

**X Workshop dei Docenti e dei Ricercatori Universitari di
Organizzazione Aziendale**

Cagliari, 29-30 aprile 2009

**Track 5: Per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività del
settore pubblico**

**Sfide della valutazione nel settore pubblico e
teoria dell'organizzazione**

Maddalena Sorrentino

Dipartimento di Scienze economiche, aziendali e statistiche
Università degli studi di Milano
Via Conservatorio 7, 20122 Milano
maddalena.sorrentino@unimi.it

SFIDE DELLA VALUTAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO E TEORIA DELL'ORGANIZZAZIONE

Maddalena Sorrentino

Introduzione

Valutare i risultati riferiti sia ai vari settori di intervento, sia nell'ordinaria gestione dei servizi, sia a programmi e progetti innovativi, è cruciale per le amministrazioni pubbliche. Da più parti si sta affermando la necessità di render conto, di giustificare l'enorme utilizzo di risorse collettive in base a risultati accertati e documentati che corrispondano al valore di quanto le istituzioni ricevono dalla società (Rebora, 1999).

La pratica valutativa nel settore pubblico nasce negli Stati Uniti intorno agli anni '60, mentre in Italia è presente dagli anni '90, soprattutto per effetto dei regolamenti europei relativi ai Fondi strutturali. Da allora, la valutazione degli investimenti, la valutazione di impatto ambientale, la valutazione riguardante il settore dell'istruzione o della sanità sono entrate stabilmente nel nostro contesto politico-istituzionale (Stame, 2007). In altre aree di intervento, invece, l'assimilazione di una cultura orientata alla valutazione procede con lentezza, anche perché 'non è possibile riferirsi a uno schema univoco ed omogeneo, ma occorre tenere conto di diversi piani di valutazione, intrinsecamente non omogenei' (Rebora e Meneguzzo, 1990, p. 78). Ad esempio, disponiamo di una considerevole mole di dati sulla spesa delle amministrazioni pubbliche in tecnologie e apparati informatici, che costituiscono un ingrediente essenziale nell'ambito delle politiche per l'e-government, tuttavia sappiamo ancora molto poco sugli effetti di queste politiche (Picci, 2006).

Una politica pubblica (*policy* in inglese) è un insieme di linee d'azione per far fronte a un problema collettivo (Regonini, 2001). La valutazione è un giudizio sulla capacità di tale politica di trasformare nella direzione voluta lo stato della situazione-problema (Dente e Vecchi, 2001, p. 14). È un processo finalizzato a identificare il senso, il significato di un intervento (De Ambrogio, 2003, p. 29). La valutazione può riguardare: a) i 'prodotti'

generati dal provvedimento (*output*) o gli effetti sui destinatari (ossia i cosiddetti *outcome* e impatti); b) l'implementazione, ossia l'attuazione dei provvedimenti; oppure, c) le fasi in cui l'agenda politica prende forma (*issue-making* e *decision-making*). A seconda del momento in cui viene svolta, si parla di valutazione *ex post* con riferimento alle attività che analizzano retrospettivamente gli esiti (*output*, *outcome* e impatti). La valutazione in itinere, invece, è condotta durante l'implementazione, ossia l'attuazione della politica. Infine la valutazione *ex ante* viene praticata prima della fase attuativa. Le esigenze conoscitive alla base dei tre tipi di valutazione sono diverse. Tipicamente, nel caso della *ex ante* ed *ex post*, lo scopo è confermare o revocare decisioni già prese. La valutazione in itinere – che generalmente risponde a un'esigenza conoscitiva più ampia – si propone di dare conto di quanto avviene lungo il percorso di implementazione del provvedimento.

Questo articolo sostiene che le difficoltà che la valutazione incontra in ambito pubblico vadano ricercate sul versante concettuale. Nel prosieguo si proverà a dimostrare come intendere l'organizzazione in termini di 'attività dell'organizzare' possa contribuire a collocare il problema della valutazione sotto una luce diversa. Le riflessioni preliminari qui offerte si propongono di offrire un'opinione scientificamente fondata sull'attuazione di un recente provvedimento adottato dal Comune di Milano in tema di lotta all'inquinamento atmosferico legato al traffico automobilistico privato. La teoria dell'organizzazione sarà il campo di conoscenze cui la discussione farà principale riferimento. Vincoli di spazio non ci consentono di soffermarci sugli strumenti, i metodi, le misure che possono essere impiegati nella progettazione ed attuazione della pratica valutativa nel settore pubblico.

