrivare a un esito anche legislativo, visto che si va verso una revisione della Legge 8"* (PD1).

⁶⁰ Interessante che non sia stata esplicitamente normata la figura dell'agente di rete, anche perché è stato richiesto dall'ordine del giorno 26371, in data 13 novembre 2017, che è stato respinto.

⁶¹ *"La giustizia riparativa può essere definita come un modello di giustizia che coinvolge la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei*

d'intervento individuata per la prima volta nella d.g.r. 1004/2013, la sua implementazione viene poi definita come obiettivo prioritario con la d.g.r. 2727/2014 e infine ripresa nel 2016 con uno specifico finanziamento sul POR FSE. Ora viene normata definitivamente.

Tra le funzioni di coordinamento e controllo sull'attuazione della legge una positiva novità è la formazione di un tavolo tecnico tra i soggetti attuatori (giunta, provveditorato regionale per l'amministrazione penitenziaria, UEPE, centro giustizia minorile, autonomie locali e terzo settore), con l'obiettivo di redigere annualmente una relazione sullo stato di avanzamento dei piani e degli interventi finanziati.

L'altro nuovo articolo riguarda la clausola valutativa. Grazie a questa si impegna la giunta ad inviare al consiglio una relazione che descriva lo stato delle carceri e le misure in corso di attuazione o attuate per la popolazione sottoposta a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Chiaramente le relazioni del tavolo tecnico appena viste sono parte integrante della relazione prevista nella clausola valutativa. È importante che a seguito di una modifica legislativa, avvenuta anche grazie ad una missione valutativa, si preveda una specifica clausola valutativa, che invece non era presente nella Legge 8 del 2005.

Conclusioni

Il caso di studio può essere usato come esempio di buone pratiche della valutazione. In soli 5 anni, dal marzo 2012 al novembre 2017, molta strada è stata fatta. Al momento della creazione della Commissione speciale sulla situazione carceraria in Lombardia, nessun consigliere o tecnico avrebbe potuto augurarsi un esito così roseo, sia dal punto di vista dei risultati sia dei processi messi in atto. I risultati sono evidenti. È stato possibile tornare a finanziare gli interventi, grazie al POR FSE, tornando ai livelli dei primi anni di attuazione della Legge 8. In attuazione delle normative nazionali e delle sentenze europee si è provveduto a ridurre la percentuale di popolazione carceraria e ad aumentare quella in carico agli UEPE, restituendo dignità a tutta la popolazione carceraria: quella detenuta non vive più situazioni insostenibili di sovraffollamento, quella in esecuzione penale esterna vede attivati percorsi educativi e di inserimento socio lavorativo più efficaci. Anche i processi sono stati importanti, soprattutto in termini di promozione della valutazione. Dalla creazione della commissione carceri si è passati alla richiesta di missione valutativa. Questa ha individuato alcuni elementi di criticità e restituito ai decision-maker le informazioni necessarie a procedere ad una modifica delle politiche in termini di una loro maggiore efficacia. Grazie alla missione ed alla successiva Risoluzione 69 del consiglio regionale, si è costituito un gruppo di lavoro per la revisione della Legge 8 andata in porto nel novembre 2017. Più in generale poi, è aumentata la consapevolezza della classe politica sul tema del reinserimento sociale dei detenuti e la conoscenza diffusa, grazie anche alla missione valutativa, è diventata patrimonio comune e base per ulteriori studi e politiche.

detenuti in Lombardia delittuoso, allo scopo di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo” (Éupolis, 2016a, pp. 30-31).

CAPITOLO 5 - L'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Lombardia

Introduzione

Dopo aver definito il contesto nel quale prende vita la valutazione, la natura e l'evolversi della pratica delle missioni valutative nel corso degli anni ed aver analizzato approfonditamente la politica e la missione sul reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia, si torna in questo capitolo a parlare esplicitamente dell'oggetto della ricerca, l'uso di questa conoscenza prodotta dalle missioni valutative. Come accennato nel primo capitolo si procederà innanzitutto ad implementare l'analisi della letteratura con studi più recenti, per confrontare poi queste teorie con la pratica riscontrata in Regione Lombardia, sia attraverso una lettura del caso di studio, sia tramite il contributo offerto dalle interviste. Il capitolo si concluderà con un paragrafo a carattere prescrittivo dove verranno indicate le modalità per rendere la valutazione più utilizzabile alla luce di quanto studiato.

Fattori che determinano l'uso in letteratura

Nel primo capitolo è stato analizzato il concetto di "uso" e il suo sviluppo nella letteratura. In particolare si è osservato come ci siano molte sovrapposizioni tra la letteratura sull'uso della conoscenza in generale e quella sull'uso della valutazione delle politiche pubbliche. In letteratura spesso si rischia di ripartire da zero con studi che non si fondano coerentemente l'uno sull'altro (Rich, 1991).

Per questa ragione è molto difficile individuare quali siano i fattori che emergono dalla letteratura. Alkin (1985), ad esempio, identifica più di 50 fattori dei quali è molto complicato stabilire il peso specifico. Altri invece (Cousin e Leithwood, 1986; Alkin et al., 1990) procedono a categorizzare i fattori in 3 o 4 sottogruppi. Al tempo stesso è complesso lo sviluppo di un vero e proprio modello, visto che ciascun autore va per la propria strada. Il paragrafo prevede una ripartizione tra gli studi sulla conoscenza e quelli sulla valutazione delle politiche, facendo gli opportuni distinguo ma inserendo il tutto in una cornice utile a identificare i fattori che incidono sull'uso della valutazione nel contesto lombardo.

Gli studi sull'uso della conoscenza

Uno dei primi studi sull'uso della conoscenza è quello di Nathan Caplan et al. (1979) nel quale gli autori analizzano l'uso della conoscenza nelle scienze sociali da parte dei decisori politici. Tra i fattori individuati si trovano l'oggettività della ricerca, la fattibilità politica delle opzioni proposte, lo stile di elaborazione delle informazioni... ma quello più interessante è il fattore che correla negativamente la volontà di fare carriera politica e l'uso delle informazioni. In pratica tra i decisionmaker intervistati, coloro che stavano pianificando di restare al governo per più tempo erano anche quelli che tendenzialmente utilizzavano meno la conoscenza prodotta nelle scienze sociali. Da qui l'idea di indicare le due comunità ("The Two-communities"), quella scientifica e quella politica, come appartenenti a mondi differenti. Questa idea di due modi diversi di

concepire la ricerca scientifica è la base di molti lavori successivi, che danno per assunto il fatto che la conoscenza venga poco utilizzata e ne vanno a ricercare i motivi. Landry, Amara, Lamari (2001; 2003) sottolineano l'impressione che l'attenzione delle ricerche venga posta troppo sulla parte teorica e autoriflessiva mettendo in secondo piano l'analisi empirica, che è invece quello che interessa al decisore. Inoltre a loro avviso il focus sull'utilizzazione andrebbe spostato dal potenziale utilizzatore al ricercatore, il quale spesso, poco si prodiga per la promozione dei risultati della ricerca. La scarsa utilizzazione della ricerca è dunque individuata nella mancanza di comunicazione tra le due comunità (Caplan, 1979; Rich, 1979b). Nella maggior parte degli studi sulla conoscenza è la mancanza di un mediatore culturale ad essere individuata come fattore cruciale. A tal proposito ciò che Contandriopoulos et al. (2010) propongono è la creazione della figura del *knowledge broker*, un professionista della conoscenza che viene assunto per lavorare sul confine, cercando, identificando e ottenendo le informazioni dell'ambiente per collegare le due comunità. Si tratta della cerniera tra il ricercatore e il politico e potrebbe garantire un maggiore utilizzo della conoscenza.

Gli studi sull'uso della valutazione

Negli studi sulla valutazione invece la questione dei fattori è studiata in modo più approfondito e in molti casi le ricerche si basano su analisi quantitative. Questa maggior quantità di studi può trovare spiegazione nel fatto che il tema della utilizzazione sia più caro al valutatore che non al semplice ricercatore accademico. Con la valutazione non si lavora semplicemente per accrescere l'insieme della conoscenza ma per fornire indicazioni all'azione al fine di razionalizzare il decision making: *"In short, in an evaluation it is important if someone "needs" the evaluation and someone "cares""* (Alkin, 1975). Quello di Marvin Alkin è il modello più ricercato dei fattori che incidono sulla valutazione. Ha dedicato a questo tutta la sua carriera, perfezionando di volta in volta le intuizioni avute, verificandole sul campo. Nel primo studio del 1975 individua quattro insiemi di fattori. Il primo insieme riguarda i decisionmaker e il processo decisionale in sé. A suo avviso infatti, il primo errore che si compie nella valutazione è quello di non saper identificare chi sia il decisore. Se non si è in grado di capire quale sia l'audience alla quale ci si rivolge, sarà difficile costruire una valutazione utilizzabile. Il secondo set di fattori riguardano le caratteristiche del programma o della politica e il contesto sociale nel quale questa prende vita. Qui subentrano sia le caratteristiche delle organizzazioni che devono attuare o utilizzare la valutazione (Patton et al., 1977), così come tutto ciò che accade al di fuori del contesto organizzativo e che comprende i vari gruppi di interesse e la società tutta. La terza categoria di fattori rientra nella natura del valutatore; è da lui che dipende l'utilizzo della valutazione, in termini di credibilità acquisita nel corso del tempo, di reputazione individuale (Archibald, 1970; Freeman e Bernstein, 1975; Patton et al. 1977). Il quarto e ultimo insieme è riferito al processo di valutazione ed ai report prodotti. Qui entrano tutti quei fattori come l'accuratezza dello studio, l'attenzione agli obiettivi della ricerca, il rispetto dei termini di consegna, la solidità analitica del lavoro.

Alkin analizza in seguito nuovi fattori e, nel suo lavoro del 1984, fa una prima comparsa quello che lui definisce il coinvolgimento dell'utilizzatore (user involvement). In questo studio concentra molto l'attenzione sui soggetti della valutazione: il valutatore e l'utilizzatore. Il primo deve avere capacità di leadership e compiere uno sforzo personale per far sì che la valutazione venga utilizzata, facendosi coinvolgere anche in una seconda fase, quando le indicazioni e le raccomandazioni della valutazione devono essere messe in atto. Al tempo stesso l'utilizzatore deve essere coinvolto nello studio, sentirsi parte della valutazione, ma deve anche impegnarsi a usare i risultati del lavoro per modificare la politica. Insomma il focus di Alkin si sposta su un ruolo attivo dei soggetti coinvolti, più che sul contesto o sulle caratteristiche della valutazione in se.

Nei cinque anni successivi elabora uno schema di categorizzazione dei fattori che affinerà proprio in base a questa suddivisione tra le caratteristiche dei due soggetti. Nel 1985 propone infatti queste caratteristiche:

- Human factors
- Context
- Evaluation factors

Riviste poi nel modo seguente:

- Evaluator characteristics
- Users characteristics
- Context
- Characteristics of the evaluation (Alkin et al., 1990).

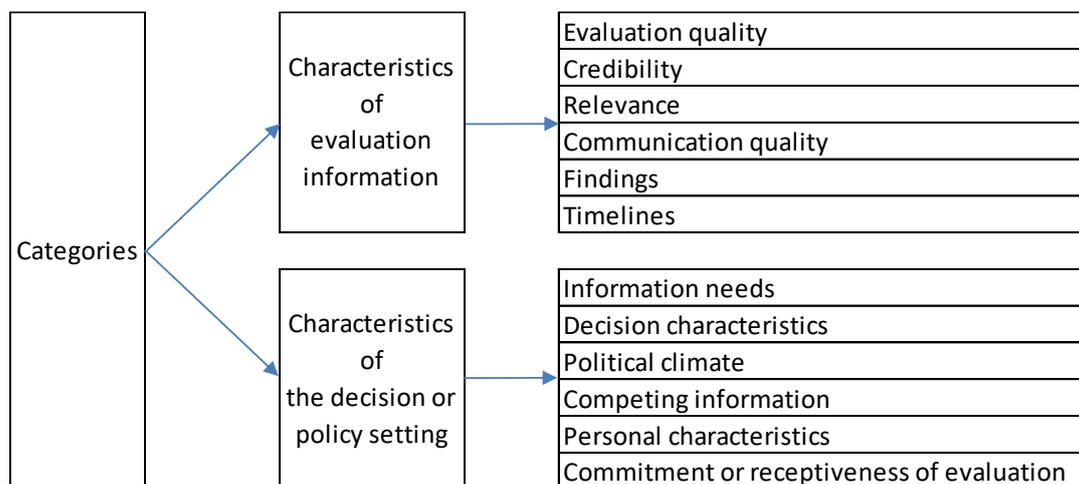


Figura 13 - Le due categorie di variabili indipendenti individuate da Cousins e Leithwood (1986)

Una simile suddivisione in categorie è stata proposta nell'interessante studio di Cousins e Leithwood (1986). Gli autori hanno condotto una sorta di meta-analisi ed hanno messo insieme tutti gli studi empirici nel campo della *educational evaluation* e, tramite uno studio quantitativo, sono riusciti ad estrapolare 12 variabili indipendenti, cioè i fattori che incidono in modo indipendente sulla loro variabile dipendente che è l'uso nelle sue varie sfaccettature.

La parte interessante dello studio è quella in cui viene elaborato il *prevalence of relationship index*, che analizza l'incidenza di ciascuno dei dodici fattori sulla variabile "uso". Ciò che ne emerge è una classifica dei fattori dove spiccano la qualità della valutazione e le caratteristiche della decisione. Mentre il rispetto delle scadenze, come anche al credibilità della valutazione, sembrano essere meno rilevanti ai fini dell'uso della valutazione stessa. In ogni caso lo studio mostra come l'incidenza relativa di ciascun fattore varia anche in funzione del tipo di utilizzo che viene fatto, quindi di quale variabile dipendente si stia parlando: uso in supporto alla decisione, uso come educazione dei decisionmaker, uso come mero processo psicologico. Solo la qualità della valutazione sembra incidere in modo importante su tutti i tipi di uso. Al termine dello studio si lascia spazio ad una breve riflessione sul coinvolgimento dell'utilizzatore, come processo di mutua educazione tra i soggetti coinvolti. Si richiama dunque il punto di vista di M.Q. Patton sulla *utilization-focused evaluation*, qui definita come *client-oriented evaluation* (Cooley, 1983).⁶²

Rank	Factor	Index
1	Evaluation quality	20,5
2	Decision characteristics	16,4
3	Findings	14,8
4	Commitment or receptiveness of evaluation	14,1
5	Relevance	13,2
6	Competing information	12,6
7	Political climate	10,0
8	Communication quality	7,7
9	Information needs	7,3
10	Personal characteristics	7,1
11	Credibility	6,8
12	Timelines	5,1

Figura 14 - Classifica dell'incidenza dei fattori in base al "prevalence of relationship index"

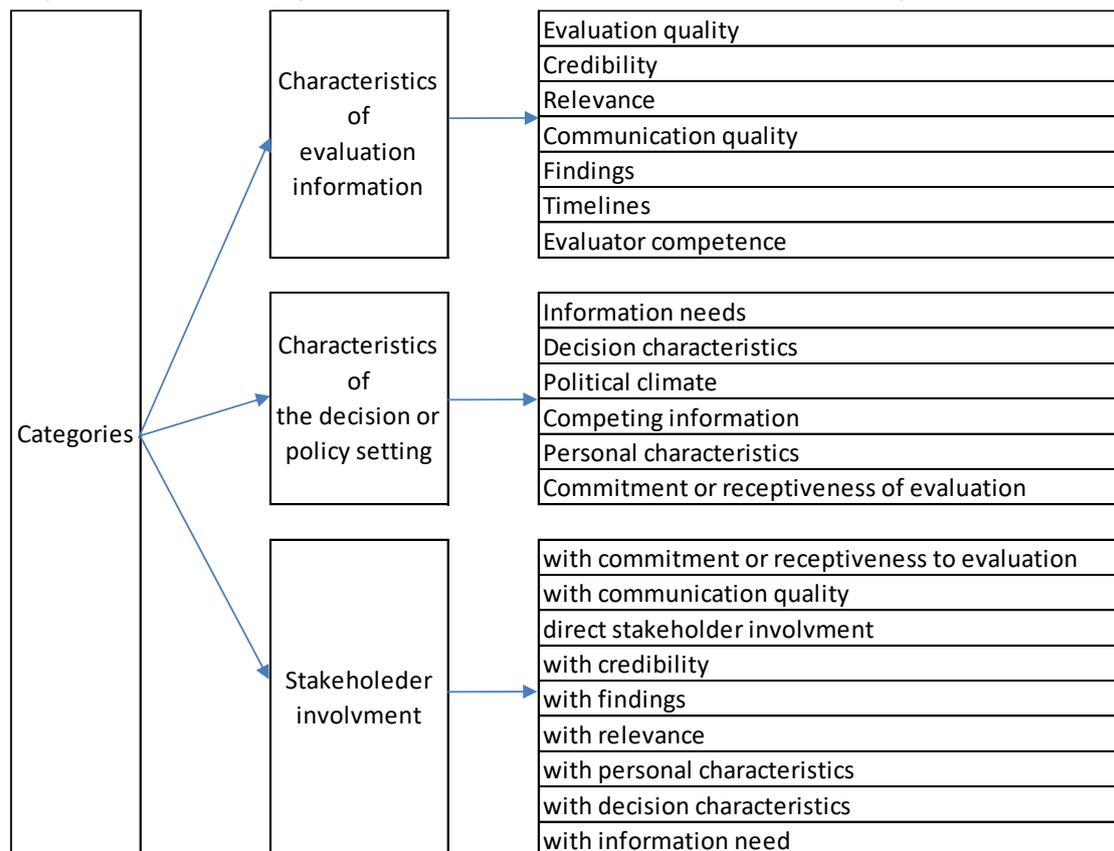


Figura 15 - Le categorie di Cousins e Leithwood (1986) riviste da Johnson et al. (2009)

⁶² Lo studio di Cousins e Leithwood è stato implementato dagli stessi autori con un ulteriore approfondimento nel 1993 dove, a fare da filtro tra le prime due categorie di fattori e l'utilizzazione della conoscenza, subentra una nuova categoria definita "Interactive Processes". In pratica i primi due insiemi di fattori hanno un effetto indiretto sull'uso della conoscenza, tramite i loro effetti sul nuovo insieme di fattori.

Comparata con quella di Alkin, tale suddivisione mette in luce principalmente le caratteristiche della valutazione e del contesto, lasciando marginali quelle personali dei soggetti coinvolti. A sopperire a questa mancanza provvedono, 25 anni dopo, Johnson et al. (2009) che aggiungono allo schema di Cousins e Leithwood una nuova categoria definita “stakeholder involvement” e un nuovo fattore all’interno della prima categoria, le competenze del valutatore. Nel corso degli anni era infatti cambiato il mondo intorno alla valutazione e ci si attendeva che emergessero delle novità dallo studio, pur utilizzando lo stesso framework concettuale. La caratteristica della competenza del valutatore si distingue da quella che è la credibilità del valutatore, focalizzando l’attenzione non tanto su ciò che il valutatore fa ma su ciò che il valutatore è. La nuova categoria di coinvolgimento degli stakeholder comprende invece tutta una serie di studi che nel corso di quegli anni hanno posto l’attenzione sulla valutazione partecipata; un po’ quello che affermavano Cousins e Leithwood alla fine del loro lavoro accennando ad una crescente attenzione al cliente, infatti “*engagement, interaction, and communication between evaluation clients and evaluators is key to maximizing the use of evaluation in the long run*” (Johnson et al., 2009, p. 389).

Il framework proposto da Cousins e Leithwood, e rivisto da Johnson et al., è utile se comparato con le altre meta analisi. Nella maggior parte dei casi si sta parlando di meta analisi quantitative che mettono insieme un consistente numero di lavori empirici e studi di caso. Quella qui esposta è una piccola meta analisi qualitativa delle meta analisi esistenti. I fattori individuati dalle altre meta analisi sono stati inseriti in una matrice che non può essere esplicativa di per sé ma che se ben interpretata fornisce un quadro di insieme interessante. Da questa osservazione emerge che i fattori maggiormente presi in considerazione sono quelli della prima categoria: si tendono cioè a privilegiare le caratteristiche della valutazione piuttosto che quelle del contesto. Quasi unanime è poi l’idea che il coinvolgimento degli stakeholder nel processo di valutazione sia fondamentale a garantire un maggiore utilizzo: da un lato, se il potenziale utilizzatore della valutazione si sente parte dello studio aumenteranno le possibilità che questo prenda in considerazione i risultati della valutazione; dall’altro il semplice fatto di sentirsi parte del processo garantisce quello definito come *process use*. Guardando ai singoli fattori quelli maggiormente citati sono la credibilità (Leviton e Hughes, 1981; Patton, 1997; Burke Johnson, 1998; Feinstein, 2002) e le caratteristiche del valutatore (Patton, 1997; Burke Johnson, 1998; Feinstein, 2002; Alkin e Taut, 2003) nella categoria delle caratteristiche della valutazione; il clima politico e il contesto circostante (Weiss, 1998; Burke Johnson, 1998) e le caratteristiche personali degli attori in campo (Burke Johnson, 1998; Alkin e Taut, 2003) nella categoria del policy setting.

Questa idea degli insiemi, dei cluster di variabili è presente anche in Leviton e Hughes (1981) che ne identificano 5: la rilevanza della policy, la comunicazione tra i valutatori e i potenziali utilizzatori, l’elaborazione delle informazioni e il modo in cui queste sono presentate agli utilizzatori, la credibilità del valutatore, il coinvolgimento e sostegno degli utilizzatori. Non rilevano invece nella qualità della ricerca e

nell'accuratezza metodologica dei fattori che possano incidere considerevolmente sulla credibilità del valutatore e di conseguenza sull'uso.⁶³

Una visione particolare della valutazione e dei criteri per incrementarne l'uso è quella che propone l'argomentazione come fattore principale. Lo spunto di riflessione parte dal lavoro di Giandomenico Majone (1989) che vede l'argomentazione e la persuasione come centrali nei processi di policy: *"We miss a great deal if we try to understand policy-making solely in terms of power, influence, and bargaining, to the exclusion of debate and argument. Argumentation is the key process through which citizens and policymakers arrive at moral judgment and policy choices"* (p. 2). Questo perché il decidere correttamente non è una condizione sufficiente in politica. Le decisioni prima di tradursi in azioni devono essere spiegate, argomentate, legittimate e condivise. Anche nella valutazione ci si aspetta che i valutatori indichino delle raccomandazioni al fine di migliorare la policy e, in qualche modo, venga fuori una qualche forma di giudizio. I giudizi e le raccomandazioni, tuttavia, non sono veri o falsi, ma solamente più o meno convincenti (Valovirta, 2002). La critica di Majone all'impostazione positivista, secondo la quale è possibile anche nelle scienze sociali giungere a risultati certi e ad analisi oggettive e generalizzabili della realtà circostante, è certamente frutto del tempo in cui è stata scritta. Ma non si tratta affatto di una impostazione anacronistica. Anzi, oggi che le tecnologie e la disponibilità quasi illimitata di dati permettono studi altamente approfonditi e sempre più precisi, appare paradossalmente più evidente di allora il fatto che la giustificazione gioca ancora un ruolo molto importante nel policy making. *"Evidence, as the term is used here, is not the same as data or information. It is, rather, information selected from the available stock and introduced at a specific point in an argument 'to persuade the mind that a given factual proposition is true or false'"* (Majone, 1989, p. 49).

Tra i vari autori c'è perfino chi ha tentato l'impresa di costruzione di un modello teorico che potesse spiegare e tenere insieme questi fattori apparentemente indipendenti l'uno dall'altro. Due fattori chiave sono individuati in Feinstein (2002): *relevance* e *dissemination*, i quali, correlati positivamente, sono inseriti in una formula e considerati in termini di domanda (relevance) e offerta (dissemination) di valutazione.

$$U = R \times D \text{ (Use = Relevance x Dissemination)}$$

A contribuire al grado di rilevanza della valutazione ci sono vari fattori: la scelta del tema, il timing, il coinvolgimento degli stakeholder, la credibilità (che dipende a sua volta dalla metodologia usata e dalla qualità percepita della valutazione). Alla qualità della disseminazione contribuiscono invece la presentazione dei risultati, i canali di comunicazione e i partner coinvolti.

⁶³ Da parte degli uffici di Regione Lombardia è tuttavia stato evidenziato come ci sia un legame tra la credibilità del valutatore e la qualità della ricerca, ma che questo si evidenzia nel corso del tempo: *"[I decisionmaker] devono sapere che chi gli offre quelle informazioni, offre informazioni di qualità. Questa credibilità si costruisce nel tempo e ci vogliono anche delle condizioni istituzionali e organizzative per ottenere questa credibilità. A questo proposito io sono molto orgogliosa del fatto che nessuno negli anni abbia accusato il nostro ufficio di scrivere delle cose sbagliate. Poi qualcuno ha gradito di più, qualcuno di meno. Ma mai nessuno ha messo in discussione la bontà e la veridicità delle informazioni. Quindi l'autorevolezza, la credibilità si costruisce sul rigore"* (UA).

I modelli sviluppati sono molti in letteratura e quelli fino al 1998 sono passati in rassegna da Burke Johnson, che li utilizza per sviluppare una sorta di meta-modello finale, con l'obiettivo di mettere a sistema la lista delle tante variabili emerse nella letteratura precedente.⁶⁴

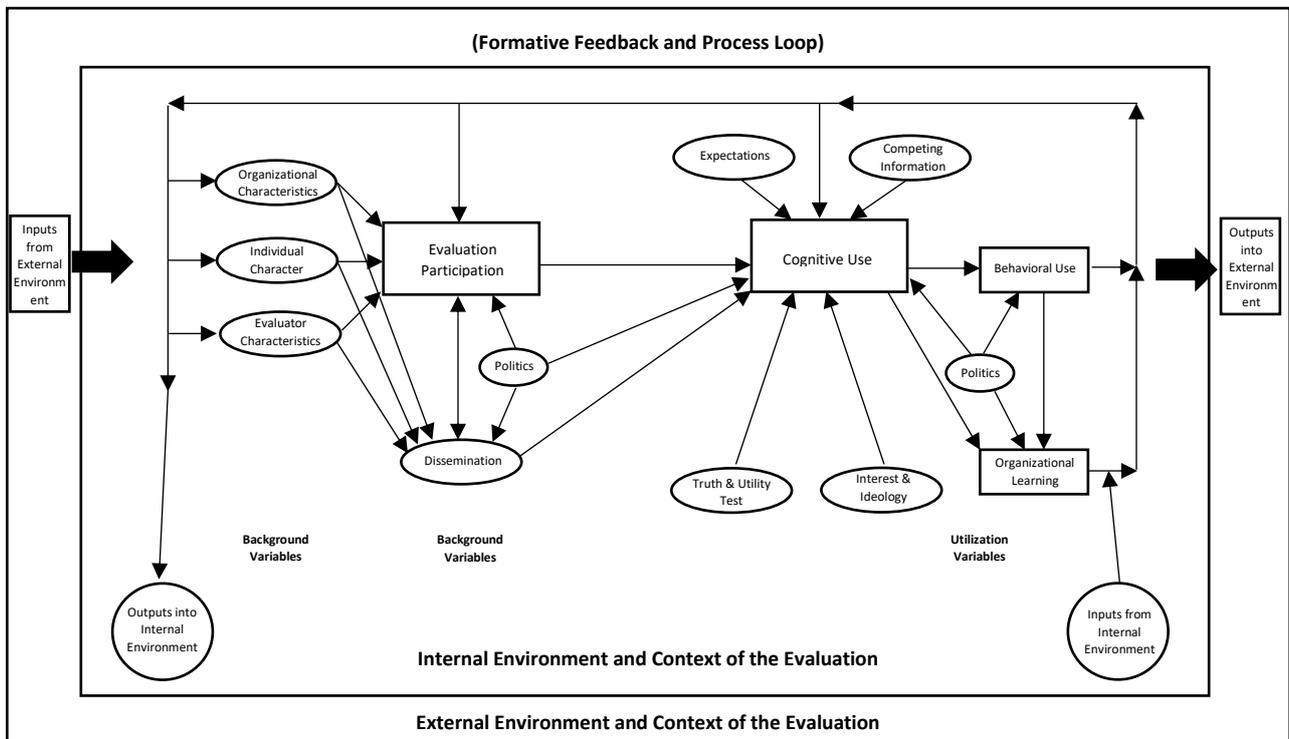


Figura 16 - Il modello teorico di uso della valutazione elaborato da Burke Johnson (1998)

Non è necessario addentrarsi nello schema proposto, importante è però sottolineare una cosa su cui insiste molto Burke Johnson, cioè il fatto che l'uso della valutazione non sia un processo statico ma un modello in azione: *“Evaluation utilization is a continual and diffuse process that is interdependent with local contextual, organizational and political dimensions”* (p. 104). L'ambiente esterno e il contesto sono infatti la parte più importante del modello di Figura 16. Anche Aaron Wildavsky è un sostenitore della valutazione come fatto sociale ed afferma che il modo in cui si correggono gli errori di policy (quindi il modo in cui si fa valutazione) dipende da com'è organizzata la società: *“The relative objectivity of analysis depends on people living together in reasonable trust within a common culture”* (1979, p. 7).

“If culture is conceived as values and beliefs that bind social relationship, then policy analysis is intimately involved with culture in two ways: (1) solutions to policy problems reflect and are limited by the moral consistency of historical social relationships; (2) solutions to policy problems, by changing the structure of social relationships, alter the values and beliefs that support the social structure. As with any cycle (the chicken and the egg), causal directions are difficult to disentangle” (p. 396).

⁶⁴ Tra gli studi individuati troviamo Weiss (1984), Alkin (1985), Cousins e Leithwood (1986), Patton (1988) e molti altri. La cosa veramente interessante del lavoro di Burke Johnson è il fatto di aver tentato di modellizzare tutti gli studi, basandosi nella maggior parte dei casi su analisi descrittive.

Secondo questa impostazione, che potremmo definire costruttivista, è difficile stabilire criteri univoci che valgano indipendentemente dal contesto. È l'ambiente socioculturale contingente a modificare i criteri secondo i quali funziona l'uso della valutazione (Contandriopoulos e Brousselle, 2012).

Per quanto si possa essere d'accordo o meno con tale impostazione, è indispensabile comunque basarsi su questa letteratura, in particolare se si analizzano contesti simili e condizioni generalizzabili (Weiss, 1998). Questo rileva dal momento in cui la quasi totalità degli studi analizzati provengono da contesti geografici e culturali anche molto differenti da quello italiano e, in alcuni casi, hanno riguardato specifici e settoriali studi nel campo della *educational evaluation*. Gli spunti che se ne possono trarre sono comunque molto interessanti e se comparati con il caso lombardo possono fornire una cornice per inquadrare un caso ancora poco studiato.

A tal proposito, infatti, l'unico approfondimento nel contesto specifico riguarda uno studio commissionato dall'IReR (Istituto Regionale di ricerca per la Lombardia) nel 2010. Osservando una situazione ancora embrionale di sviluppo della valutazione, la ricerca si è focalizzata su quali motivazioni potevano spingere il decisionmaker a investire in conoscenza. Al netto dell'assetto istituzionale, è il contesto socio-culturale che offre i motivi più interessanti:

- *“minimizzare il rischio di apparire incompetente;*
- *reagire alla crescente complessità dei fenomeni sociali;*
- *capire meglio le esigenze della sua constituency”* (Colombo, 2010, p. 140).

Alla luce di quanto appena esposto è difficile identificare quali fattori indichi la letteratura di riferimento sull'uso della valutazione. Quello che emerge chiaramente è infatti che sia proprio il contesto socio-culturale a determinare maggiormente i fattori di maggior o minor utilizzo della valutazione. Dopo quasi 50 anni di studi non c'è ancora una tipizzazione accettata dalla maggior parte degli studi.

Una suddivisione possibile e che accomuna diversi autori però è quella che distingue tra fattori ascrivibili alla valutazione in sé (caratteristiche dell'informazione valutativa) e fattori ascrivibili al contesto (caratteristiche del policy setting). Una suddivisione che richiama il dibattito Weiss-Patton e che sarà approfondita nell'ultimo capitolo. Da una parte Weiss punta su indipendenza e credibilità del valutatore, spingendo molto sulla solidità della ricerca, dando quindi maggior peso alla valutazione ed alle sue caratteristiche; dall'altra Patton si focalizza più sull'utilizzatore, sul decisionmaker e chiede un ruolo attivo del valutatore nella promozione dell'uso, correndo anche il rischio di perdere un po' di credibilità pur di rendere la valutazione utile e utilizzata. In questo ultimo caso il focus è evidentemente messo sul contesto e sul ruolo che deve avere il valutatore per minimizzare l'influenza del contesto o per valorizzarne gli aspetti che puntano ad una maggiore utilizzazione della valutazione.

Considerato quanto detto, occorre procedere all'analisi della singola realtà per capire quali fattori hanno veramente inciso sull'uso della missione sul reinserimento sociale dei detenuti e quale sia il punto di vista in proposito dei consiglieri regionali e dei valutatori.

Fattori che determinano l'uso nel caso di studio

Per l'analisi dell'utilizzo della valutazione nel caso della missione sul reinserimento sociale dei detenuti è necessario considerare il percorso partendo dai fattori che hanno portato alla predisposizione della missione, passando per il processo di valutazione, il coinvolgimento degli stakeholder, prendendo in considerazione il contesto e le modalità di diffusione dei risultati. Alla luce di quanto evidenziato in letteratura, si cercherà di capire qual è il framework più adatto al contesto lombardo.

L'uso osservato della missione valutativa

Da evidenziare sul caso di studio c'è che per la prima volta, a seguito della missione valutativa, si è chiuso il cerchio della valutazione e si è addirittura arrivati alla modifica della legge che aveva prodotto quella missione. Nella nuova legge è inoltre stata inserita la clausola valutativa che sarà utile a garantire un continuo monitoraggio degli esiti della politica. Questo processo è figlio di un intreccio di fattori, alcuni dei quali ricalcano i risultati delle ricerche della letteratura internazionale sulla valutazione.

Tra i potenziali utilizzatori della missione sembra che la maggior parte di essi abbia avuto modo di confrontarsi con lo studio. Si sta parlando dei consiglieri regionali, i tecnici di giunta e consiglio, gli stakeholder maggiormente attivi in termini di pressioni politiche. Il tecnico di giunta intervistato ha riferito di essere a conoscenza della missione valutativa e ha dato prova di sapere ciò che proponeva. L'impressione avuta in questo caso è però che nella maggior parte dei casi si è trattato di informazioni per lo più ovvie per chi, come lei, aveva lavorato per anni nell'ambito dei detenuti e dei progetti di reinserimento sociale e lavorativo. Quindi i risultati in questo caso più che aiutare nell'analisi e nelle indicazioni di policy, sono serviti a rafforzare alcuni convincimenti o a scontrarsi con il realismo delle strutture amministrative: alcune delle proposte erano interessanti ma politicamente molto difficili da realizzare ed è probabile che non siano nemmeno state messe sul tavolo dalla struttura amministrativa della giunta.

Per l'effettivo utilizzo della missione è stato importantissimo arrivare alla approvazione della Risoluzione 69 che ha impegnato ufficialmente la giunta. Dal punto di vista istituzionale quindi è importante la spinta propulsiva che viene dal consiglio regionale e che gli restituisce un ruolo più attivo nell'indirizzare l'agenda politica di governo. Altro fattore da sottolineare concerne le procedure che accompagnano la missione. Bisogna che queste si completino e che la missione non si esaurisca nella mera presentazione dei risultati al fine di buon utilizzo della valutazione.

Tra i fattori che sono individuati in Cousins e Leithwood in base al "prelevance of relationship index" il principale, cioè la qualità della ricerca, ha inciso solo marginalmente sulla sua utilizzazione. Chi ha letto bene lo studio non ha ricevuto molti indizi in termini di qualità della ricerca, visto che come detto, disponeva già della maggior parte delle informazioni. Mentre tra i consiglieri il lavoro è stato considerato qualitativamente accettabile in base a due fattori che possono essere considerati dei prerequisiti alla qualità della ricerca: la credibilità dell'istituzione che valuta la politica, la capacità di argomentazione dei presentatori della

valutazione. Sembra essere questo uno degli spunti maggiormente rilevanti: il fatto che non sia la qualità della ricerca a fare la differenza, ma la sua qualità percepita (Feinstein, 2002), che si definisce in termini di credibilità del valutatore e di giustificazione argomentativa dei risultati delle indicazioni di policy. È la stessa dinamica che si riscontra in ambito commerciale: non conta molto la qualità del prodotto, soprattutto quando il consumatore non è esperto, ma il brand, ciò che il prodotto riesce a comunicare in termini di credibilità e di abilità a rispondere alle aspettative dell'acquirente. Nel caso in questione la percezione non deriva dall'aver letto la ricerca, ma si gioca quasi esclusivamente nell'appeal che il ricercatore riesce ad avere durante la presentazione dei risultati. Infatti, nella fase di presentazione e soprattutto in quella del contraddittorio sono emerse bene la preparazione e la competenza dei ricercatori. Questo, unito al fatto che l'istituzione che ha condotto la ricerca, Éupolis, gode di buona reputazione, soprattutto tra le fila della maggioranza di governo, ha fatto sì che nessuno dei consiglieri mettesse in discussione i risultati della ricerca, che è stata ritenuta qualitativamente accettabile indipendentemente dalla metodologia usata, dal modo in cui sono stati raccolti i dati, in poche parole dalla solidità della ricerca stessa.

Anche l'aspetto valoriale sembra non aver inciso negativamente sull'utilizzo della valutazione, nonostante si trattasse di una politica ad apparente elevata conflittualità e quindi, considerato il contesto italiano poco incline alla valutazione di politiche conflittuali (Martini, 2004), con bassa probabilità di utilizzazione da parte dei decisionmaker. Probabilmente il fatto che la missione mettesse in luce gli aspetti rendicontativi della policy piuttosto che fornire indicazioni sostanziali sul suo funzionamento, ha favorito una migliore accettazione dei risultati in un'ottica bipartisan. In secondo luogo poi nel corso degli anni, anche grazie al ruolo svolto dalla commissione carceri, le posizioni tra i principali partiti si sono molto avvicinate e tutti oggi parlano di recupero del reo e al tempo stesso di contenimento degli eccessi di spesa. Infine, le questioni più strettamente politiche che emergono nel dibattito con i ricercatori durante la presentazione dei risultati della missione, hanno trovato risposte tecniche che ne sminuivano la portata in termini argomentativi.⁶⁵

Quello che sicuramente viene confermato dalla letteratura è il ruolo determinante che ha il contesto nel definire l'uso della valutazione. In questo caso si è visto come il privato sociale abbia avuto un forte interesse al rifinanziamento della politica ed abbia svolto una legittima attività di lobbying utilizzando anche i risultati della missione valutativa. L'uso della valutazione si è configurato quindi come un uso strumentale da parte del contesto esterno, che è servito ad aumentarne l'uso anche da parte dell'ambiente istituzionale interno.⁶⁶

⁶⁵ Ad esempio, ad una richiesta sui rimpatri dei detenuti stranieri per ridurre le spese del carcere è stato risposto che se i rimpatri hanno un costo molto elevato, i costi della detenzione diminuiscono poco al diminuire del numero dei carcerati, vista la mole delle spese fisse comunque da sostenere.

Stesso discorso per una domanda posta sulle misure alternative in termini di costi per le forze dell'ordine. La risposta è stata che il costo di detenzione rimane comunque più elevato e che le misure alternative sono preferibili anche in termini di convenienza economica.