Il caso empirico è illustrato sotto forma di studio esplorativo, il cui scopo è sviluppare ipotesi pertinenti e proposte da sottoporre a ulteriore approfondimento (Yin, 2003). Alla base di questa scelta metodologica vi è il fatto che il ciclo della policy presa in esame non si è ancora concluso al momento in cui questo contributo viene scritto. L'amministrazione municipale milanese ha infatti fissato in 12 mesi la durata della sperimentazione del nuovo provvedimento, che è entrato in vigore il 2 gennaio 2008. L'analisi esplorativa è stata condotta avvalendosi di varia documentazione ufficiale reperibile sui siti web degli enti coinvolti, e su

articoli e saggi apparsi sulla stampa quotidiana e periodica nel periodo giugno 2008-gennaio 2009.

L'articolo si compone di cinque sezioni. Dopo l'introduzione, saranno brevemente richiamate alcune proposte teoriche che hanno affrontato il tema della valutazione in ambito pubblico; le difficoltà che esse incontrano saranno ricondotte alle concezioni su cui queste teorie si fondano. Si passerà quindi alla descrizione delle tappe che hanno portato all'implementazione del progetto Ecopass, per illustrare successivamente in che modo il Comune di Milano ha affrontato le tematiche valutative riguardanti questo provvedimento. Il caso empirico verrà quindi commentato alla luce di diversi framework teorici. La parte finale dell'articolo è dedicata alla discussione delle implicazioni derivanti dall'utilizzo, nell'attività valutativa, di una 'cassetta degli attrezzi' teoricamente fondata.

I nodi della valutazione nella letteratura

Valutazione è un termine che può assumere una pluralità di significati diversi, a seconda della prospettiva disciplinare adottata dall'osservatore e del contesto esaminato. Un buon punto di partenza è la definizione proposta da Rossi e Berk (1981) citata in Browne e Wildavsky (1983, p. 185):

La valutazione può essere condotta per rispondere a domande che possono sorgere durante la formulazione di una politica pubblica, in fase di disegno di programmi, in fase di miglioramento di programmi, e per testare l'efficienza e l'efficacia di programmi in vigore o futuri. Domande specifiche possono riguardare l'ampiezza di un problema sociale, le capacità che un programma possa migliorare un problema, se i programmi sono efficaci, se i benefici di un programma ne giustificano il costo (...).

Rossi e Berk fanno riferimento a politiche pubbliche e a programmi in fase di sviluppo o già entrati in fase di attuazione, sottolineando la natura applicata della ricerca valutativa. Quest'ultima non consiste in un generico studio sul cambiamento sociale e politico, ma viceversa si indirizza a uno *specifico intervento* (corsivo nostro, Lippi, 2007; Sinclair, 2001; Stame, 2007), avviato su iniziativa di un committente individuale o collettivo (policymaker, responsabili di programma, manager pubblici, gruppi di

interesse). Il valutatore accerta – con riferimento alle esigenze informative e conoscitive dei decisori, e orientando l'analisi alle domande da questi espresse (Dente e Vecchi, 1999) - se l'intervento è stato in grado di dare risposta a un determinato problema collettivo (Mazmanian e Sabatier, 1981; Regonini, 2001; Stame, 2007).

A prima vista, i termini della questione sembrano sufficientemente chiari: l'analisi valutativa condotta su piani, programmi e progetti poggia su cinque domande fondamentali che ne rappresentano gli elementi costitutivi: Quando? Dove? Per chi? Cosa? Perché? (Browne e Wildavsky, 1983, p. 206). Intorno alle risposte fornite a questi quesiti, si delinea il percorso di ricerca in ottica di policy evaluation. Ad esempio, con riferimento alla prima domanda (Quando?): il valutatore dovrà stabilire l'opportunità di condurre una valutazione retrospettiva (ex post) o in itinere, ossia durante l'implementazione del programma, oppure se conviene analizzare il programma prima che venga attuato (ex ante). La seconda questione (Dove?) riguarda la scelta dei contesti da considerare: ad esempio l'ente responsabile dell'implementazione oppure un'altra realtà organizzativa oppure una certa popolazione-bersaglio. Le responsabilità nei confronti di un'istituzione di controllo o l'esigenza di dare supporto a critici o a sostenitori appartenenti a uno specifico gruppo di interesse orientano l'identificazione dei destinatari della ricerca (Per chi?). Rispondere alla domanda: Cosa? significa invece individuare l'oggetto su cui concentrare l'attenzione (es. progetto, programma, servizio) e chiedersi: quali modificazioni esso introduce nello status quo? (Regonini, 2001). Infine, le ragioni (così come sono intese dal committente) per intraprendere lo studio valutativo sono riassunte con la domanda: Perché? A seconda se l'obiettivo è guidare il miglioramento dell'impostazione del programma, oppure fornire un giudizio riepilogativo ('puntuale') su aspetti specifici del medesimo, si parla di valutazione formativa (formative evaluation) e valutazione riepilogativa (summative evaluation) (Scriven, 1991).