⁶⁶ Non ci si faccia ingannare dalla traduzione di Instrumental Use. Per uso strumentale non si intende infatti un uso negativo e strumentale al raggiungimento di obiettivi predefiniti. Si intende invece un uso buono della valutazione, intesa come strumento per migliorare l'efficacia delle politiche.

Parlando di terzo settore non si può non accennare al fattore di coinvolgimento degli stakeholder. Nella fase di predisposizione della valutazione sono stati intervistati e presi in considerazione solo alcuni stakeholder (ASL, amministrazione penitenziaria, regione...) ma non i beneficiari delle misure (detenuti, famiglie, terzo settore...). Non si può quindi parlare di *process use*, dato che i pochi stakeholder coinvolti hanno avuto un ruolo meramente passivo. Ed anche nella fase di utilizzo dei risultati non c'è stato un lavoro di coinvolgimento degli stakeholder da parte del valutatore, che ha terminato il proprio lavoro nel momento della presentazione dei risultati. Nessuno, né il singolo ricercatore, né l'istituzione che aveva la responsabilità di produrre la valutazione, né il consiglio regionale con i suoi organi preposti, si è impegnato a coinvolgere i potenziali utilizzatori della missione e il cerchio si è chiuso all'interno dell'arena istituzionale. Mentre molte delle informazioni presenti nella missione sarebbero servite ad un'opinione pubblica più interessata, come le famiglie dei detenuti, ma meno attrezzata e meno capace di costruire vere e proprie attività di lobbying.

In un'ottica di dibattito Weiss-Patton a farla da padrone è sicuramente la teoria secondo cui è più importante la trasmissione efficace delle informazioni che non la solidità della ricerca. Anche se l'atteggiamento dei ricercatori in proposito è piuttosto ambivalente. Da un lato è interessante sottolineare la premessa che uno dei ricercatori fa al momento della presentazione dei risultati della missione ai membri del comitato paritetico e della commissione carceri riuniti in sessione congiunta: *"Cerco di entrare subito nel vivo, senza troppi preamboli e soprattutto senza raccontarvi nulla di troppo noioso come di solito si è abituati a fare in accademia rispetto a quello che è l'impostazione del disegno della ricerca, gli aspetti metodologici, quelli che sono stati i limiti nella rilevazione delle informazioni e dei dati utili all'abbisogna e entro direttamente sul tema cercando di dare un'impostazione il più trasparente e divulgativa possibile"* (CPCV, Verbale n. 5/2016). Dall'altro lato però la presentazione dei risultati è risultata piuttosto lunga e tecnica spingendo il presidente del comitato paritetico a sollecitarne la conclusione al fine di permettere anche la parte di contraddittorio con i consiglieri regionali. Questo a dimostrare che anche i ricercatori, per quanto consapevoli che lo stile comunicativo faccia la differenza, non riescono a focalizzarsi su ciò che interessa veramente all'utilizzatore. Le *Two Communities* sono ancora molto distanti.

Fattori che determinano l'uso secondo gli intervistati

Anche i ricercatori, i consiglieri regionali e gli amministrativi di giunta e consiglio sono stati chiamati a dire la loro, in base alla esperienza di questi anni, su quelli che considerano fattori rilevanti per una maggiore utilizzazione della valutazione. Non c'è una divisione netta tra personale politico e tecnico nella percezione di cosa sia utile, anzi spesso parlano lo stesso linguaggio. L'unica differenza è la facilità con la quale il personale tecnico ha saputo rispondere ad una domanda come questa, quasi che si fosse già interrogato su come rendere più utilizzabile la valutazione. Inoltre hanno spesso individuato più fattori, mentre da parte del personale politico è stato identificato un solo fattore a testa o addirittura non si è stati in grado di rispondere e la domanda è stata elusa.

I fattori che compaiono più spesso nelle interviste sono quelli che fanno capo alla *utilization-focused evaluation*: il contatto diretto con l'utilizzatore e la comunicazione efficace dei risultati. Nel primo caso, la consapevolezza che la classe politica non sia del tutto attrezzata a recepire la complessità degli studi emerge chiaramente nelle opinioni dei ricercatori che hanno condotto la missione e che ritengono sia anche loro compito rendere comprensibili gli esiti di valutazioni inevitabilmente complesse.⁶⁷ Ma anche i consiglieri hanno espresso l'esigenza di un rapporto più stretto con il committente in un'ottica di arricchimento reciproco. Come riportato nel secondo capitolo, il contatto diretto tra le due comunità può essere favorito anche dall'esistenza di mediatori, e nel caso lombardo il compito è svolto dal comitato paritetico.⁶⁸ Non è invece individuato come fattore rilevante la qualità del lavoro scientifico e l'imparzialità della ricerca è stata considerata un fattore rilevante in un solo caso. Un ricercatore sostiene invece che esista un rapporto inverso tra la qualità della ricerca e la facilità con cui essa viene comunicata ed entra in circolo: *"Ogni tanto la qualità coincide con la complessificazione dei risultati della ricerca. Più la ricerca è di qualità più la restituzione di quelli che sono i suoi risultati è complessa e articolata"* (VAL3).

La dichiarazione del ricercatore apre all'altro fattore maggiormente citato nelle interviste, cioè la comunicazione efficace dei risultati. Questa, legata alla concretezza delle proposte, rientra sempre nella visione in cui prevale l'attenzione verso il committente e il potenziale utilizzatore, piuttosto che sulle caratteristiche della valutazione. Il legislatore, dicono, ha bisogno di proposte di policy chiare che traducano in proposte efficaci i risultati, spesso troppo tecnici, delle valutazioni. Tale esigenza è sottolineata chiaramente sia dal lato politico che da quello tecnico.

"La valutazione si dovrebbe concludere con proposte specifiche di modifica della norma per essere efficaci. Un conto è dire "questa politica non ha funzionato perché ci sono stati questi problemi", un altro è dire "si propone quindi di cambiare questi passaggi della legge, queste misure, questo bando...per evitare di ripetere gli errori". Quando si conclude con una proposta di riforma specifica si incontra di più l'interesse del legislatore" (PD2).

"La nostra scelta è stata quella di inserire un "policy brief" in valutazione, proprio perché l'esperienza precedente aveva fatto capire che un rapporto di 50 pagine viene allegato ma raramente letto" (VAL2).

Fattori quali il rigore metodologico e la solidità dei risultati non sono certo mancati nelle opinioni degli intervistati, ma risultano meno presenti degli altri e soprattutto sono presenti esclusivamente nelle interviste dei valutatori. Inoltre chi ha sottolineato tali fattori lo ha fatto accompagnandoli sempre ad altri fattori

⁶⁷ *"Il livello di dettaglio interessa di più all'amministrativo che al politico. Al politico interessano sì e no due pagine di quel tuo rapporto"* (VAL2).

⁶⁸ *"Il comitato paritetico è stato molto attento a far sì che noi costruiamo una valutazione tecnica ma non con un linguaggio inaccessibile; in modo tale che potesse essere servibile. Ha curato tutto il processo di scrittura facendo dei rilievi molto puntuali su quelli che potevano essere i passaggi un po' involuti o troppo tecnici o da esplicitare in termini di connessioni logiche; per rendere poi per il decisore politico il rapporto di valutazione il più accessibile possibile"* (VAL3).

inerenti la *utilization-focused evaluation*. Nessuno ha indicato come fattore unico e imprescindibile una delle caratteristiche della valutazione.

Tra i consiglieri l'aspetto che più interessa tra quelli che riguardano la valutazione in sé è l'imparzialità della ricerca. Un fattore che può essere legato a quello del rigore metodologico dal momento in cui si presume che dal rigore nella metodologia emergano risultati imparziali. Si vedrà nel prossimo capitolo che la questione è più complessa e che nessuna metodologia e nessun dato sono completamente neutrali. Dunque più che di imparzialità della ricerca è possibile anche in questo caso parlare di imparzialità percepita della ricerca, come fattore rilevante alla utilizzabilità della valutazione.

Un ultimo appunto merita la sottolineatura che alcuni hanno fatto sul ruolo importante della classe politica e quindi nell'aspetto culturale e di contesto come fattore determinante. La valutazione è usata se la politica riesce a pensare a strategie di lungo periodo. Una politica appiattita sul presente non avrà mai l'esigenza di utilizzare la valutazione perché nel momento in cui arrivano i risultati il tema all'ordine del giorno è già cambiato. *“Dovremmo cambiare la politica e il modo di fare politica in Italia. Più attenti ad un risultato duraturo e magari lontano nel tempo piuttosto che a uno immediato e comunicabile subito all'esterno”* (PD3).

“Io penso che la differenza sia data dal fatto che la politica riesca a pensare più a medio termine, piuttosto che al brevissimo termine. Il medio termine è anche superiore ad una legislatura. Allora sì che la valutazione di una determinata politica può essere utilizzata al meglio per sviluppare delle azioni di medio lungo raggio” (EU2).⁶⁹

Rendere la valutazione più utilizzabile

A seguito di quanto osservato è importante proporre, in un'ottica prescrittiva, degli accorgimenti tesi a rendere la valutazione più utilizzabile nel contesto italiano e lombardo. Anche questo può avvenire osservando le indicazioni fornite dalla letteratura ma che necessitano di essere calate nel contesto locale. È stato quindi chiesto agli intervistati se la giunta preferisse delle fonti di informazione più partisan rispetto ad una valutazione terza, per capire il livello di diffusione di cultura della valutazione in Regione Lombardia. Gli accorgimenti dipendono infatti dal grado di conoscenza e di cultura della valutazione. In un contesto dove la valutazione è molto sviluppata sarà importante concentrare l'attenzione su fattori che riguardano più la qualità della valutazione in sé, mentre in un contesto meno avanzato prevarranno i criteri forniti dalla *utilization-focused evaluation*, più improntati al cliente. Altro fattore rilevato come importante in letteratura e sul quale sono stati direttamente interpellati gli intervistati riguarda il coinvolgimento degli stakeholder.

⁶⁹ Interessante che anche questo spunto venga sia dalla parte politica che tecnica.

Le altre fonti di informazione e l'era dei big data

Dopo la seconda guerra mondiale studiosi e accademici compresero che la conoscenza scientifica stava diventando sempre più complessa. Specialmente negli Stati Uniti, le maggiori riviste riconoscevano che durante la guerra (e grazie ad essa) la conoscenza scientifica era cresciuta e portavano avanti l'idea che potesse essere utilizzata per costruire un mondo migliore (Price, 1954). Dall'altro lato i decisionmaker mostravano una crescente difficoltà a prendere decisioni ponderate sulla base di informazioni chiare e scientificamente solide. Snow criticava il fatto che in quel momento storico la comunità scientifica tendeva ad auto illudersi parlando di "mondo libero" o di "libertà della scienza", oscurando di fatto la situazione per quella che era. *"Some of the most important choices about a nation's physical health are made [...] by men who normally are not able to comprehend the arguments in depth"* (Snow, 1961, p. 2).

Oggi, nell'era dei big data le fonti di informazione sono talmente tante che il ragionamento è ancora più esteso. Imparare a gestire le grandi quantità di dati e al tempo stesso prendere buone decisioni è estremamente complesso. Gli stessi dati sono usati spesso per supportare visioni opposte. Come chiunque si appresta alla ricerca sa, in base al tipo di modello costruito e in base ai dati utilizzati, è possibile tirare il risultato di una rilevazione da una parte o da un'altra. Se l'utilizzatore di quella conoscenza ha anche solo il sentore che questo sia vero, diventa scettico su qualsiasi tipo di studio. Se può essere vero tutto e il contrario di tutto infatti, non vi è più alcun incentivo per i politici ad interessarsi alla valutazione, perché una direzione vale un'altra, perché la politica può anche prendere autonomamente una direzione non auspicata ma comunque efficace. Il punto di equilibrio va trovato ed è quello che Aaron Wildavsky (1979) definisce come linea di confine tra dogma e scetticismo: *"Policies should be considered not as eternal truths but as hypotheses subjected to modification and replacement by better ones until these in turn are discarded. Dogma is deleterious; skepticism is sound. Yet dogma is indispensable; without taking some things for granted some of the time, everything is in flux so that nothing comes amenable to examination. Drawing the balance is not easy: how much dogma versus how much skepticism?"* (p. 16). Wildavsky ha interpretato la policy analysis, e di conseguenza la valutazione, come un'arte e un mestiere e non come una scienza esatta. Sapere che esistono solo eterni problemi e non soluzioni permanenti è la via per capire che non si può parlare di *problem solving* ma solo di *problem succession*, in quanto non è la risoluzione impossibile di problemi irrisolvibili che interessa i valutatori e gli analisti, ma solo la loro evoluzione (Wildavsky, 1979).

La valutazione è solo una delle tante fonti scientifiche a cui attingono i decisionmaker. Si tratta di una conoscenza qualificata e spesso credibile ma che è soggetta al rischio di essere bypassata da una informazione più immediata, diffusa e politicamente attraente. Inoltre le fonti di informazione degli esecutivi sono spesso interne e tramite esse avviene la scrematura iniziale. Solo in seguito, a causa di un vuoto informativo o dalla effettiva esigenza di approfondimento si ricorre alla valutazione. Anche perché, come visto, le risorse non sono infinite e di missioni valutative se ne possono fare in numero limitato. L'informazione qualificata va quindi selezionata tra una serie di molteplici esigenze e dilazionata nel tempo.

Inoltre va considerato che l'esecutivo ha un programma politico da portare avanti e tende ad avvalersi delle professionalità che hanno ispirato quel programma. Se il focus della giunta è sul programma, l'informazione scientifica e disinteressata incuriosisce relativamente.⁷⁰ Il fatto che però nel contesto di Regione Lombardia sia in entrambi i casi Éupolis ad occuparsi dell'informazione, è un fattore che smorza molto il problema delle fonti informative. Questo, come già evidenziato, ha dei benefici ma si porta dietro anche un costo. Il beneficio è quello di essere visti come credibili dalla giunta anche quando si lavora per il consiglio e si svolge la funzione di appalto (nei fatti) ai gruppi di ricerca esterni che producono le missioni valutative.⁷¹ Il costo da sostenere è però quello della minore credibilità nei confronti delle opposizioni in consiglio e del non essere riconosciuti come effettivamente terzi.⁷²

È anche la complessità dei problemi odierni a spingere i decisionmaker nella ricerca di più fonti informative per accrescere una conoscenza che gli permetta di evitare almeno le scelte più rischiose. La ricerca di esperti che possano selezionare l'informazione più qualificata e minimizzare il flusso di informazioni irrilevanti rientra in questo processo. Se infatti è vero che spunti irrilevanti condizionano le scelte di entrambi, esperti e meno esperti, è altrettanto vero che i primi sono maggiormente in grado di fare selezione. Già nel 1992, Shanteau affermava di essere passato da una domanda di ricerca in cui si chiedeva "quante informazioni è in grado di utilizzare e gestire un esperto?", ad una domanda in cui diventava implicito l'aspetto della selezione: "come fanno gli esperti a sapere che tipo di informazioni usare?".

A tal proposito oggi le neuroscienze e la psicologia cognitiva dicono che le persone non pensano in modo razionale. Le nostre menti non sono in grado di elaborare l'enorme corpus di informazioni a cui sono sottoposte ogni giorno e le nostre scelte sono così dettate da scorciatoie mentali, emozioni e intuitività (Giovannini, 2014). Secondo lo psicologo tedesco Gerd Gigerenzer le decisioni umane sono guidate dall'intelligenza euristica. Nella vita di tutti i giorni le scelte e le inferenze sono generalmente prese molto rapidamente e con una limitata conoscenza. Il processo è esattamente quello di ignorare parte delle informazioni, che questo avvenga in modo più o meno cosciente. È quindi necessario conoscere per deliberare in politica? Il rischio attuale potrebbe essere infatti che l'eccesso di informazioni portino il decisore al paradosso di non basarsi più sull'informazione scientifica ma di usare solo la conoscenza che deriva dall'esperienza personale. Gigerenzer potrebbe consigliare di non gettare il bambino con l'acqua sporca. Infatti, per decidere rapidamente ed al tempo stesso in modo appropriato, le persone devono avere fatto esperienza personalmente e accumulato conoscenza in quel campo: "*With sufficient experience, people learn to select proper heuristics from their adaptive toolbox*" (Gigerenzer and Gaissmaier, 2011, p. 474). In questi

⁷⁰ Da Intervista 10 (PD3).

⁷¹ "*Occasionalmente noi facciamo attività di valutazione ma facciamo più attività di sostegno alle nuove leggi*" (EU1). "*Éupolis [...] svolge una funzione centrale di appalto. Io non vedrei Éupolis come un vero attore che agisce autonomamente, perché quasi mai lo è. È un canale attraverso il quale far fare delle cose ad altri*" (VAL1).

⁷² "*Devo dire che le singole DG hanno a disposizione Éupolis e la usano per fare molta ricerca di dati, indagini ecc. [...] questi dati sono accompagnati da una legittima visione di parte che però non fa propendere per la terzietà dell'istituto*" (PD1).

termini torna ad essere importante l'informazione qualificata se usata in termini di "Enlightenment Function of Social Research" (Weiss, 1977).

Questo non vale solo per i singoli ma anche per le organizzazioni: "*Decisionmaking in organizations typically involves heuristics because the conditions for rational models rarely hold in an uncertain world*" (Gigerenzer and Gaissmaier, 2011, p. 474).

Parlando di organizzazioni non si può non accennare in questo paragrafo all'*Evidence-based policymaking*, un approccio che usa le migliori ricerche e informazioni disponibili sui risultati delle politiche al fine di guidare l'azione dei decisori in tutti i momenti del processo di formazione della policy. In sostanza individua ciò che ha funzionato, i problemi avuti su quelle politiche fino a quel momento, per una maggiore efficacia anche nel processo di implementazione. Grazie all'uso di questa informazione qualificata il decisore può: "

- *Reduce wasteful spending. By using evidence on program outcomes to inform budget choices, policymakers can identify and eliminate ineffective programs, freeing up dollars for other uses.*
- *Expand innovative programs. Requiring that new and untested programs undergo rigorous evaluation helps determine whether they work and identifies opportunities to target funding to innovative initiatives that deliver better outcomes to residents or reduce costs.*
- *Strengthen accountability. Collecting and reporting data on program operations and outcomes makes it easier to hold agencies, managers, and providers accountable for results*" (The Pew Charitable Trusts, 2014, p. 2).

Il coinvolgimento degli stakeholder

Il coinvolgimento degli stakeholder nel processo di valutazione è un'idea piuttosto recente. Se anche i primi accenni risalgono alla fine degli anni Novanta con Michael Quinn Patton, è solo dalla seconda metà degli anni Duemila che si osservano studi e ricerche approfondite in merito e che avvalorano la tesi che questo sia uno dei fattori maggiormente rilevanti nella promozione dell'uso della valutazione (Johnson et al., 2009; Hansen e Vedung, 2010; Stevahn and King, 2016).