La policy evaluation deve alla chiarezza dei suoi assunti il suo principale merito (Lippi, 2007, p. 64): il criterio centrale di giudizio è costituito dalla realizzazione degli obiettivi del programma (Moro, 2005) e dal grado di congruenza tra performance conseguite ed obiettivi. La policy evaluation in questi anni ha contribuito in modo decisivo alla diffusione e consolidamento, in ambito pubblico, della pratica valutativa in tutti i paesi (Regonini, 2001, p. 171). Il disegno di una valutazione secondo questo

approccio deve essere specificato prima e, una volta accettato, viene seguito in modo rigoroso. La policy evaluation, inoltre, fa propria la distinzione tra policy makers e analisti, stabilendo un chiaro confine da cui entrambe le parti si sentono rassicurate: ai primi la divisione dei compiti, ai secondi l'individuazione dei mezzi migliori per realizzarli (ibidem, p. 235). Malgrado questi indubitabili meriti, la versione più ortodossa della policy evaluation rappresenta il bersaglio per una serie di proposte teoriche (che gli studiosi di politiche pubbliche raggruppano sotto il nome di policy inquiry) che avanzano forti dubbi tanto sugli assunti che la sostengono quanto sulla sua praticabilità. Va osservato che il panorama degli studi che si rifanno al filone policy inquiry è in realtà molto variegato dal punto di vista dell'impostazione concettuale e dei metodi di ricerca. Pertanto, in questa sede, ci limiteremo a richiamare sinteticamente alcuni aspetti comuni, utili per la discussione che intendiamo proporre.

Quando e dove. La valutazione può essere condotta in ogni momento ed essere svolta in maniera 'puntuale' o su base continuativa (Wildavsky, 1992), tuttavia la distinzione tra valutazione ex ante, in itinere ed ex post può dimostrarsi irrealistica alla prova dei fatti. Inoltre, non sempre l'analisi di un problema precede l'individuazione della soluzione, ma al contrario accade che le amministrazioni pubbliche decidano di intervenire su un problema perché ritengono di possedere le soluzioni adatte per risolverlo. Questo implica che a seconda dell'arco temporale e del contesto presi in considerazione, gli effetti attribuiti a un programma possono sovrapporsi, essere poco distinguibili o, addirittura, incompatibili.

Per chi. Come osservano March e Olsen (1989), spesso accade che i problemi da trattare hanno la capacità di attirare attori anziché viceversa. Le condizioni sociali sono elementi indispensabili per la determinazione del valore di una politica pubblica (Lippi, 2007). I risultati della valutazione acquistano significato solo in relazione alle risposte che i diversi portatori di interesse si aspettano (Del Vecchio, 2001). Considerato che ciascuna categoria di stakeholder ha una diversa agenda (Gregory e Martin, 2001), i nodi da sciogliere in sede di valutazione diventano quindi (Moro, 2005, p. 14): Quali sono i criteri di giudizio più importanti? Quelli del decisore politico? Quelli dei beneficiari diretti di un intervento? Quelli della società espressi tramite l'opinione pubblica? Quelli dell'ente finanziatore?

Cosa. La policy evaluation assume che fini e obiettivi delle politiche siano dati, e che quindi siano facilmente desumibili da testi e documenti

ufficiali. Considerato che la realtà politica (come nel caso italiano) è spesso caratterizzata da vaghezza della definizione legislativa (Rebora, 1999, p. 30), la domanda diventa allora: la valutazione deve limitarsi a tener conto degli obiettivi ufficiali, espliciti dell'intervento o, invece, è opportuno che consideri anche gli effetti imprevisti e le conseguenze inattese? È possibile – si chiedono Pressman e Wildavsky (1973) - esprimere un giudizio prescindendo da tali effetti?