Con stakeholder si considerano oggi "*gli individui, i gruppi o le organizzazioni che possono influenzare o essere influenzati dal processo di valutazione e/o dai suoi risultati*" (Bryson, Patton, Bowman, 2011, p. 1).⁷³

L'idea di coinvolgimento attivo degli stakeholder è alla base di quel *Process Use* approfondito nel primo capitolo. Secondo questo modo di concepire la valutazione gli stakeholder devono essere parte di tutto il

⁷³ "*The concept of "stakeholders" has assumed a prominent place in evaluation theory and practice in the last 20 years, and especially in the last decade. The word stakeholder originated in gambling in 16th-century England where wagers were posted on wooden stakes. Later the term was broadened to refer to a neutral or trustworthy person who held a wager until the winner was decided. The term came to evaluation from management consulting where it was first used in 1963 at the Stanford Research Institute as a way of describing people who were not stockholders in a company but "without whose support the firm would cease to exist" (Mendelow, 1987, p. 177). The term was given visibility by Freeman (1984) in his influential text, Strategic Management: A Stakeholder Approach. He defined a stakeholder as any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives*" (Bryson, Patton, Bowman, 2011, p. 1).

processo di valutazione. Non si tratta solo di considerarli nel momento della promozione dei risultati della ricerca ma di coinvolgerli fin dall'identificazione del problema, passando per la raccolta dei dati e nell'impostazione del disegno di ricerca, per arrivare a condividere con loro le strategie migliori di comunicazione dei risultati (Forrs et al., 2002). Concepita in questi termini nel caso di Regione Lombardia non sono stati coinvolti gli stakeholder. Quelli istituzionali hanno partecipato alla presentazione dei risultati, hanno fatto domande, hanno espresso opinioni sull'esito della valutazione. Ma non sono stati assolutamente coinvolti nel processo se non come semplici fornitori di informazioni. Mentre gli stakeholder più importanti (detenuti, famiglie...) non hanno preso parte né al processo né alla presentazione dei risultati. In altri casi, sempre in Lombardia, era invece stata presentata la missione pubblicamente e quindi tutti gli stakeholder erano stati coinvolti almeno della fase di *Use of the outcomes* (o *Use of findings*).⁷⁴

Da parte dei valutatori tuttavia non sembra esserci ancora piena consapevolezza di cosa significhi coinvolgimento degli stakeholder. Alla domanda "sono stati coinvolti gli stakeholder?" hanno risposto tutti pensando solo al coinvolgimento nella pubblicizzazione dei risultati o come soggetti passivi della valutazione. Non è ancora chiaro che con il fattore *stakeholder involvement*, individuato come prioritario nella letteratura internazionale, si intende ben altro. In un solo caso un valutatore ha fatto cenno al ruolo attivo dello stakeholder: *"Ti potrei rispondere sì e no allo stesso modo, perché dipende da cosa intendiamo per "coinvolti". Se tu mi dici coinvolti nel senso della cosiddetta valutazione partecipata la risposta è no. Se invece mi dici coinvolti perché siano informati ed abbiano avuto la possibilità di esprimere delle opinioni sulla base di domande come tu le stai facendo a me, nella maggior parte dei casi la risposta è sì"* (VAL1).

L'idea che nella missione possano mettere bocca più soggetti spaventa alcuni consiglieri regionali, specialmente nella maggioranza: *"Io non condivido tanto l'atteggiamento che in una missione debbano esserci una porzione elevata di attori. [...] Altrimenti può darsi che prevalga una componente rispetto all'altra. Dove qualcuno può anche far prevalere i propri interessi. Condivido più un discorso di avere delle terze persone che fotografano dall'esterno e mettono in evidenza gli aspetti, ti portano dei dati, e poi diano degli strumenti alla politica per fare sintesi e applicare le azioni correttive o preventive"* (MP). Questa idea della valutazione terza ricalca l'approccio di Weiss più che quello di Patton. Ma è un caso isolato tra gli intervistati. In tutti gli altri casi infatti il coinvolgimento degli stakeholder viene considerato essenziale.

L'ampia letteratura sulla valutazione riconosce l'importante ruolo degli stakeholder (Hansen e Vedung, 2010; Stevahn and King, 2016) e ne identifica diversi gruppi. Rivedendo in un'ottica di policy la definizione di stakeholder di Greene nella Encyclopedia of Evaluation (Mathison, 2005), e calandola nel contesto della politica sul reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia, è possibile individuare le seguenti categorie:

⁷⁴ *"Dal punto di vista più politico e della promozione della valutazione mi sono impegnato sempre. Abbiamo sempre fatto dei momenti di incontro e presentazione dei risultati della valutazione con gli stakeholder. Quindi non solo all'interno dell'aula ma con degli eventi pubblici che son sempre stati di successo. Ricordo diverse missioni nelle quali abbiamo fatto cultura della valutazione"* (PD2).

- chi ha l'autorità decisionale sulla policy, come i policymakers, i committenti finanziatori della valutazione, il consiglio regionale;
- chi ha la diretta responsabilità dell'attuazione della policy, come il personale amministrativo, i ricercatori, gli staff e i manager di Éupolis;
- che beneficia direttamente del programma, le loro famiglie e le loro comunità;
- chi viene penalizzato dalla policy o chi non viene preso in considerazione;
- chi ha un generale interesse nei confronti della valutazione, come i giornalisti o la più generale società civile e i contribuenti che in un'ottica anche solo distributiva vedono investite le proprie risorse in una direzione piuttosto che in un'altra.⁷⁵

Ovviamente i vari gruppi hanno diversi interessi che spesso confliggono tra loro. Questo significa che è necessario restringere la gamma delle possibili domande per focalizzare la valutazione; di conseguenza, richiede di concentrarsi su un insieme ristretto di potenziali stakeholder. Per tale motivo Patton (2008) parla di *"intended users for intended use"* e di *primary intended users*. Questi potenziali utilizzatori selezionati tra i vari stakeholders dovrebbero essere scelti fin dall'inizio e il valutatore dovrebbe lavorare per mantenere costante l'interazione con loro *"per essere certi che la valutazione risponda specificamente ai loro valori e bisogni"* (Patton, 2012, p.1). Scriven (1981) distingue tra *intended audience* e *users*, affermando che i primi sono sì interessati alla valutazione ma hanno un rapporto passivo con essa. Gli utilizzatori, i cosiddetti *primary intended users*, sono coloro le cui future azioni e decisioni possono essere influenzate dalla valutazione stessa. Poi è certamente utile che vi sia disseminazione della conoscenza anche presso l'altra potenziale audience, sostiene Patton, ma questo non riguarda il valutatore, il cui compito è quello di impegnarsi a promuovere l'utilizzo della valutazione dei *primary intended users*. A tal proposito elabora uno schema che può aiutare i valutatori nel coinvolgimento durante tutte le fasi della valutazione (Figura 17).

⁷⁵ Quest'ultima definizione più generica è inserita da Bryson, Patton, Bowman, 2011, prendendo spunto da Weiss (1998).

Evaluation step	Technique	Purpose	Reveals
1. Evaluation Planning	1.a. List Evaluation Stakeholders	To develop initial list of stakeholders, begin to conduct iterative process of narrowing the field of key stakeholders	Broad list of stakeholders
	1.b. Basic Stakeholder Analysis Technique	To identify the interests of individual stakeholders in the program and their interests in the evaluation.	Key evaluation issues
	1.c. Power versus Interest Grids	To determine which players' interests and power issues must be considered	Players, context setters, subjects, and crowd Common ground all or subsets of stakeholders Possible coalitions of support and/or opposition Strategies for changing views of stakeholders. Ways to advance the interests of the powerless
	1.d. Stakeholder Influence Diagrams	To identify how stakeholders influence one another	Who influences whom among the stakeholders Who the most influential stakeholders are
	1.e. Bases of Power – Directions of Interest Diagram	To identify the sources of a stakeholders' power. To clarify stakeholder's interests or stakes To help planning team identify common ground across all stakeholder groups	The goals the stakeholder seeks to achieve or the interests they seek to serve, as well as the power based on which the stakeholder can draw to pursue those interests
2. Evaluation Design	2.a. Participation Manning Matrix	To indicate probable level of stakeholder participation and relationship of evaluator to stakeholder	Expectations for involvement and action plans for communication
	2.b. Purpose Network or Hierarch	To engage the expanded evaluation team in identifying purposes beyond the initial evaluation purpose and establishing the primary purpose or intended use of the evaluation	Causal network or hierarchy of purposes indicating which purposes are prerequisite to or help achieve other purposes Primary evaluation purpose
3. Data Collection	3.a. Stakeholder Role Plays	To understand how different stakeholders respond to different methods, measurements, and designs	Insights into how other stakeholders think
4. Analysis	4.a. Evaluation Recommendation Support Versus Opposition Grids	To identify which stakeholders are likely to support which recommendations and which are likely to oppose it	Recommendations that have a strong coalition of support Recommendations that may need to be changed in order to garner support
	4.b. Stakes and Inclination Toward Evaluation	Compares importance of recommendations versus support, opposition, and neutrality	
	4.c. Recommendation Attractiveness Versus Stakeholder Capability Grid	To identify recommendations that are likely to be implemented due to stakeholder capacity and those that will fail due to lack of capacity	Recommendations that have strong stakeholder capacity to implement
5. Decision-making and Implementation	5.a. Evaluation Recommendation Implementation Strategy Development Grid	To help stakeholders gain a clear picture of what will be required for implementation and help develop action plans that will tap stakeholder interests and resources	Resources and strategies for successful implementation

Figura 17 - Step della valutazione e coinvolgimento degli stakeholder nell'intero processo
Fonte: Bryson, Patton, Bowman (2011)

Conclusioni

Dagli studi sull'uso della valutazione si possono distinguere due grandi tipologie di analisi che rispecchiano quelle che sono le due grandi categorie/contenitori di fattori. Il primo filone di studi è quello che individua nelle caratteristiche della valutazione i fattori maggiormente impattanti, come la solidità della ricerca, la qualità della valutazione, il rispetto dei tempi di consegna... Il secondo filone si basa invece sulle caratteristiche del contesto nel quale avviene la valutazione. Di questo filone fanno parte le caratteristiche della decisione, la rilevanza della policy, il clima politico del momento...

A questi fattori si aggiunge successivamente la caratteristica del coinvolgimento degli stakeholder, che oggi è diventata nella letteratura internazionale il fattore maggiormente riconosciuto per la promozione dell'uso della valutazione. Il contesto italiano sembra ancora molto acerbo in questo. Alcune indicazioni sul caso di

studio sono però piuttosto interessanti. La qualità della ricerca sembra non aver inciso particolarmente, mentre sono risultate più rilevanti la credibilità del valutatore e la qualità percepita della ricerca. Il fatto che il valutatore fosse credibile e che durante le presentazioni dei risultati sia stato visto come esperto e competente è stato sufficiente a far percepire ai consiglieri che la ricerca era una ricerca di qualità. A tal proposito, la novità dello studio riguarda la comparazione tra valutazione e commercio in merito proprio alla qualità percepita del prodotto. Questo apre spazi per nuove ricerche che possano tenere insieme gli studi sulla qualità percepita nelle dinamiche di marketing con la qualità percepita sulla valutazione.

Riguardo il valutatore è presente una certa ambiguità nel modo in cui questo concepisce il proprio ruolo in termini di usabilità della valutazione: se da un lato sa di dover essere chiaro e puntuale nella presentazione dei risultati, nella pratica questo difficilmente accade, perché i temi sono complessi, gli studi lunghi e non possono essere esauriti in una presentazione di pochi minuti con qualche indicazione di policy. Al tempo stesso i ricercatori rivendicano una funzione di controllo sull'uso della valutazione da parte del decisionmaker, ma non hanno un ruolo proattivo in tal senso, come emerso negli studi di Landry, Amara, Lamari (2001; 2003) e Alkin (1984). Probabilmente questo avviene per evitare di urtare equilibri politici delicati, ma il ruolo di promozione, se non è fatto da loro deve essere svolto da chi ha il compito di fare da cerniera: *“Il controllo si esaurisce nel momento in cui la ricerca viene presentata. Si cerca di fare di tutto perché ci sia uno sforzo di pubblicizzazione dei principali esiti della valutazione e di presentazione trasparente dei risultati, perché possano essere “usabili”. Da parte del valutatore c'è poi la massima disponibilità ad accompagnare l'interpretazione dei risultati qualora il decision-maker lo ritenesse opportuno. Tra l'altro i nostri contratti prevedono anche questo, cioè il supporto alla lettura dei risultati della ricerca. Questa cosa può essere chiesta, non chiesta...ma in questa occasione non è stata richiesta a posteriori”* (VAL3).

Per migliorare l'utilizzazione nel contesto italiano quello che emerge dalla ricerca è una maggior attenzione al valutatore, che deve ripensare il proprio ruolo. Non deve certamente concepirsi come un mero ricercatore accademico ma deve sentirsi pienamente parte del processo decisionale, imparando a governare la complessità delle fonti informative, selezionandole e comunicandole all'esterno in maniera efficace, e coinvolgendo al meglio gli stakeholder durante l'intero processo di valutazione.

Evidentemente il contesto italiano è ancora troppo acerbo rispetto a contesti internazionali dove la valutazione ha assunto un ruolo importante ed anche alcune criticità legate alla comunicazione dei risultati, alla empatia tra le due comunità, sono stati già superati. Nell'ambiente lombardo, oggi, l'esigenza che emerge è quella di facilitare l'utilizzo della valutazione tramite un ruolo più attivo del valutatore ed una maggiore coscienza della classe politica.

CAPITOLO 6 - Il tecnico e il politico: i ruoli nella valutazione

Introduzione

In quest'ultimo capitolo si cercano di tirare le fila tornando a fare un breve cenno alla teoria. Se è vero che la pratica e il contesto fanno la differenza, è altrettanto importante lo spirito con il quale il politico concepisce il ruolo del tecnico nel campo della valutazione delle politiche. Se lo percepisce come un'ingerenza il rischio è quello di continuare ad avere politiche staccate dalla realtà dei fatti e non basate sulle evidenze, se non sul semplice senso comune. Se invece il tecnico è percepito come una risorsa si può ragionare in maniera diversa e impostare le politiche su diverse alternative possibili, basandole sulle evidenze, ed avendo sempre chiaro l'obiettivo politico di fondo. Per far questo è necessario che i ruoli siano ben definiti e che le identità degli attori in campo siano chiare a tutti, politici e tecnici, decisionmaker e valutatori. A tal fine è stato ripreso l'interessante dibattito tra Carol Weiss e Michael Quinn Patton sul ruolo del valutatore nella promozione dell'uso della valutazione. Due posizioni diverse anche se in alcuni punti conciliabili, che aiuteranno nell'interpretazione del ruolo del valutatore oggi nel contesto lombardo.

Il politico deve conoscere tutto?

Conoscere per deliberare

Nelle sue Prediche Inutili (1959), Luigi Einaudi si chiedeva come fosse possibile per un politico deliberare senza conoscere. Come si poteva approvare una legge senza sapere che effetti potesse avere? Come si poteva correggere il tiro di una politica senza conoscere i suoi risultati? Osservando la politica di tutti i giorni era però costretto ad ammettere che *"nulla [...] repugna più della conoscenza a molti, forse a troppi di coloro che sono chiamati a risolvere problemi"* (p. 1). Una consapevolezza questa già esplicitata diversi anni prima dall'economista inglese John Maynard Keynes: *"There is nothing a government hates more than to be well-informed; for it makes the process of arriving at decisions more complicated and difficult"* (citato in Patton, 1997, p. 351). In effetti la conoscenza è deleteria o addirittura negativa per il decisore. Dice cosa non bisognerebbe fare, cosa non va, dove si è sbagliato, ma non dice quasi mai come limitare i vincoli o correggere gli errori (Wildawsky, 1987).

Già all'epoca in cui scrivevano Keynes e poi Einaudi, i temi all'ordine del giorno erano molti e i governi erano costretti a farvi fronte con una celerità che non sempre permetteva una conoscenza approfondita. Oggi la questione è ancora più drammatica. Le agende della politica vedono un susseguirsi di argomenti che restano sulla cresta dell'onda nel migliore dei casi pochi mesi. Il punto è che se si vogliono affrontare seriamente i problemi è più che mai necessario conoscerli, conoscere gli errori del passato, gli attori in gioco, i contesti nei quali i problemi si calano e le molte altre variabili. È praticamente impossibile conoscere tutto, ma è possibile invece minimizzare gli errori per evitare almeno quelli più grossolani.

Qui entrano in gioco i tecnici, gli esperti e, nella valutazione, i valutatori delle politiche pubbliche. La complessità della realtà che ci circonda richiede una conoscenza approfondita dei temi su cui deliberare e questa non può essere appannaggio solo di un soggetto politico. Da qui il ricorso ai tecnici per avere risposte puntuali su questioni specifiche e settoriali.

Precisamente nella società dell'informazione e dei big data, dove è possibile conoscere quasi tutto attraverso le analisi statistiche, il conoscere per deliberare torna ad essere ancora più attuale. Avere a disposizione pochi dati o averne un'infinità porta più o meno agli stessi risultati, se non si è in grado di discernere tra l'enorme mole di informazioni disponibili. Enrico Giovannini sostiene che si tratti di una vera e propria battaglia di civiltà dei nostri tempi. Conoscere per deliberare infatti non è solo un metodo da applicare alle decisioni politiche ma *“diviene una sfida dalla quale dipende l'effettivo esercizio delle libertà individuali, la democrazia e lo stesso benessere dei cittadini”* (2014, p. 83).

La relazione tra scienza e governo anche in rapporto all'idea di libertà è sempre stata complessa: la scienza non può essere completamente libera senza fondi governativi; il governo non è libero senza il contributo che può fornirgli la scienza (ne è un esempio il contributo che ha dato la scienza nello sviluppo degli armamenti sulla libertà del mondo occidentale nel secondo dopoguerra). La comunità scientifica del dopoguerra era tuttavia preoccupata di diventare dipendente dai fondi governativi e di arrivare ad una direzione centralizzata della ricerca scientifica (Price, 1954).

Il libro di Price, *“Government and Science”*, un lavoro prettamente accademico, pone questioni filosofiche che sono valide anche oggi e che sono quasi drammatiche nella loro forma estrema: *“Are there, indeed, any limitations on the use of science to guide the decisions of government? Why should not every major policy decision be based on scientific findings? Why should not every major executive be guided by an authoritative scientific adviser? Ultimately, why should not a scientist be chosen, by scientific techniques, to occupy every position of power?”* (p. 161). Alla base di un pensiero così provocatorio c'era l'idea che in un tale mondo fosse difficile definirsi democratici. Qual è infatti il destino della democrazia in una situazione in cui la conoscenza scientifica potrebbe rimpiazzare la, anche se imperfetta, conoscenza e coscienza politica collettiva? Inoltre il contributo della scienza non sempre guida verso la risoluzione dei problemi. Secondo Price la scienza stava diventando troppo astratta, mentre le scelte di policy sono legate alla realtà ed alle situazioni pratiche.

Seppur con uno stile narrativo molto diverso, anche Snow (1961) arriva a conclusioni simili. Snow era sia uno scienziato che un romanziere. *“Science and Government”* è infatti una storia che narra di due scienziati britannici che durante la seconda guerra mondiale inventano nuove armi per provare a sconfiggere la Germania, fornendo studi scientifici a supporto delle loro differenti posizioni. Alla fine della storia emerge che è la politica a contare ed a fare la differenza anche sull'utilizzo della scienza e della tecnica.

Il dibattito aperto da Price e Snow può essere considerato una estensione di quello iniziato da Friedrich Hayek (1945) circa la natura dispersiva della conoscenza e l'impossibilità di pianificare l'economia di un paese tramite l'azione del governo centrale.

Rapporto tra politica e tecnica

Nel ragionamento portato avanti subentra il rapporto tra componente politica e componente tecnica nella presa delle decisioni. È senz'altro importante l'apporto dei tecnici ma questi non devono sostituirsi alla politica. La linea è sottile ed è difficile stabilire dove finisca il ruolo dell'uno e inizi quello dell'altro. Certamente c'è una fase di sovrapposizione.

Le possibili devianze vedono il prevaricare dell'uno e dell'altro. Quando è il politico ad avere la meglio il primo e più immediato rischio è che la tecnica diventi al servizio della politica, e quindi si assista alla produzione di una conoscenza "addomesticata". Questo è il caso limite, mentre nel migliore dei casi si avrà una politica che pensa di poter fare a meno della tecnica e produce politiche, programmi e riforme che sono solo il frutto di concertazioni, trattazione tra le parti e interessi in gioco. L'eccessivo ricorso alla tecnica senza l'apporto della politica rischia dall'altro lato di produrre azioni staccate le une dalle altre senza una visione di insieme. Einaudi nei suoi scritti parla dell'importanza di un "teorico" la cui descrizione corrisponde a quella del politico. *"L'azione va incontro all'insuccesso anche perché non di rado le conoscenze radunate con fervore di zelo non erano guidate da un filo conduttore. Non conosce chi cerca, bensì colui che sa cercare. Perché le commissioni alle quali è affidato il compito del conoscere non debbono essere composte solo di pratici, di competenti, di funzionari; giova includere un piccolo, anzi piccolissimo, pizzico di teorici. Dicendo teorico, non si vuole accennare agli "esperti" - in lingua italiana detti "periti" - i quali conoscono tutto del problema nei minimi particolari [...]. Un teorico, ossia un uomo di buon senso che sappia ragionare ed abbia conoscenza critica del passato e degli infiniti spropositi commessi in passato, giova a far schivare le proposte più ovviamente sbagliate, le analisi mal condotte"* (Einaudi, 1959, pp. 10-11). La presenza di qualcuno che faccia da collante e indichi la direzione è fondamentale, anche perché il tecnico ha una visione parziale e settoriale. È esperto di una materia ma non è detto che sia in grado di calarla nel complesso intreccio di questioni e interessi che dominano la scena politica. Il politico d'altro canto può correre il rischio opposto, cioè quello di essere chiamato a rispondere di tutto.⁷⁶

Nella valutazione delle politiche pubbliche il compito del politico si svolge nella fase iniziale e in quella finale. In un primo momento sta al committente politico decidere quali siano gli argomenti su cui fare valutazione e proporre una domanda politica, e quindi interessata, al valutatore. Come già visto, nel contesto lombardo, la domanda politica può essere ripulita e indirizzata verso una dimensione di policy, ma si tratta comunque di un interesse politico verso cui tendere. È qui che sta la differenza tra una valutazione politica e una valutazione delle politiche. Il ruolo di entrambe le valutazioni è spiegato bene in una Nota del progetto

⁷⁶ *"Il problema è di competenze. Abbiamo dei politici che rischiano di essere dei tuttologi e si affidano molto a dei tecnici che hanno il rischio opposto, cioè l'essere specialisti in una tematica e non riuscire ad inserire questa tematica in un contesto più generale che è invece necessario per cogliere degli elementi di policy che non siano squisitamente settoriali ed eccessivamente decontestualizzati. [...] Siamo nella società dell'eterno presente e purtroppo anche nella politica dell'eterno presente, dove non c'è una visione che vada al di là del brevissimo periodo ed è chiaro che anche la possibilità di individuare delle politiche si appiattisce su quelle che sono delle dimensioni tecniche che però non sono sufficienti e non possono fondare la politica"* (PD1).

CAPIRE n. 7. Come possono convivere questi due differenti tipi di valutazione? L'utilizzo dei tecnici e di una valutazione che di per sé mira ad essere oggettiva e neutrale come può accompagnarsi ad una visione politica, dei rappresentanti del popolo eletti in base ai loro giudizi politici (in difesa di idee, valori e interessi precisi)? Questa convivenza è possibile nella valutazione se si accettano due possibili profili, due piani differenti per giudicare una legge o una politica. Il primo piano, definito distributivo/valoriale, spetta al rappresentante del popolo. Il giudizio su una politica in questo caso si basa sulle finalità etiche e morali (aspetti valoriali) che si porta dietro e/o se va a favorire le fasce sociali ritenute più meritevoli di tutela (aspetti distributivi). Qui non esiste un valutatore o un tecnico che possa permettersi di interferire con dati o statistiche alla mano.

Cosa che invece devono fare nella seconda prospettiva, quella del giudizio sul successo della politica. Il successo di una legge o di una politica dipende dalla sua attuazione che comprende tanti passaggi che devono essere realizzati da altrettanti attori. Sapere quindi se questi attori abbiano risposto in modo adeguato alle prescrizioni che la legge dava loro è molto importante anche ai fini del buon governo. Con tale valutazione non si vanno a discutere i valori o gli interessi che stavano alla base della legge, bensì capire come la legge sia stata tradotta nella realtà, per capire se e in che modo intervenire apportando elementi correttivi. Questo tipo di valutazione è però meramente tecnica. Anzi, è giusto che sia esclusivamente tecnica, imparziale e oggettiva.

Dopo la valutazione tecnica si procede alla lettura politica dei dati. Può capitare che quegli stessi dati siano letti e interpretati in modo differente in base all'enfasi posta su una questione piuttosto che su un'altra. Lo scontro politico si svolgerà quindi su questo piano secondario. Il valutatore individua le criticità e spiega se la politica ha funzionato e quali siano gli elementi migliorativi per risolvere i problemi che l'hanno generata. A quel punto l'esecutivo ha davanti a sé la possibilità di usare o non usare quei dati, di prendere una delle diverse strade consigliate, di inserire il tutto in un contesto di interessi politici e di equilibri di bilancio.

L'impressione che emerge dalle interviste è duplice. Da un lato c'è, da parte di tutti i gruppi politici presenti in consiglio, la consapevolezza che il lavoro dei valutatori sia fondamentale perché la parte politica non può conoscere nel dettaglio ogni singola questione, ma deve avere uno sguardo di insieme. Dall'altro lato è presente una certa confusione sul modo di interpretare la valutazione e il ruolo dei tecnici. Non si riesce sempre a uscire dall'impasse quando si parla di confine tra tecnico e politico. C'è anche chi afferma che i tecnici debbano essere "costretti" a seguire il fine dei politici. Curioso che ragionamenti del genere vengano dai banchi dell'opposizione. Si capisce che debba essere trovato un equilibrio e che sta al politico dare la direzione e al tecnico portare avanti le idee con i mezzi adeguati.⁷⁷ Ma al tempo stesso si è consapevoli del fatto che anche i tecnici possano avere una visione politica delle policy e che uno stesso dato possa essere trattato in maniera diversa in base a come viene confezionato, misurato e raccontato. È sempre sottesa la

⁷⁷ "È un rapporto delicato e bisogna sapere l'utilizzo che il politico sa fare dell'apporto dei tecnici. È chiaro che il politico dovrebbe prima di tutto conoscere, altrimenti rischiamo di fare dei danni. Dall'altra parte deve saper utilizzare i dati e dare l'impronta politica. Dare la direzione tocca al politico" (PD4).

percezione che un tecnico non possa mai essere del tutto imparziale, anche quando compie una valutazione sull'esito di una politica. Giovannini (2014) parla a tal proposito di "cacofonia statistica", che raggiunge il suo apice nei talk show politici in cui gli esperti citano dati contraddittori sulla stessa materia e arrivano a conclusioni spesso opposte. La mole di dati in circolazione ha reso i politici stessi diffidenti nei confronti degli studi scientifici, che "a seconda di quello che ti fanno vedere, di dati, dei grafici, si può dire tutto e il contrario di tutto". Quindi "L'unico modo per uscirne è quello di leggere più posizioni scientifiche e [...] trovare una mediazione di buon senso" (M5S).

Dalla maggioranza si percepisce al contrario un'accettazione abbastanza acritica della valutazione e si ritiene importante che il valutatore non si sbilanci in considerazioni politiche. Viene riposta un'alta fiducia nell'oggettività della valutazione e nella capacità dei politici di leggere i risultati emersi.⁷⁸

Il tema non può avere una risposta univoca e chiara, anche perché dipende dal contesto nel quale si inserisce questo rapporto tra politici e tecnici. La domanda rimane comunque aperta. Perché bisogna capire qual è il fine ultimo della politica. Si tratta di fare bene? Essere efficienti? Se si parla di efficienza nella gestione della cosa pubblica allora la tecnica ha sicuramente un ruolo preponderante. Se invece per politica intendiamo, nella sua forma etimologica, l'arte di governare, e dunque l'arte di tenere insieme una comunità minimizzando i conflitti e le divergenze, allora torna in gioco quello che viene definito il "primato della politica".

Di quali tecnici c'è bisogno? Il dibattito Weiss-Patton nel contesto attuale

Il dibattito Weiss-Patton

Il dibattito Weiss-Patton è una discussione sul ruolo del valutatore portata avanti da Carol Weiss e Michael Quinn Patton alla fine degli anni Ottanta. La controversia, composta di quattro articoli (due per autore), è integralmente riportata dal libro di Marvin Alkin (1990), *Debates on Evaluation*.

I due autori hanno una diversa visione di quello che deve essere il ruolo del valutatore nel promuovere l'utilizzo della valutazione. Nonostante il dibattito risalga a circa 30 anni fa, mantiene ancora intatta la sua freschezza, perché entra in questioni che non hanno ancora una risposta univoca e che distinguono i diversi approcci usati oggi nella valutazione delle politiche pubbliche.

Il tema centrale riguarda l'indipendenza del valutatore. Nessuno può oggi permettersi di dire che il valutatore non debba essere indipendente e terzo, ma nella promozione dell'utilizzo della valutazione subentrano molti fattori ed emergono zone grigie dove le diverse sensibilità si distinguono per tipo di approccio usato. Carol Weiss afferma che siano l'indipendenza e la credibilità del valutatore a promuovere, di per sé, l'uso dei

⁷⁸ "È chiaro che diventa sempre meno conflittuale un'indagine valutativa se è fatta in modo meramente tecnico. Diventa eventualmente conflittuale se nasce una valutazione politica. Ma se l'analisi è empirica su dati di una popolazione, allora è oggettiva. Poi è il politico che deve essere in grado di leggere i risultati" (MP).

risultati della ricerca. Michael Quinn Patton invece si fa portavoce di un ruolo più attivo del valutatore nella fase di promozione dei risultati e del loro utilizzo da parte dei decisionmaker.

Il dibattito ha inizio con l'articolo di Carol Weiss (1988a) la quale, lamentando uno scarso utilizzo dei risultati della valutazione, spiega il perché le più comuni prescrizioni date ai valutatori per rendere la valutazione utilizzabile siano in realtà poco efficaci. In primo luogo i decisori hanno più bisogno di informazioni che li aiutino nella negoziazione piuttosto che nella comprensione di quella che è la "corretta" decisione. Perché in politica difficilmente si è in grado di prendere la migliore decisione. Va invece trovato il modo di arrivare il più vicino possibile alla decisione desiderata, tenendo insieme il complesso sistema di relazioni, idee e interessi in gioco. Una seconda giustificazione è che molte delle domande a cui i decisori vorrebbero dare una risposta in realtà la valutazione non è un grado di fornirgliela: quali cambiamenti sono necessari affinché la politica funzioni? Quanto mi costeranno i cambiamenti? Chi supporterà e chi avverserà la nuova politica? Ancora più difficile è capire quali sono le domande che realmente interessano il decisore. Altro punto su cui Weiss pone l'attenzione è la poca chiarezza e linearità del processo decisionale. Molto spesso la scelta finale è il frutto di tanti piccoli interventi di uffici differenti, che solo retrospettivamente sembrano essere il processo di una decisione pensata e programmata. Le decisioni invece sono spesso il frutto di improvvisazione da parte dei politici, che scelgono in base a ciò che già fa parte della loro conoscenza acquisita. La valutazione, per essere veramente efficace, dovrebbe entrare a far parte della conoscenza diffusa su quell'argomento, di ciò che "si dà per assunto".

L'articolo di Carol Weiss è in realtà la trascrizione di un intervento fatto in occasione di una conferenza sull'utilizzo della valutazione. L'intervento di Michael Quinn Patton (1988a) segue a ruota e viene pubblicato nel numero successivo dello stesso volume. Patton ritiene che la visione esposta da Weiss sia triste e inaccettabile. Sulla base della propria esperienza di valutatore e promotore di valutazione, ritiene che i consigli dati ai decisionmaker portino ad un maggiore utilizzo della valutazione e che i casi di elevati livelli di utilizzazione siano molto più frequenti di quanto sostenga Weiss. Nessuno dei due autori è stato in grado di portare evidenze certe a supporto dei diversi punti di vista, anche perché si tratta di porre l'enfasi più su un aspetto che su un altro, di ragionare per impressioni, di vedere il bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. La visione di Weiss secondo cui è possibile solo un'influenza indiretta e di lungo periodo dei valutatori è respinta da Patton. Se è vero che questo modo di vedere le cose può essere ricondotto alla valutazione di politiche nazionali, non è altrettanto possibile farlo per valutazione di politiche locali o programmi di intervento specifici. Patton è conosciuto come l'ideatore della *utilization-focused evaluation* (Patton, 1978), una valutazione pianificata e condotta in modo da aumentarne l'utilizzabilità sia dei risultati che dei processi. Gli utenti della valutazione devono essere chiaramente individuati e coinvolti nel processo fin dal principio. L'obiettivo non è quindi semplicemente individuare generici utenti e possibili usi della valutazione, ma specifici utenti per specifici usi della valutazione (*intended use by intended users*) per facilitare il processo decisionale, che non è indipendente dalla valutazione. L'autore fornisce quindi alcuni consigli per effettuare

una valutazione di questo tipo, che riguardano principalmente i rapporti personali tra valutatore e utilizzatore. Patton vuole che l'attività di valutazione diventi una vera e propria professione e afferma che per fare ciò è necessario avere una visione della professione come un qualcosa che faccia la differenza, in modo da far capire ai committenti per cosa stanno spendendo soldi. Per "vendere" la valutazione è necessario prima di tutto crederci e credere che grazie a questa si possa migliorare l'efficacia delle politiche e quindi la vita dei cittadini (Patton, 1988b). Una visione chiaramente meno pessimistica di quella portata avanti da Carol Weiss. La principale critica che l'autore rivolge a Weiss è quella di avere una visione prettamente accademica della valutazione, mentre lui ha un approccio pratico orientato agli stakeholder. Il dibattito non riguarda infatti solo un differente modo di valutare o il preferire una tecnica piuttosto che un'altra. Si discute l'idea stessa della valutazione e il ruolo del valutatore: "*service versus judgment; process versus outcomes; action versus truth*" (Patton, 1988b, p. 205). Un dibattito che lo stesso Patton non ha problemi a definire paradigmatico.

L'ultimo intervento di Weiss serve a chiarire alcuni punti. Si dichiara d'accordo con Patton sul fatto che la valutazione in molti casi serva al decisore, ma questo non esclude il fatto che alla base delle decisioni politiche non vi sia un utilizzo della valutazione. Dunque un fattore da non sottovalutare è che la valutazione possa essere solo uno dei fattori interessanti per il decisore politico. A suo avviso l'aspirazione del valutatore deve essere quella di influenzare il decisore fornendo una miglior comprensione del problema e della politica; non guidare direttamente verso la decisione. La critica maggiore è il considerare i decisionmaker come attori razionali, tralasciando fattori importanti come l'egoismo e la ricerca di vantaggi personali. Weiss preme molto sul fatto che sia l'evidenza stessa e la solidità dello studio a rendere la valutazione utile e quindi, se lo ritengono opportuno i decisori, utilizzabile. Mentre a suo avviso Patton risulta quasi più concentrato sulla "spendibilità" della valutazione che non sulla sua integrità. Ed è quindi sbagliato ingannare il cliente sul fatto che il valutatore sia in grado di fornire prescrizioni dirette per il miglioramento della politica o del programma, perché potrebbero cambiare le condizioni dell'ambiente nel quale la politica opera.

Le conclusioni di Weiss non sono però trancianti come quelle di Patton. Non vede il dibattito come paradigmatico e crede che le due visioni siano conciliabili, per quanto diverse possano sembrare: "*Sono interessata al servizio ma non rifugio il giudizio; studio i processi e i risultati; uso metodi quantitativi e qualitativi; credo che la verità aiuti a promuovere l'azione*" (Weiss, 1988b, p. 220).

Nei commenti al dibattito, Marvin Alkin (1990) sottolinea però le differenze e evidenzia come i due autori, e molti loro "seguaci", abbiano due visioni diametralmente opposte, definibili dunque come paradigmatiche. Weiss ha un approccio più accademico (*academic-oriented*), mentre Patton ha una visione che mette il focus sul cliente, sul decisore (*client-oriented*).

Probabilmente, come affermerà in seguito lo stesso Patton (1997), la differenza tra il suo approccio e quello di Weiss (ma anche di Michael Scriven ed altri) deriva dalle esperienze vissute. Afferma infatti di aver avuto a che fare con valutatori ottusi, chiusi in sé stessi, arroganti e poco inclini a considerare ciò che veniva fuori

dall'utilizzo delle loro valutazioni. Questi valutatori erano solo proiettati sul fare buona ricerca, chiusi a qualunque tipo di critica sulla mancanza di risultati dovuti all'utilizzabilità delle loro ricerche. È da queste esperienze che ha maturato la preferenza verso la *utilization-focused-evaluation*.

Quale valutatore oggi?

Il dilemma esposto nel dibattito Weiss-Patton è sempre esistito e sempre esisterà: *"Getting too close to decision makers may jeopardize scientific credibility; remaining distant may undermine use"* (Patton, 1997, p. 357).

A fianco di questa contrapposizione, che deriva più che altro da come si interpreta la funzione della valutazione nei confronti dell'esterno, esiste una ulteriore contrapposizione che però, più che riguardare l'approccio usato, si riferisce la natura stessa del valutatore. La differenza, già accennata nei capitoli precedenti, è tra valutatore interno e valutatore esterno. Il primo, interno alle strutture amministrative, è vicino al committente, è in grado di accedere a dati sensibili, conosce le dinamiche interne della struttura organizzativa e riesce a muoversi per reperire materiale informativo anche in via informale. La scelta tra valutatore esterno e interno è importante ed è stata sviscerata in letteratura, in particolare in quella della *program evaluation*, riferendosi alla valutazione nelle organizzazioni (Love, 1983; Conely-Tyler, 2004; Volkov, 2011). I suoi contributi sono però molto utili e interessanti anche per la valutazione delle politiche pubbliche. Anche perché quando si parla di performance delle organizzazioni ci si riferisce sì alle organizzazioni manageriali ma anche a quelle governative. Secondo Wildavsky la buona valutazione è quella che riesce a tenere insieme analisi interna e esterna: *"The good organization evaluates its own activities, correcting error as it goes along, and acknowledging mistakes as a way of improving performance. Because it goes against organizational nature, however, self-evaluation must be reinforced by studies that are external, multiple, independent and continuous. Evaluation should be independent (and therefore external) to avoid self-serving behavior. Because more than one political perspective is involved, evaluation should be multiple. Multiplicity also facilitate generation of alternatives without which choices cannot be genuine. Because there is no one truth [...] evaluation should be continuous so that common understanding (not mere assertions) can grow"* (1979, pp. 6, 7).

Dalle interviste ai consiglieri regionali, come già evidenziato, è emersa una certa difficoltà a definire il ruolo e i compiti del valutatore. Probabilmente perché non si è ancora provveduto a classificare il valutatore nel contesto lombardo. Per questo, può accadere che la stessa persona possa propendere per una valutazione interna (*"perché mai mi rivolgerò a un tecnico che mi espone delle cose alle quali io sono politicamente contraria"*), al tempo stesso sostenere che *"deve essere un terzo indipendente a fare valutazione"* e, infine, riconoscere la difficoltà di un attore terzo a rimanere effettivamente indipendente se vuole continuare a lavorare per il committente. Questa apparente contraddittorietà deriva dal fatto che la semplice distinzione derivante dalla natura del valutatore (interno o esterno) non è esauriente di per sé.

Conely-Tyler (2005) apporta una distinzione che invece può aiutare nella diversificazione dei ruoli e dei tipi di valutazione. La studiosa definisce quattro identità della valutazione, che dipendono dalla natura del valutatore (interno o esterno) e dall'audience della valutazione (interna o esterna).

		Nature of the evaluator	
		Insiders	Outsiders
Audience	Insiders	Insiders for insiders	Outsiders for insiders
	Outsiders	Insiders for outsiders	Outsiders for outsiders

Tabella 6 - Identità della valutazione secondo Conely-Tyler (2005)

Alla luce di tale framework, critica l'impostazione della letteratura classica, i cui studi ricadono sempre in una o un'altra configurazione. Mentre ogni configurazione va trattata a sé perché vede un tipo diverso di valutazione.