Perché. Rossi, Freeman e Lipsey (1999) sottolineano la difficoltà a definire chiaramente gli scopi della valutazione, specie se i programmi hanno natura diffusa, si sviluppano in periodi lunghi, e producono i risultati attesi nel lungo termine o in un tempo imprecisato. Va poi considerato che nella maggior parte dei casi i politici e i responsabili di programma non dispongono di informazioni sulla performance attuale, e non hanno informazioni su come ottenere prestazioni più elevate. Di conseguenza, i vertici delle amministrazioni tendono ad assegnare una priorità piuttosto bassa al miglioramento della performance degli enti e dei programmi di cui sono responsabili. La letteratura di stampo economico-aziendale (tra cui: Buccellato, Asquer e Spano, 2007; Del Vecchio, 2001; Rebora, 1999) sottolinea altresì l'ambiguità della nozione di performance in ambito pubblico. Ad esempio, il livello di fornitura del servizio è ritenuto un indicatore di risultato non sempre adeguato. Pertanto qualunque sistema di misure è destinato, fatalmente, ad essere messo in discussione (Stewart e Walsh, 1994, citato in Del Vecchio, 2001).

In sintesi, le ricerche ispirate alla policy evaluation sono interessate a individuare parametri certi per la valutazione delle politiche, e ad evidenziare le condizioni che permettono l'adozione delle soluzioni migliori, predisporre sistemi di rilevazione dei dati per il monitoraggio dei risultati (Regonini, 2001). Pertanto, un efficace progetto è ritenuto la precondizione per assicurare buone performance (Buccellato, Asquer e Spano, 2004). Il limite principale attribuito a questi studi è l'incapacità di cogliere in modo realistico la dimensione sociale delle politiche, la loro dinamica spesso 'tortuosa', frutto di molteplici interessi e strategie di gioco tra 'attori partigiani' (Lindblom, 1959).

Le ricerche che fanno capo al filone cosiddetto policy inquiry cercano – in contrapposizione alla linearità dell'approccio mainstream – di gettare luce sulle complesse interazioni sociali che si accompagnano con l'attuazione delle politiche pubbliche. La possibilità di adottare un

approccio progettuale alla valutazione è negata (Guba e Lincoln, 1987), e ciò costituisce certamente un limite, mentre l'esito dei programmi risiede esclusivamente nel riconoscimento da parte degli stakeholders: la valutazione è un processo che crea 'la realtà' (ibidem, p. 141). A causa dell'imprevedibilità dei processi di attuazione, l'implementazione viene definita la 'scatola nera' del policy making (Barrett e Fudge, 1981).

Il tema della valutazione, dunque, occupa uno spazio rilevante (per una rassegna sulle principali scuole, vedi ad esempio: Moro, 2005; Regonini, 2001; Stame, 2007), dove le concezioni contrapposte e polarizzate che caratterizzano il dibattito rendono problematica l'interpretazione delle situazioni che la pratica valutativa deve fronteggiare nel concreto. Da qui sorge una duplice esigenza, sottolineata peraltro dagli studiosi più sensibili: da un lato, si tratta di 'aprire la scatola nera', ossia disporre di strumenti per comprendere il nesso causale che dovrebbe 'consentire l'attribuzione degli effetti al realizzarsi del programma' (Stame, 2007, p. xiv); ma, dall'altro, si rende necessario tradurre in termini operativi le proposte teoriche ('trasformare questa conoscenza in un appropriato strumento di intervento', Regonini, 2001, p. 184).

Un caso esemplificativo: il progetto Ecopass

Con l'idea di combattere l'inquinamento atmosferico giunto a livelli assai preoccupanti rispetto ai limiti fissati a livello Ue, il Comune di Milano nel luglio 2007 ha introdotto un ticket d'ingresso (chiamato Ecopass) che limita (da lunedì a venerdì, dalle ore 7.30 alle 19.30 esclusi i giorni festivi) l'accesso nel centro città ad alcune categorie di autoveicoli. Il provvedimento in questione (il primo del suo genere in Italia) è entrato in vigore in via sperimentale dal 2 gennaio 2008.