Se la differenza tra una valutazione rivolta ad un'audience interna o esterna può essere ricondotta alle linee di fondo del dibattito Weiss-Patton, diversa è l'analisi dei fattori che distinguono un valutatore interno da uno esterno e ne definiscono la preferibilità per una organizzazione.

Analizzando la letteratura sul tema, Conely-Tyler elenca i seguenti criteri.

- Costo: la valutazione interna è avvantaggiata in termini di costi. Ma dipende dal tipo di organizzazione. Se la valutazione fosse occasionale converrebbe esternalizzarla (Weiss, 1972).
- Disponibilità: la valutazione interna è più prontamente disponibile.
- Conoscenza di programmi e operazioni: il valutatore interno conosce le strutture e sa come reperire più rapidamente dell'esterno le informazioni necessarie allo studio.
- Conoscenza del contesto: non è sempre vero, ma è possibile che il valutatore interno conosca meglio il contesto nel quale il programma o la politica si sviluppi.
- Abilità di raccogliere informazioni: è più facile per il valutatore esterno reperire informazioni riservate. Ci si apre più facilmente in presenza di un estraneo.
- Flessibilità: non sembra esserci una differenza sostanziale tra i due tipi di valutazione.
- Esperienza e capacità specialistiche: il valutatore esterno di norma è scelto per le sue professionalità specifiche e tecniche, mentre quello interno non può sempre conoscere tutto nel dettaglio.
- Oggettività: apparentemente il valutatore esterno sembra essere meno influenzato dalle dinamiche interne dell'organizzazione di cui si valutano programmi e politiche. La recente letteratura asserisce però che un valutatore, interno o esterno che sia, non è mai completamente oggettivo.
- Oggettività percepita: è qui che la differenza si fa sentire veramente. La percezione di oggettività fa spesso la differenza nella scelta del valutatore e fa propendere verso un valutatore esterno.
- Responsabilità per l'uso di fondi governativi: il valutatore esterno sembra preferibile perché garantisce una credibilità derivante dalla percepita oggettività del valutatore.

- Propensione (volontà) di criticare: il valutatore interno può avere problemi dal punto di vista professionale ad esporsi in una critica feroce. Potrebbe quindi propendere per ammorbidire la retorica o addirittura omettere alcune informazioni. Ciò che invece non farebbe il valutatore esterno. Al contempo però le pressioni sociali si faranno sentire sia nei confronti di qualsiasi valutatore, interno o esterno che sia.
- Utilizzazione della valutazione: la conoscenza dell'organizzazione e la capacità di costruirsi una credibilità nel tempo nei confronti del committente, fanno propendere verso una valutazione interna. Il valutatore esterno può però ovviare in qualche modo a questo, lavorando a stretto contatto con gli stakeholder (Patton, 1997).
- Diffusione dei risultati: entrambi i valutatori possono avere buone o cattive capacità di diffondere i risultati.
- Questioni etiche: non si rilevano differenze sostanziali da questo punto di vista.
- Investimento organizzativo: il valutatore interno è preferibile in termini di investimento, ma questo dipende dalla grandezza dell'organizzazione e dalla volontà di procedere ad altre future valutazioni di politiche e programmi.

Da questo elenco, certamente ancora parziale e non completamente esaustivo, emerge comunque un elemento piuttosto chiaro: la preferenza verso una valutazione effettuata internamente o gestita esternamente dipende molto dal tipo di organizzazione e da ciò che si vuole raggiungere.

Per concludere la riflessione è opportuno riprendere lo schema di Conely-Tyler e reinterpretare le combinazioni che ne emergono, dando vita ai quattro tipi diversi di valutazione, dato che l'autrice non si è spinta a definire i diversi tipi di valutazione, ma solo a forgiare le tipologie.

Con un valutatore interno che si rivolge ad un'audience interna ci si potrebbe aspettare una valutazione "organization-oriented", cioè orientata a produrre evidenze al fine di migliorare la performance dell'organizzazione. Dal tipo di organizzazione e dal grado di segretezza della documentazione prodotta, dipenderà lo stile della valutazione. Potrebbe esserci una valutazione cruda e critica se è stata richiesta dagli apicali dell'organizzazione al fine di evidenziare alcuni deficit da correggere dal punto di vista gestionale. Ma si potrebbe anche assistere ad una valutazione positiva e propositiva nel caso in cui lo studio sia stato commissionato per stimolare l'ambiente lavorativo. In ogni caso si tratterà di una valutazione relativamente semplice da addomesticare e quindi poco incline alla scientificità e all'oggettività. Ne sono un esempio i report aziendali.

Sempre dal lato del valutatore interno all'organizzazione ma che si rivolge all'esterno, la valutazione può essere definita "propaganda-oriented". Nel caso in cui l'organizzazione deve far vedere all'esterno ciò che ha prodotto ed auto valutarsi per un pubblico di outsider, tenderà a produrre documentazione atta alla pubblicizzazione dell'ente piuttosto che alla sua critica. Anche qui il valutatore interno sarà facilmente

incanalato e addomesticato verso una valutazione positiva incline alla propaganda, piuttosto che alla ricerca della verità.

Diverso è il caso del valutatore esterno. La divisione che viene a formarsi ricalca il paradigma del dibattito Weiss-Patton. Con un valutatore esterno che si rivolge a un audience interna si costruirà una valutazione *client-oriented*, mentre se anche l'audience è esterna sarà più facile pensare ad una valutazione estremamente improntata all'oggettività e alla verità (meno all'utilizzabilità), definibile quindi come *academic-oriented*.

		Nature of the evaluator	
		Insiders	Outsiders
Audience	Insiders	Insiders for insiders ORGANIZATION-ORIENTED	Outsiders for insiders CLIENT-ORIENTED
	Outsiders	Insiders for outsiders PROPAGANDA-ORIENTED	Outsiders for outsiders ACADEMIC-ORIENTED

Tabella 7 - Rivisitazione della tabella sull'identità della valutazione secondo Conely-Tyler (2005)

Tra le varie tipologie qui evidenziate, dal punto di vista dell'utilizzabilità della valutazione è preferibile un valutatore orientato al rapporto con il committente (interno o esterno che sia). Mentre da un punto di vista scientifico, se è difficile considerare oggettiva anche una valutazione *academic-oriented*, per i motivi già evidenziati, la percezione di un'audience esterna sulla presunta oggettività del valutatore esterno può far propendere verso quest'ultima. Ciò che ne esce è quindi la figura del valutatore *client-oriented* proposta da Patton.

Per quanto riguarda l'esperienza di Regione Lombardia tuttavia, la tesi è più complessa. Sono già state osservate le difficoltà dei consiglieri a fornire risposte chiare su un valutatore esterno o interno. I valutatori intervistati hanno invece le idee piuttosto definite. Le citazioni riportate si riferiscono ad un membro dell'ufficio analisi (che si potrebbe definire un valutatore interno) e un ricercatore contattato per valutare una politica una tantum (un vero e proprio valutatore esterno).

“Da questa esperienza noi abbiamo la precisa convinzione che il valutatore esterno sia molto utile e indispensabile in alcuni casi, soprattutto per fare ricerca sul campo e per il tipo di lavoro che questo richiede. Ma l'utilizzo “buono” della valutazione passa attraverso le strutture interne che possano valorizzare questi risultati e che possano svolgere quel ruolo da tramite di cui dicevamo. Rispetto tutto il dibattito tra valutatore interno/esterno...credo sia una questione mal posta. Sono indispensabili entrambi. Vediamo l'esperienza di altri consigli regionali dove la parte interna è estremamente debole, non riescono a fare quello che facciamo in Lombardia” (UA).

“Perché ci sia una conoscenza completa, per prendere decisioni in modo informato e intelligente bisognerebbe fare riferimento ad un corredo di informazioni ampio; informazioni costruite anche da diverse fonti

informative. Dunque, se fossi nella giunta, mi piacerebbe garantire la possibilità di lavoro sulle missioni valutative a dei soggetti esterni (non implicati e non controllabili), per avere una valutazione equilibrata politicamente; però completarla con informazioni raccolte all'interno dell'amministrazione burocratica, perché sarebbe un modo per avere informazioni di prima mano, per conoscere di più la macchina amministrativa, per valorizzare il lavoro dei funzionari della regione e per costringerli anche ad un discreto grado di responsabilità rispetto alla loro funzione di governo in segmenti strategici. In linea di massima mi farei dare dei primi insight di ricerca dai miei dirigenti per poi passare ad un approfondimento esterno, se necessario" (VAL3).

La politica della valutazione

L'imparzialità del tecnico

Nella valutazione, così come nelle altre discipline delle scienze sociali, la misurazione e la scelta degli indicatori riveste un ruolo cruciale. Misurare non è mai neutrale ed è indispensabile evitare il racconto della presunta oggettività dei dati. In generale infatti *"nessun dato statistico è del tutto neutrale, in quanto elaborato a partire da un certo modello di misurazione (cioè da una certa visione della realtà)"* (Giovannini, 2014, p. 98). Tra i ricercatori intervistati esiste questa consapevolezza, anche se la critica che rivolgono a parte dei professionisti della loro categoria è quella di non esplicitare sempre tale consapevolezza al committente per paura di perdere la faccia o di non essere compresi.⁷⁹

La soluzione al dilemma si trova in letteratura ed è quella di esplicitare i limiti e i punti di forza della ricerca e degli approcci utilizzati. Patton (1997) sostiene la necessità di essere completamente onesti con il committente, dichiarando le proprie preferenze politiche sul tema per metterle sul piatto insieme a tutto il resto. Il valutatore, sostiene Patton, è uno stakeholder al pari di tutti gli altri. Solo in quel momento, conoscendo quindi il punto di vista del valutatore, il committente avrà gli occhiali giusti per leggere la ricerca e i risultati della valutazione. Il sito del Senato della Repubblica italiana, parlando di valutazione aggiunge una precisazione interessante: *"Occorre [...] riconoscere talvolta l'impossibilità di rispondere fondatamente a una domanda valutativa o, meglio, concentrarsi prioritariamente e con chiarezza sulla corretta formulazione degli stessi quesiti"* (Toniato, 2017).⁸⁰

Spesso accade che la domanda politica sia troppo generica per essere tradotta in una risposta efficace ed ha quindi bisogno di essere ripulita della sua dimensione di *politics* per tradursi in una dimensione di *policy*. Dove non è sviluppata una buona cultura di *policy* (l'Italia è uno di questi casi) è probabile che la domanda valutativa sia del tipo "la politica ha funzionato?". Cosa significa "ha funzionato"? Ha risposto alla domanda

⁷⁹ *"Molti valutatori si vendono come neutri, ma in realtà, quando tu fai una scelta di un indicatore, quella è una visione politica perché ti dà una visione parziale. Molti valutatori hanno bisogno di vendersi come imparziali. Io, come anche altri, abbiamo questa consapevolezza. Altri ce l'hanno molto di meno e si nascondono dietro l'oggettività della misura. [...] E il valutatore medio (quello quantitativo soprattutto) ha questo approccio un po' neutrale"* (VAL1).

⁸⁰

che la generava? E quale era questa domanda? Quale problema si voleva risolvere? Spesso purtroppo si ha a che fare con politiche che solo a ritroso sembrano aver seguito un percorso decisionale razionale, mentre rispondevano a logiche di interesse, di potere o semplicemente al caso. In questi casi qual è la domanda valutativa? Chi deve formularla?

È un problema che va risolto perché valutare non è dare un giudizio di merito, bensì *“verificare la validità di una politica pubblica rispetto alle finalità che la stessa si è prefissa di perseguire”* (Toninato, 2017). Obiettivo evidentemente non chiaro a tutti i valutatori. Nelle interviste fatte uno dei valutatori ha infatti sostenuto che *“il lavoro dell’analista è quello di aiutare il committente, che ha degli altri obiettivi, a formulare una domanda”* (VAL1). Il valutatore ha criticato la domanda postagli dalla parte politica perché troppo timida: *“una domanda conoscitiva ai limiti del rendicontativo”*. Mentre avrebbe preferito domande su cui *“esprimere un pensiero o un giudizio”*. Se è vero che questa impostazione risulta distorta, è altrettanto vero che la domanda politica, nel caso di Regione Lombardia, non la fa sempre il politico. Alla replica, nella quale si asseriva che la domanda politica dovesse essere del politico, il valutatore portava ad esempio il caso nel quale si è trovato di fronte. Parlando della politica sul reinserimento sociale dei detenuti faceva infatti presente che: *“se noi andiamo a guardare anche gli interventi che sono stati fatti durante la presentazione finale, la visione politica è una visione che si è espressa dicendo anche “mah, io tutto sommato non so se investirei in questo settore di policy, perché le persone quando escono dal carcere non hanno nulla da fare per cui ci vuole più controllo. E quanto ci costa questo controllo?” Quindi la posizione politica in alcuni contesti è ben chiara. Che domanda valutativa potrebbe fare quella visione politica? Paragoniamo i costi del controllo con i costi del reinserimento. La missione aveva invece un’altra domanda per come è stata presentata a noi. Questo significa che l’amministrazione aveva già ripulito”* (VAL1).⁸¹

Da un punto di vista teorico è già stato approfondito quale sia l’equilibrio da tenere tra domanda politica e valutazione tecnica. Ma se la prassi di Regione Lombardia è un’altra, in un contesto nel quale la classe politica non è ancora diffusamente attrezzata a ragionare in termini di politiche e di loro valutazione, è evidente che la questione si propone nuovamente e deve trovare una risposta adeguata al sistema nel quale è inserita, che non sempre è un sistema ideale e teorico, ma contingente e pratico.

Occorre qui inserire un’ultima nota di riflessione, che rientra nel rapporto tra la valutazione distributivo/valoriale ed la valutazione attuativo/effettuale: il bluff. In politica, così come in tutte le attività che coinvolgono le relazioni interpersonali va presa in seria considerazione la possibilità del decisore di bluffare sugli obiettivi della politica. Può capitare, ad esempio, che un amministratore sia interessato a non transigere in termini comunicativi su alcuni valori e interessi, pur sapendo che in termini di giustizia, equità ed etica, ci siano altri valori e interessi altrettanto degni di tutela. In un caso come questo il decisore potrebbe

⁸¹ Interessante notare come tutti i valutatori e ricercatori intervistati non abbiano avuto problemi a parlare del carattere politico della valutazione e dei rapporti e le tensioni che si sono potute creare con la parte politica. Cosa che invece non è accaduta a Patton (1997) nelle interviste fatte ai ricercatori americani che si vendevano come completamente neutrali e distaccati dalla politica.

improntare una legge in modo da salvaguardare una certa categoria o un certo segmento di elettorato (magari improntando una norma con un titolo ad effetto), fornendo però indicazioni contrarie in termini di attuazione della politica, per non danneggiare le categorie sociali di cui non ci si è fatti portavoce. L'obiettivo implicito della politica non sarà mai conosciuto dai valutatori che si troveranno a valutarla secondo quanto stabilito dalla norma e dalle dichiarazioni pubbliche della politica. Questo aspetto, che sfugge certamente alla valutazione attuativo/effettuale, deve essere tenuto in conto perché può aprire il campo a nuovi studi sull'uso della valutazione attraverso teorie e metodi di analisi, come la teoria dei giochi, che inseriscono il bluff tra le variabili da considerare.

Le scelte politiche del valutatore

La valutazione delle politiche pubbliche è per sua natura un qualcosa di politico. Se ne rendeva conto Carol Weiss già all'inizio degli anni Settanta pubblicando due articoli sul tema: *The Politicization of Evaluation Research* (1970), *Where Politics and Evaluation Research Meet* (1973).

Nonostante la valutazione delle politiche fosse un campo piuttosto nuovo e inesplorato della ricerca scientifica, c'era già la consapevolezza che il contesto nel quale la ricerca andava ad incidere era un contesto essenzialmente politico. In primo luogo le politiche sottoposte a valutazione sono prodotti di decisioni politiche. Secondo, gli esiti delle valutazioni entrano nell'agone politico e fanno parte del processo decisionale. Terzo, la valutazione in sé ha un carattere politico. Tali fattori vanno conosciuti e non ignorati, anche al fine di rendere la valutazione utilizzabile nel processo decisionale (Weiss, 1973). Il fatto stesso poi che ci siano persone a portarla avanti implica che valori, idee e percezioni della realtà siano coinvolte nella valutazione. Il fatto che la valutazione richiede spesso categorizzazioni o classificazioni la rende politica. Il fatto che delle informazioni siano coinvolte nella valutazione la rende politica (Patton, 1997). La domanda da porsi allora è: quando una valutazione non è politica? Esiste la possibilità per una valutazione di discostarsi dal suo carattere politico? Su questo Weiss e Patton sembrano d'accordo e la risposta è negativa.

L'elenco riportato da Patton (1997), chiarisce bene le condizioni secondo cui una valutazione non è politica.

- *"No one cares about the program.*
- *No one knows about the program.*
- *No money is at stake.*
- *No power or authority is at stake.*
- *And, no one in the program, making decisions about the program, or otherwise involved in, knowledgeable about, or attached to the program, is sexually active"* (p. 352).

In sostanza una valutazione non può non essere che politica, piaccia o meno al valutatore.

Se è dunque così, al valutatore spettano scelte politiche ed etiche. Molti autori si sono concentrati sul tema dell'etica della valutazione (Patton, 1997; Lieberman, Fagen and Niegen, 2014; Barnett and Camfield, 2016). C'è sempre una questione etica dietro la ricerca. Se è particolarmente vero nella ricerca medica, ad esempio,

con tutto ciò che gravita attorno ai temi di bioetica, questo è vero nelle scienze sociali e, in generale, in tutte le scienze. Se non altro per il fatto che spesso si conducono utilizzando denaro pubblico.

Molti di coloro che ragionano di etica della valutazione tendono a distinguerla dalla ricerca pura. Patton (1997) definisce anche quella che è l'etica di essere "user-focused", cioè focalizzati sul decisore, riportando una citazione di Michael Scriven: *"It is truly unethical to leave ethics out of program evaluation"* (citato da Patton, 1997, p. 361).

Nella valutazione del settore educativo sono state individuate delle linee guida etiche, degli standard da seguire, raggruppati per aree che individuano la qualità della valutazione: utilità, fattibilità, appropriatezza, accuratezza, accountability (Yarbrough, Suhla et al, 2011). Patton (1997) riporta alcuni di questi criteri da seguire: *"Evaluation agreements should be in writing; rights of human subject should be protected; evaluators should respect human dignity; assessments should be openly and fair; findings should be openly and fully disclosed; conflicts of interests should be dealt with openly and honestly; and sound fiscal procedures should be followed"* (p. 361). Alla base di tutte le scelte del valutatore c'è quindi un dilemma etico da affrontare. Ma quali sono nel dettaglio le scelte politiche che il valutatore deve fare?

Una è quella di propendere più per una ricerca orientata alla solidità o all'utilizzabilità, sulla scorta del dibattito Weiss-Patton. Come sostenuto in precedenza, una cosa non esclude necessariamente l'altra, ma la scelta su quale aspetto porre l'enfasi è cruciale per definire la ricerca e gli esiti della valutazione. Il valutatore dovrà in prima battuta chiedersi cosa intende per esito di una valutazione. Si intende la capacità che questa ha avuto di rispondere alla disamina esatta della realtà e quindi a individuare se la politica ha risposto al problema che l'ha generata? O piuttosto, per esito di una valutazione si intende la sua capacità di incidere nel processo decisionale entrando di fatto nella conoscenza diffusa sul tema e modificando la percezione politica che si ha di quel determinato problema? Dal modo in cui si risponde a questa domanda dipenderà dunque la scelta di un paradigma piuttosto che un altro.

Altra scelta politica da fare è quella che riguarda il disegno di ricerca: quali criteri di misurazione? Quale metodologia? Quali indicatori? Un esempio interessante a tal proposito è stato riportato da un valutatore intervistato che raccontava l'esperienza di valutazione di una legge sul reinserimento lavorativo dei disabili. In quel caso c'era chi voleva misurare quell'inserimento con il successo occupazionale e chi invece era più propenso a basarsi su altri criteri, come la soddisfazione psicologica del disabile. Dichiara quindi il ricercatore: *"il conflitto su qual è il sistema di misura si ha anche con un tecnico, che crede più alla dimensione assistenziale di quel settore di policy, rispetto al volersi interrogare su altro. Magari su questo non entra il politico ma il conflitto è un conflitto politico"* (VAL1). Importante a tal proposito è lo studio del decisionmaking interno alla valutazione. Come un valutatore opta per un approccio piuttosto che per un altro? Quanto le preferenze personali incidono in questa scelta? Il valutatore è sempre consapevole di questo? La letteratura ha provato a dare alcune risposte (Tourmen, 2009; Kundin, 2010). Tourmen (2009) ha innanzitutto teso a distinguere tra un valutatore inesperto e uno esperto. Il primo può essere definito "method-oriented" in quanto tende a

seguire meccanicamente le prescrizioni della teoria. Mentre i valutatori più esperti (“result-oriented”) hanno chiari gli obiettivi da raggiungere ma sono più flessibili nella scelta dei metodi. Dallo studio su un gruppo di valutatori francesi è emerso che le decisioni, anche in ambito di valutazione, sono il frutto di eventi non sempre controllabili dal valutatore: *“we have restored something of the complexity of real evaluative activity. This activity consists of major and minor choices, back-and-forth movements, difficulties in decision making, compromises, contexts that are not completely under control nor easy to foresee, and so on”* (p. 28).

Il valutatore deve quindi essere attrezzato per far fronte a questi dilemmi etici, metodologici e strutturali, perché bisogna essere consapevoli che *“politics has a nasty habit of sneaking into all aspects of evaluation”* (Turpin, 1989, citato in Patton 1997, p. 352).

Conclusioni

È piuttosto complesso tirare le fila di un discorso come quello del rapporto tra valutatore e politico. Non ci sono verità assolute e la realtà contingente e le sue percezioni alterano di volta in volta l’equilibrio tra un tipo di valutatore ed un altro. Ciò che emerge però chiaramente nel contesto attuale di Regione Lombardia è l’idea che il valutatore debba avere un ruolo attivo nella promozione dell’uso della valutazione, secondo le prescrizioni indicate da Michael Quinn Patton. Elemento innovativo di questo capitolo è il riadattamento dello schema proposto da Conely-Tyler (2005) dando un nome ai diversi tipi di valutazione che ne vengono fuori. La valutazione da preferire in questo caso è quella *client-oriented*, cioè *utilization-focused*, per usare i termini di Patton. Il valutatore deve dunque adoperarsi attivamente nella promozione dell’uso di ciò che esso stesso ha prodotto. Questo non avviene oggi in Lombardia ed è uno degli elementi di debolezza del sistema. Ciò che emerge successivamente dal ragionamento sulle caratteristiche politiche della valutazione è altrettanto importante. Il tecnico non è mai completamente neutrale e il modo di risolvere questo apparente problema è di nuovo esplicitato da Patton: è necessario chiarire le preferenze politiche del valutatore all’inizio della valutazione, in modo da prenderle in considerazione così come tutte le altre variabili. Il valutatore deve essere considerato un vero e proprio stakeholder al pari di tutti gli altri. Di questo devono esserne consapevoli tanto i politici quanto i tecnici: non si può pretendere che la politica resti fuori dalla valutazione.

Conclusioni

Un caso di studio interessante

A conclusione di questo lavoro la prima considerazione che viene spontaneo fare è che l'investimento del progetto CAPIRe in Regione Lombardia ha dato buoni frutti. Nel corso degli anni infatti sono aumentate le clausole valutative e ne è migliorato l'uso e la pratica. Stesso discorso per le missioni valutative che sono diventate nel corso degli anni parte della funzione di controllo del legislativo e sono considerate oggi una parte essenziale dell'attività di governo anche per l'esecutivo.

Il primo capitolo della ricerca è servito a fornire un quadro di insieme sul concetto investigato e sul disegno della ricerca, mentre i successivi capitoli si sono focalizzati sul caso Lombardia in un processo a imbuto che è partito dal funzionamento della valutazione in quel contesto, passando per un capitolo di meta analisi delle missioni valutative realizzate nel corso degli anni, fino al caso della missione sul reinserimento sociale dei detenuti e sui suoi esiti. Le informazioni raccolte sono servite a perfezionare il lavoro con un capitolo che, tornando sul concetto investigato, studia l'uso che è stato fatto della valutazione nel contesto lombardo. La tesi si chiude con una riflessione più teorica sui ruoli del politico e del tecnico nella pratica della valutazione delle politiche pubbliche, cercando di definirne compiti e confini che comunque mutano in base alla maturità del contesto.

Prima di addentrarsi sul caso di studio, il terzo capitolo ha evidenziato alcune caratteristiche comuni alle missioni valutative svolte in Regione Lombardia negli ultimi anni, tracciando un quadro piuttosto chiaro sulla maturità del contesto lombardo. La quasi totalità delle politiche sottoposte a missione valutativa sono state politiche distributive o regolative, per loro natura poco conflittuali. Anche sulle modalità di affidamento della missione ci sono tratti comuni, con Éupolis Lombardia che ha svolto una funzione di subappaltatore della regione e le missioni sono state commissionate di fatto quasi tutte all'esterno, a professionisti effettivamente terzi. Terzo elemento in comune è la tipologia di valutazione con una prevalenza assoluta di missioni realizzate ex-post, per verificare gli esiti di una politica già implementata. Quasi mai si è assistito a valutazioni che avessero l'obiettivo di studiare il contesto e fornire le alternative utili all'applicazione di una nuova politica.

Tra le molte missioni svolte, la politica sul reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia è un caso di studio interessante perché mostra come dovrebbe chiudersi il cerchio della valutazione. È un caso per il momento unico nel contesto nazionale dove la decisione di modificare una politica è stata seguita, monitorata, approfondita, valutata ed ha portato a sostanziali modifiche ai finanziamenti, ai programmi che caratterizzavano la politica ed alla legge stessa.

La politica regionale sul reinserimento dei detenuti si basava su una norma, la Legge 8/2005, che a distanza di 10 anni dalla propria entrata in vigore iniziava a mostrare alcuni problemi e risultava in alcune sue parti anche superata dalle disposizioni nazionali degli anni successivi. Anche la pratica aveva in molti casi superato

la legge e le nuove prassi necessitavano di ulteriore approfondimento e regolamentazione. Da questa esigenza nasce nel 2012 la Commissione speciale sulla situazione carceraria in Lombardia, la quale nel 2014 (dopo essersi sciolta e ricomposta a seguito delle nuove elezioni regionali) inizia a pensare ad un piano d'azione sulle carceri lombarde. Ad un'iniziale ipotesi di istituire un gruppo di lavoro interno, segue il suggerimento di una missione valutativa. La missione viene proposta al comitato paritetico di controllo e valutazione, che la accoglie, la finanzia e la assegna a Éupolis Lombardia. Le domande della missione sono impostate dalla parte politica (i consiglieri della commissione carceri), ma vengono filtrate e ripulite della loro dimensione di *politics* dall'ufficio analisi del consiglio. Ad ogni modo, la domanda principale consisteva nel comprendere come avessero funzionato 10 anni di legge regionale. A inizio 2016 viene pubblicata la missione e successivamente presentata in due momenti alla commissione carceri e al comitato paritetico riuniti in sessioni congiunte (marzo 2016). Nel luglio dello stesso anno la Commissione carceri presenta una risoluzione, la Risoluzione 69, che impegna giunta e consiglio a farsi carico di molti degli elementi che erano emersi nella missione valutativa. A questa è seguita la modifica di alcune misure, secondo quanto indicato dalla missione prima e dalla risoluzione poi. Ma la cosa che maggiormente colpisce è la Legge 25/2017, legge regionale sui detenuti che sostituisce la vecchia Legge 8/2005. Un processo di valutazione che, in ogni caso, non si esaurisce con la nuova norma, la quale è provvista di clausola valutativa che impegna la giunta a rendere conto delle politiche negli anni a venire.

È certamente una narrazione semplificata e ad onor del vero non tutte le novità sono imputabili alla valutazione e alcune modifiche risultavano già in cantiere. Ne è un esempio il finanziamento delle misure. Negli ultimi anni il finanziamento si era molto ridotto, mentre con le nuove disposizioni torna su un buon livello, considerata la media dei primi 10 anni (circa 4 milioni di euro l'anno). È un finanziamento completamente a carico dei fondi europei, cosa che non accadeva precedentemente. Quindi sembra essere più una scelta obbligata che non una vera e propria modifica dovuta alle indicazioni della valutazione, che manifestava il problema della riduzione dei finanziamenti. Resta infatti da capire quanti progetti saranno finanziati a conclusione della prima tranche e se i circa 4 milioni l'anno saranno confermati o meno.

Altro tema emerso è che la missione ha messo in luce questioni di cui gli addetti ai lavori erano già in gran parte a conoscenza. I risultati sono serviti più che altro a confermare, consolidare e fornire una base conoscitiva e credibile di ciò che sapeva però solo chi era dentro la materia. Questo fattore ha accomunato anche le altre missioni valutative. Si sono infatti osservate valutazioni che non fornivano prescrizioni o indicazioni particolarmente innovative per gli addetti ai lavori, generando il dubbio che tali informazioni potessero essere reperite senza un dispendio tale di risorse e energie. Le missioni, e questa in particolare, sono invece state molto utili perché con la loro autorevolezza hanno dato forza ai fatti, hanno fatto comprendere cosa aveva funzionato e cosa no di quel modo di portare avanti la politica ed hanno garantito la possibilità di generare un effettivo cambiamento.

Un ultimo punto da prendere in considerazione riguarda le modalità con cui sono state condotte le missioni in generale e la missione sul reinserimento dei detenuti in particolare. Non si può ancora parlare di vere e proprie valutazioni di policy, dove ci si interroga sul raggiungimento dei risultati. La critica mossa, in primis dai valutatori è quella che la missione del caso in studio avesse una impostazione troppo descrittivo-rendicontativa: riporta le spese sostenute e i programmi finanziati, ma raramente riesce a dire qualcosa in merito agli esiti e ai risultati delle scelte di policy. Questo per due motivi: le domande valutative chiedevano proprio quello, non tutti i dati erano disponibili.

Si aprono quindi altre due questioni. La prima riguarda la cultura della valutazione della classe politica media, che non sa fino a dove può e dovrebbe spingersi il valutatore, disegnando domande valutative poco ambiziose. La seconda concerne il complesso intreccio di attori che incidono sulle politiche locali e regionali di natura concorrente. La competenza concorrente su molti ambiti lascia alle regioni un buono spazio di manovra, ma quando si tratta di ricostruire la policy e i suoi effetti è difficile, in assenza di un controfattuale, stabilire quali risultati siano merito della politica regionale e quali siano invece ascrivibili ad altri enti. Nel caso della missione sui detenuti la maggiore difficoltà è stata quella di reperire informazioni presso gli istituti penitenziari facenti capo al Ministero di giustizia.

L'esperienza rimane comunque positiva e costituisce un esempio interessante di come la valutazione può entrare nel ciclo di policy regionale nel contesto italiano e di come questa sia più che mai utile alla politica per raggiungere i criteri di efficacia ed efficienza, sempre più importanti in un momento di risorse scarse come quello attuale.

Il puzzle empirico e il puzzle teorico: rispondere alle domande di ricerca

La metodologia di ricerca scelta è di tipo qualitativo e rispondere a domande che chiedono una spiegazione approfondita, anche se impostate in modo chiaro, non può tradursi in altrettante risposte chiare e univoche. Il ragionamento con il quale si vuole dare una risposta ai quesiti sarà quindi complessivo e organico e seguirà il percorso svolto nella ricerca: andare in profondità, esplorare, spiegare.

In prima istanza la volontà era quella di comprendere come venisse utilizzata la valutazione in Regione Lombardia. L'esperienza del caso di studio è stata appena riassunta e sembra essere il felice esempio di un contesto dove la valutazione sta diventando una fonte di informazione accreditata. L'uso che è stato fatto della missione valutativa può essere considerato, secondo la prima delle tipizzazioni descritte nel primo capitolo, un uso strumentale (*instrumental use*) dato che è stata effettivamente usata per conoscere e migliorare la politica pubblica in oggetto. Non si può invece parlare di *process use*, infatti l'utilizzo della valutazione si è ridotto ad una mera conoscenza dei risultati (*use of the outcome*).

Ciò che emerge con forza incrociando i contributi teorici con il caso di studio è la maggiore importanza del contesto rispetto al resto dei fattori esaminati. L'uso infatti non è un processo statico ma dinamico e si interfaccia con il contesto e l'ambiente circostante. Questa impostazione definibile costruttivista è quella che

è più in grado di spiegare i fattori che incidono sull'uso, che cambiano in base all'ambiente. L'unica suddivisione tra le categorie di criteri che incidono sull'uso, comunemente accettata dalla letteratura, è quella che infatti distingue tra:

- caratteristiche della valutazione,
- caratteristiche del contesto e del policysetting.

Una dicotomia che richiama quella espressa nel dibattito Weiss-Patton. Sebbene le due visioni siano state presentate come opposti paradigmi sul tema dell'uso della valutazione e del ruolo del valutatore, i punti di vista non si escludono del tutto a vicenda. È però evidente che enfatizzano fattori differenti e garantiscono una diversa impostazione della valutazione. Nel contesto lombardo quello che emerge è l'esigenza di una valutazione più *client-oriented* (o *utilization-focused* per dirla con Patton). Questo stato di cose è confermato dagli stessi intervistati che indicano nei seguenti fattori

- il contatto diretto con l'utilizzatore,
- la comunicazione efficace dei risultati,

quelli che, in base alla loro esperienza, favorirebbero maggiormente l'uso.

Questo per quanto riguarda l'opinione degli intervistati. L'analisi dei criteri e dei fattori che incidono sull'uso è stata anche fatta guardando il caso di studio e carpando dalle interviste le informazioni necessarie a comprendere quale fosse la normalità delle missioni valutative in Lombardia. Sono così emersi dei fattori che più di altri incidono nel processo di policy e favoriscono una maggiore utilizzazione della valutazione.

Il primo di questi è la credibilità percepita del valutatore, che è ritenuta molto importante. Nel contesto lombardo il valutatore, Éupolis, svolge un doppio ruolo, lavorando sia per la giunta che per il consiglio. Questo potrebbe non garantire una forte credibilità e terzietà, soprattutto nei confronti del consiglio. Le opposizioni sono infatti un po' scettiche sull'argomento: il controllore lavora anche per il controllato? In realtà nella pratica le cose sono diverse. Éupolis svolge una mera funzione di appalto, dal momento in cui non possiede al proprio interno tutte le competenze necessarie allo svolgimento delle missioni su temi che spaziano sui più svariati argomenti. Deve quindi rivolgersi a valutatori e ricercatori esterni, terzi, spesso provenienti dal mondo accademico. Nel caso della missione in oggetto i ricercatori hanno dichiarato di aver lavorato con assoluta trasparenza e terzietà, senza aver mai ricevuto pressioni in un senso o in un altro. Questo lega la credibilità percepita del valutatore alla qualità della ricerca stessa. La credibilità del venditore del prodotto valutazione, così come accade nel commercio, si costruisce nel medio periodo e non si esaurisce nella mera capacità di vendere, ma deve contare sulla qualità del prodotto e quindi, nel caso della valutazione, sul rigore metodologico e sulla accuratezza della ricerca.

Ma perché parlare di credibilità percepita e non di credibilità. Perché questa è basata sulla qualità percepita della ricerca e non sulla sua qualità effettiva. Il politico difficilmente legge più di due o tre pagine del rapporto di valutazione e la sua percezione della qualità si esaurisce nel poco tempo in cui vengono presentati i risultati e nella capacità del presentatore (il valutatore) di far emergere la propria preparazione tecnica sul tema.

Da qui un secondo criterio definito molto importante: la capacità di trasmettere le evidenze tramite l'argomentazione e la persuasione. Il richiamo è certamente al lavoro di Giandomenico Majone (1989) che rimane uno dei testi più interessanti e attuali sull'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche. *"The arguments analysts produce may be more or less technical, more or less sophisticated, but they must persuade if they are to be taken seriously in the forums of public deliberation. Thus, analysts, like lawyers, politicians, and others who make a functional use of language, will always be involved in all the technical problems of language, including rhetorical problems. Rhetoric is the craft of persuasion the study of all the ways of doing things with words"* (Majone, 1989, p. 7).

Tra le sotto domande della domanda di ricerca ci si chiedeva se la solidità analitica costituisse un criterio per un migliore e maggiore uso della valutazione. Dalle risposte emerse nelle interviste sembra che la qualità non sia considerata un fattore che incida molto. Evidentemente, con una cultura della valutazione ancora così poco diffusa e condivisa, è prematuro focalizzarsi su questioni metodologiche e di qualità della ricerca. Un valutatore ha fatto presente che ad una maggiore qualità della ricerca corrisponde anche una sua maggiore complessità, che si traduce in una maggiore difficoltà a raccontarne i risultati. Questo non aiuta certamente la diffusione degli esiti di una valutazione e quindi può avere effetti negativi. Certamente non si può arrivare a sostenere che la qualità della ricerca sia controproducente o inversamente correlata ad un suo utilizzo. È chiaramente una questione di enfasi, come detto prima: si enfatizza la solidità della ricerca o la sua usabilità. Si ripropone quindi il ritorno sul modello di *utilization-focused-evaluation* proposto da Patton: una valutazione non certo priva di qualità ma più orientata all'utilizzo e alla decisione finale. Di per sé ha poco senso una valutazione ben fatta se poi non viene utilizzata. La questione va affrontata con il giusto realismo trovando un punto di equilibrio tra solidità analitica e narrazione efficace.

Prospettive per un migliore uso della valutazione in Lombardia

Cosa rimane da migliorare dunque allo stato attuale? Le prescrizioni da fornire sono di carattere dialogico/discorsivo ma costituiscono comunque un punto di vista validato dall'osservazione dei processi della valutazione in Lombardia e costruito grazie ai pareri di chi fa quotidianamente esperienza diretta nell'ambiente e nel contesto locale.

Una prima considerazione deve essere fatta sul ruolo del valutatore. È più che mai necessario chiarire i compiti del valutatore, i confini della propria funzione e le limitazioni dell'ambiente istituzionale con il quale si deve interfacciare. È importante promuovere un ruolo attivo del valutatore, come emerge dalla letteratura, e come accade in contesti più avanzati. Nel caso analizzato i ricercatori si sono limitati a produrre le informazioni ed a gettarle nell'arena decisione. Non hanno giocato un ruolo attivo nella promozione, nonostante i loro contratti di lavoro prevedessero anche una funzione di supporto alla lettura e interpretazione dei dati. Supporto che non è stato richiesto dalla parte politica e quindi si è ritenuto di non invadere un campo non considerato di propria competenza. È invece proprio in queste zone grigie, in queste

brevi fasi di sovrapposizione delle parti che deve espletarsi il ruolo di promozione dell'uso della valutazione, senza guidare le valutazioni politiche, ma richiamando alla coerenza dei dati gli eventuali interventi proposti sulla policy o richiamando il decisionmaker dall'inerzia dovuta al fatto che l'argomento potrebbe essere uscito dal novero delle questioni importanti per l'oggi. È evidente che questo ruolo di promozione non è compreso tanto da parte dei valutatori che da parte dei politici i quali, probabilmente per paura di vedersi scavalcati dalla tecnica, tendono a creare un confine netto e rigido. È invece proprio quando la propria identità è ben chiara che è più facile metterla in discussione ed aprirla a nuovi contributi; fermo restando il concetto che in democrazia il potere deve restare nelle mani della politica: *"What is this power to which policy analysts speak their truth? And what is this truth they seek to speak? "All power to the analysts" is not a slogan I expect to hear in the near future. Policy analysis and policy analysts in a democracy never will (and never should) be that powerful"* (Wildavsky, 1979, p. 405).

Urge quindi una seria riflessione sul ruolo del valutatore e su quello del politico, riprendendo l'interessante ragionamento espresso nella Nota per CAPIRe, n. 7, "Valutazione (delle politiche) e (valutazione) politica", e distinguendo i differenti piani della valutazione distributiva-valoriale, propria della politica, e di quella attuativa-effettuale, propria della tecnica. A questo proposito torna centrale la questione delle Two Communities, le due comunità che hanno linguaggi differenti e non comunicano facilmente tra loro, quella della ricerca accademica e quella della politica che deve prendere decisioni in tempi rapidi. La comunicazione tra i due mondi può certamente essere favorita da un mediatore culturale, una cerniera, quello che Contandriopoulos et al. (2010) definiscono *knowledge broker*.

Un ulteriore aspetto da migliorare concerne l'idea stessa di uso della valutazione. È evidente che la percezione dell'uso sia ancora molto primitiva e ridotta alla mera considerazione dei risultati. Il concetto di *process use* è ancora completamente assente, sia nella teoria che nella pratica regionale. Solo un valutatore ha rapidamente accennato all'idea di una valutazione partecipata. La letteratura evidenzia invece il *process use* come una modalità decisiva di concepire la valutazione e promuoverne l'uso. Tale concezione prevede il coinvolgimento nel processo della valutazione da parte di tutti gli attori coinvolti. Mentre gli stakeholder nel contesto della missione valutativa analizzata sono stati considerati solo in parte e in un'ottica meramente passiva: come portatori di potenziali informazioni utili alla stesura del rapporto di valutazione e come potenziali destinatari dei risultati emersi. La letteratura internazionale considera invece il criterio del coinvolgimento degli stakeholder come indispensabile ed è dato per scontato da tutti gli studi ormai da più di un decennio. I lavori più recenti si sono infatti concentrati su una ulteriore classificazione delle teorie e degli approcci stakeholder-oriented.

Se dunque lo stato della valutazione è piuttosto positivo, non bisogna allentare la tensione ed è più che mai necessario procedere sulla strada intrapresa puntando sui fattori appena elencati e promuovendo la valutazione anche al di fuori dell'arena decisionale per diffonderne la cultura nel contesto e nell'ambiente sociale che risultano decisivi.

Due aspetti possono far guardare al futuro con maggiore fiducia. In primo luogo la missione valutativa ha mostrato come l'aspetto valoriale non abbia minimamente inciso sulla valutazione e il suo utilizzo. Nonostante si stesse parlando di una politica su un tema che in passato era sempre stato molto divisivo, quello dei detenuti. Il consiglio che viene dato ai contesti immaturi, dove la valutazione non si è ancora radicata, è quello di evitare politiche dove la polarizzazione politica sia elevata, perché il rischio è quello di una loro scarsa utilizzazione. Il fatto che invece la conoscenza prodotta dalla missione sia stata utilizzata e sia serenamente entrata nell'arena decisionale nonostante l'elevata conflittualità del tema, denota che il contesto lombardo non è più acerbo. È un contesto maturo nel quale la valutazione sta diventando un pilastro importante dell'azione di governo locale e di quella di controllo del legislativo.

Questa cultura adesso può essere trasmessa a livello nazionale, soprattutto da una regione che da sola conta circa il 16% della popolazione italiana. In Italia si potrebbe assistere ad un fatto del tutto inedito sulla cultura della valutazione, una spinta che parte dal basso, mentre altrove la spinta è venuta dalle istituzioni dello stato centrale e le autonomie locali hanno seguito con diversi gradi di riuscita. In Italia il percorso potrebbe essere inverso, una cultura della valutazione delle politiche che, grazie al progetto CAPIRe e grazie all'esperienza di regioni come la Lombardia diviene un esempio per le istituzioni nazionali. Manca ancora un imprenditore politico che abbia la voglia di proporlo, ma se qualcuno un giorno avesse la forza di farlo potrebbe trovare, dopo anni di incubazione locale, un terreno fertile su cui far germogliare il seme della valutazione.

Bibliografia

- Alkin, M. C. (1975). Evaluation: Who needs it? Who cares?. *Studies in Educational Evaluation*, 1(3), 201-212.
- Alkin, M. (1984). Annual Report. Technical Reports. *Evaluation Productivity Project*.
- Alkin, M. C. (1985). *A guide for evaluation decision makers*. SAGE Publications, Incorporated.
- Alkin, M. C., & Patton, M. Q., Weiss, C. H. (1990). *Debates on evaluation*. Sage Publications, Inc.
- Alkin, M. C., & Taut, S. M. (2003). Unbundling Evaluation Use, *Studies in Educational Evaluation*, 29, 1-12.
- Alkin, M. C., Coyle, K. (1988). Thoughts on Evaluation Utilization, Misutilization and Non-Utilization. *Studies in Educational Evaluation*, 14(3), 331-40.
- Alkin, M. C., & King, J. A. (2016). The historical development of evaluation use. *American Journal of Evaluation*, 37(4), 568-579.
- Alkin, M. C., & King, J. A. (2017). Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434-450.
- Archibald, K. A. (1970). Three views of the expert's role in policymaking: Systems analysis, incrementalism, and the clinical approach. *Policy Sciences*, 1(1), 73-86.
- Backer, T. E. (1991). Knowledge Utilization. The Third Wave. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 12(3), 225-240.
- Barnett, C., & Camfield, L. (2016). Ethics in evaluation.
- Boheme, G., & Stehr, N. (1986). *The Knowledge Society*.
- Bryson, J. M., Patton, M. Q., & Bowman, R. A. (2011). Working with evaluation stakeholders: A rationale, step-wise approach and toolkit. *Evaluation and program planning*, 34(1), 1-12.
- Burke Johnson, R. (1998). Toward a theoretical model of evaluation utilization. *Evaluation and Program Planning*, 21(1), 93-110.
- CAPiRe (2004). Valutazione (delle politiche) e (valutazione) politica. Note per CAPiRe n. 7.

CAPIRe (2014). La valutazione delle politiche nelle assemblee regionali, Rassegna delle esperienze aggiornata a agosto 2014.

Caplan, N., Morrison, A., & Stambaugh, R. J. (1975). *The Use of Social Science Knowledge in Policy Decisions at the National Level*, The University of Michigan, Michigan.

Caplan, N. (1979). The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization. *American Behavioral Scientist*, 22(3), 459-470.

Cavalletto, T. (2017). La valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella determinazione della forma di governo britannica: un'analisi di impatto. *Federalismi.it*, 19.

Colombo, A. (2010). Conoscenza e democrazia: il Consiglio regionale della Lombardia e le innovazioni della democrazia rappresentativa. Programma delle ricerche 2010 – Ufficio di Presidenza, IReR.

Conely-Tyler, M. (2004). *Evaluation Journal of Australasia*. 4(1&2), 3–11.

Consiglio regionale della Lombardia (2013). *Il comitato paritetico di controllo e valutazione. Controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali*, Regione Lombardia.

Contandriopoulos, D., Lemire, M., Denis, J.-L., & Tremblay, É. (2010). Knowledge exchange processes in organizations and policy arenas: a narrative systematic review of the literature. *The Milbank Quarterly*, 88(4): 444–83.

Contandriopoulos, D., & Brousselle, A. (2012). Evaluation Models and Evaluation Use. *Evaluation*, 18(1), 61-77.

Cooley, W. W. (1983). Improving the performance of an educational system. *Educational Researcher*, 12(6), 4-12.

Cousin, B., & Leithwood, K. A. (1986). Current Empirical Research on Evaluation Utilization. *Review of Educational Research*, 56(3), 331-364.

CPCV (2016). *Relazione annuale al Consiglio regionale. Le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali nel 2016*. Regione Lombardia.

Dunn, W. N. (1983). Measuring Knowledge Use. *Knowledge Creation, Diffusion, Utilization*, 5(1), 120-133.

Dunn W. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliff: Prentice Hall.

Einaudi, L. (1959). *Prediche Inutili*. Einaudi.

Éupolis (2016a). *Missione valutativa "Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia"*. Éupolis Lombardia.

Éupolis (2016b). *Linee guida per la redazione delle clausole valutative*. Relazione finale.

Feinstein, O. N. (2002). Use of Evaluations and the Evaluation of their Use. *Evaluation*, 8(4): 433–439.

Fleischer, D. N., & Christie, C. A. (2009). Evaluation Use. Results From a Survey of U.S. American Evaluation Association Members. *American Journal of Evaluation*, 30(2), 158-175.

Forss, K. et al. (2002). Process Use of Evaluations Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. *Evaluation*, 8(1): 29–45.

Freeman, H. E., & Bernstein, I. N. (1975). Evaluation research and public policies. *Policy studies and the social sciences*, 2, 2.

Gigerenzer, G., & Gaissmaier, W. (2011), Heuristic Decision Making, *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482.

Gigerenzer, G., & Brighton, H. (2009). Homo heuristicus: Why biased minds make better inferences. *Topics in cognitive science*, 1(1), 107-143.

Giovannini, E. (2014). *Scegliere il futuro. Conoscenza e politica al tempo dei Big Data*. Il Mulino, Bologna.

Giupponi, T.F., & Caruso, C. (2011). Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali. *Istituzioni del federalismo*, Quaderni 1.

Henry, G. T., & Mark, M. M. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293–314.

Hansen, B. M., & Vedung, E. (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3), 295-313.

Havelock, R. G. (1975). *Research on the Utilization of Knowledge*. Ann Arbor Michigan: Institute for Social Research, University of Michigan.

Hayek, F. A. (1945). The use of knowledge in society. *The American economic review*, 35(4), 519-530.

Højlund, S. (2014). Evaluation use in the organizational context—changing focus to improve theory. *Evaluation* 20(1), 26-43.

- Jacob, S., & Varone, F. (2002). L'institutionnalisation de l'évaluation de politiques publiques: expérience étrangères et scénarios pour la Belgique. *Association universitaire de recherche sur l'action publique*, Université de Louvain.
- Jacob, S. (2005). *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, (No. 35), Peter Lang.
- Jacob, S., Speer, S., & Furubo, G. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6–31.
- Kahneman, D. (2012). *Pensieri lenti e veloci*. Mondadori.
- Kirkhart, K. E. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Direction for Evaluation*, 2000(88), 5-23.
- Knorr, K. D. (1977). Policy-makers Use of Social Science Knowledge: symbolic or instrumental?, in Weiss, *Using Social Research in Public Policy-making*, Lexington: Lexington Books.
- Kundin, D. M. (2010). A Conceptual Framework for How Evaluators Make Everyday Practice Decisions. *American Journal of Evaluation*. 31(3), 347-362.
- Landri, R., Lamara, N., & Amari, M. (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, 30(2), 333-349.
- Landri, R., Lamara, N., & Amari, M. (2003). The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies. *Public Administration Review*, 63(2), 192-205.
- Leviton, L. C., & Hughes, E. F. X. (1981). Research on the Utilization of Evaluation. A Review and Synthesis. *Evaluation Review*, 5(4), 525-548.
- Lieberman, L.D., Fagen, M.C., & Neiger, B.L. (2014). Evaluating programs that address ideological issues: ethical and practical considerations for practitioners and evaluators. *Health Promotion Practice*, 15(2), 161-167.
- Lindblom, C.E., & Cohen, D.K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving* (Vol. 21). Yale University Press.
- Love, A. J. (1983). The organizational context and the development of internal evaluation. *New Directions for Program Evaluation*, 1983(20), 5–22.

- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press, London.
- Malvicini, M. (2017). Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari. *Rivista AIC, Associazione Italiana Costituzionalisti*, 2017(2).
- Mark, M. M., & Henry, G. T. (2004). The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence. *Evaluation*, 10(1), 35-57.
- Martini, A. (2004). *Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico*, Relazione presentata alla VII Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10.
- Mathison, S. (2005). *Encyclopedia of evaluation*. Sage.
- McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 165-179.
- OCSE (2001). *Regulatory Reform in Italy. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. OECD Publication, Paris, France.
- OCSE (2009). *Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*. OECD Reviews of Regulatory Reform.
- Pagotto, C., & Di Giambattista, L. (2016). *Il controllo sui costi della legislazione in Germania. Il Nationaler Normenkontrollrat (NKR)*. Dossier Esperienze n. 12, Ufficio valutazione d'impatto, Senato della Repubblica.
- Patton, M. Q. (1978). *Utilization-Focused Evaluation*. Sage Publication, Thousand Oaks.
- Patton, M. Q. (1988a). Reports on topic areas: The evaluator's responsibility for utilization. *Evaluation Practice*, 9(2), 5-24.
- Patton, M. Q. (1988b). How primary is your identity as an evaluator?. *Evaluation Practice*, 9(2), 87-92.
- Patton, M. Q. (1997). Discovering Process Use. *Evaluation*, 4(2), 225-233.
- Patton, M. Q. (2012). *Identifying the Intended User(s) and Use(s) of an Evaluation*. IDRC Evaluation, Evaluation Guidelines.

- Patton, M. Q., Grimes, P. S., Guthrie, K. M., Brennan, N. J., French, B. D., & Blyth, D. A. (1977). In search of impact: An analysis of the utilization of federal health evaluation research. In C. H. Weiss (Ed.), *Using social research in public policy making*. Lexington.
- Price, D. K. (1954). *Government and Science. Their Dynamic Relation in American Democracy*. New York University Press, New York.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino, Bologna.
- Rich, R. F. (1977). Uses of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding, In: Weiss, C. H. (Ed.), *Using Social Research in Public Policy-making*. Lexington: Lexington Books.
- Rich, R. F. (1979a). The Pursuit of Knowledge. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 1979(1), 6-30.
- Rich, R. F. (1979b). Knowledge Production and Utilization: the Use of Scientific Information in Decision Making. *American Behavioral Scientist*, 22(3).
- Rich, R. F. (1991). Knowledge Creation, Diffusion, and Utilization. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 12(3), 319-337.
- Rich, R. F. (1997). Measuring Knowledge Utilization: Processes and Outcomes. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 10(3), 11-24.
- Rich, R. F., & Oh, C. H. (1993). Utilization of Policy Research. *Encyclopedia of Policy Studies (2nd ed.)*, New York.
- Rossi, P. H. (2004). An Overview of Program Evaluation, In Rossi, P. H., Lipsey, M. W., Freeman, H. E. (Eds.), *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage Publication, Inc.
- Ruskus, J. A., & Alkin, M. C. (1984), *Factors common to high-utilization evaluations*, Center for the Study of Evaluation, Graduate School of Education, University of California.
- Sansò, A. (2015). *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia*. Dossier Esperienze n. 9, Ufficio valutazione d'impatto, Senato della Repubblica.
- Sansò, A. (2016). *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania*. Dossier Esperienze n. 11, Ufficio valutazione d'impatto, Senato della Repubblica.

- Saunders, M. (2012). The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach. *Evaluation*, 18(4), 421–436.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus*. Sage.
- Scriven, M. (1996). The theory behind practical evaluation. *Evaluation*, 2(4), 393-404.
- Shanteau, J. (1992). How much information does an expert use? Is it relevant?. *Acta Psychologica*, 81(1), 75-86.
- Shulha, L. M., & Cousins, J. B. (1997). Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986. *Evaluation practice*, 18(3), 195-208.
- Snow, C. P. (1961). *Science and Government*. Harvard University Press.
- Stevahn, L., & King, J. A. (2016). Facilitating interactive evaluation practice: Engaging stakeholders constructively. In R. S. Fierro, A. Schwartz, & D. H. Smart (Eds.), *Evaluation and Facilitation. New Directions for Evaluation*, 149, 67–80.
- The Pew Charitable Trusts (2014). *Evidence-Based Policymaking*. A guide for effective government, MacArthur Foundation.
- Toniato, S. F. (2017). La valutazione nel controllo parlamentare, in https://www.senato.it/4777?testo_generico=1300# (consultato in data 29/10/2017).
- Tourmen, C. (2009). Evaluators' Decision Making. The Relationship Between Theory, Practice, and Experience. *American Journal of Evaluation*, 30(1), 7-30.
- Valovirta, V. (2002). Evaluation Utilization as Argumentation. *Evaluation*, 8(1).
- Volkov, B. B. (2011). Beyond being an evaluator: The multiplicity of roles of the internal evaluator. *New Directions for Evaluation*, 2011(132), 25–42.
- Weiss, C. H. (1970). The Politicization of Evaluation Research. *Journal of Social Issues*, 26(4), 57-68.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: methods for assessing program effectiveness*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Weiss C. H. (1973). Where Politics and Evaluation Research Meet. Reprinted in Weiss (1993), *Evaluation Practice*, 14(1), 93-106.

- Weiss, C. H. (1977a). Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. *Policy analysis*, 531-545.
- Weiss, C. H. (1977b). *Using social research in public policy making*. Lexington, Mass.
- Weiss, C. H. (1988a). *Evaluation for decisions: Is anybody there? Does anybody care?*. Plenary address for meeting of the American evaluation Association, Boston.
- Weiss, C. H. (1988b). If program decisions hinged only on information: A response to Patton. *Evaluation practice*, 9(3), 15-28.
- Weiss, C. H. (1998). Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.
- Weiss, C. H., & Bucuvalas, M. J. (1977). The challenge of social research to decision making. *Using social research in public policy making*, 11, 213.
- Weiss, C. & Bucuvalas, M., (1980). *Social Science Research and Decision Making*. Columbia University Press, New York.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and the Craft of Policy Analysis*. Little, Brown, and Company, Boston.
- Wirths, D., & Horber, P. K. (2016). *Les clauses d'évaluation dans le droit des cantons suisses: leur diffusion, leur contenu et la justification à l'origine de leur adoption*. *Leges*, 2016(3), 485-502.
- Yarbrough, D.B., Suhla, L.M., et al. (2011). *The Program Evaluation Standards. A Guide for Evaluators and Evaluation Users*. SAGE Publications, Inc.
- Zamboni, M. (2012). L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2012(1), 133-160.

Interviste

1. Dirigente amministrativo di giunta, 23 gennaio 2017 (DIR)
2. Luigi Nava, Ricercatore interno, 20 dicembre 2016 (VAL1)
3. Fabio Pizzul, Consigliere PD e membro della Commissione carceri, 13 gennaio 2017 (PD1)
4. Elvira Carola, Dirigente Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali, 11 gennaio 2017 (UA)
5. Paola Macchi, Consigliere M5S e membra della Commissione carceri, 19 gennaio 2017 (M5S)
6. Carlo Borghetti, Consigliere PD e Vicepresidente del Comitato paritetico di controllo e valutazione, 20 gennaio 2017 (PD2)
7. Andrea Molteni, Ricercatore esterno, 16 dicembre 2016 (VAL2)
8. Fabio Fanetti, Consigliere di maggioranza della lista Maroni Presidente e Presidente della Commissione carceri, 24 gennaio 2017 (MP)
9. Guido Gay, Project Leader della missione valutativa, 23 novembre 2016 (EU1)
10. Laura Barzaghi, Consigliere PD e membro del Comitato paritetico di controllo e valutazione, 17 gennaio 2017 (PD3)
11. Michele Busi, Consigliere PD e membro della Commissione carceri, 24 gennaio 2017 (PD4)
 - a. Federica Parodi, assistente del consigliere Busi (AS)
12. Paolo Pinna, Dirigente responsabile della missione valutativa, 15 dicembre 2016 (EU2)
13. Raffaele Monteleone, Ricercatore esterno, 15 dicembre 2016 (VAL3)