L'attuazione del programma – affidata ad una serie di entità facenti capo al Comune (polizia municipale, azienda pubblica di trasporti, divisione sistemi informativi ecc.) si è accompagnata alla realizzazione di numerosi interventi ad ampio raggio che hanno coinvolto la viabilità cittadina, le piattaforme informatiche, le procedure amministrative e la comunicazione istituzionale. Nella zona a traffico limitato (ZTL), che copre un'area di 8,2 km², pari al 4,5% del territorio comunale, vivono 77.000 persone (ossia il

6% dei residenti). Nel giro di pochi mesi sono stati effettuati investimenti considerevoli per realizzare, tra l'altro, 43 punti di accesso monitorati da apposite telecamere ed altri dispositivi elettronici di controllo a distanza. Quando gli autoveicoli transitano nella ZTL attraverso uno di questi varchi, i rispettivi numeri di targa ripresi dalle telecamere sono trasmessi a un elaboratore che è collegato con il database centrale del Ministero dei Trasporti. Una prima verifica ha l'effetto di escludere dai controlli sia i veicoli esentati dal pagamento che i veicoli a due ruote. Successivamente l'Azienda municipale dei trasporti (Atm) accerta caso per caso, mediante appositi procedimenti informatizzati, se i veicoli sono in regola col pagamento dell'Ecopass. La categoria di veicolo determina la 'classe inquinante' di appartenenza e, quindi, l'ammontare del corrispondente permesso di ingresso: le tariffe sono differenziate per classe veicolare, secondo il criterio 'più s'inquina più si paga'. In caso di irregolarità, gli operatori della Polizia locale procedono ad elevare le contravvenzioni.

Apposite convenzioni commerciali con edicole, garage, banche e vari esercizi pubblici sparsi sul territorio di Milano e provincia hanno creato un sistema diffuso di servizi correlati all'attivazione, al rinnovo, al rimborso e al pagamento delle tariffe Ecopass. L'implementazione del progetto si è accompagnata alla creazione di una nuova unità operativa (Ufficio Ecopass) e allo sviluppo di una nuova e complessa rete telematica che interconnette a una sala centrale di controllo una serie di punti informativi fisici e 'virtuali', tra cui un call center. In campo informatico, invece, è stata realizzata una serie di interventi sulle applicazioni software gestite dal Comune di Milano, dall'Atm, dalla Polizia locale. Per esempio, è stato necessario sviluppare nuovi programmi che rendessero possibile – da parte del sistema informatico comunale - l'accesso all'archivio elettronico delle targhe automobilistiche presso il Ministero dei Trasporti.

Sin dal novembre 2006, data in cui il Comune di Milano ha avviato il 'Piano per la mobilità sostenibile' entro il quale il progetto Ecopass si inserisce, il provvedimento ha alimentato un intenso dibattito che ha coinvolto non soltanto diversi livelli istituzionali e politici (ad es., oltre al Comune sono intervenuti la Provincia di Milano e la Regione Lombardia), ma anche tecnici ed esperti appartenenti a vari ambiti disciplinari. Inizialmente il Piano per la mobilità del Comune di Milano prevedeva un avvio della sperimentazione sin dal mese di febbraio 2007, seguita da un'entrata a regime nell'ottobre dello stesso anno. L'area cittadina

interessata era di ben 60 kmq, vale a dire il 33% del territorio comunale, e interessava una popolazione di 774.000 residenti (59% del totale).

Una volta che il sistema è entrato in funzione, la discussione tra i fautori del provvedimento e i suoi detrattori è stata alimentata da fatti specifici, tra cui l'errata collocazione dei segnali stradali ed alcuni malfunzionamenti relativi al sistema di tariffazione ed emissione dei permessi di ingresso. Inoltre, problemi tecnici riguardanti i dispositivi di lettura automatica dei numeri di targa hanno provocato l'emissione di circa 160mila verbali di contravvenzione errati, molti dei quali indirizzati a ignari automobilisti. Di conseguenza, sovraccarichi di lavoro relativi alla gestione dei ricorsi e alla richiesta di chiarimenti si sono registrati al call center, agli sportelli comunali, alle prefetture, agli uffici dei giudici di pace. Nel giro di breve tempo, molte delle anomalie riscontrate sono state superate e rimosse. A seguito del progetto, nuovi servizi di front-end (tra cui quello riguardante la gestione on-line delle contravvenzioni e dei ricorsi), sono stati sviluppati e resi accessibili all'intera cittadinanza.

Il progetto Ecopass prevede forme di 'citizen consultation' (così si legge sul sito web del Comune di Milano www.comune.milano.it), combinate con il monitoraggio dell'impatto del provvedimento dal punto di vista ambientale, socio-economico e del traffico. Tuttavia, almeno finora, il Comune di Milano – attraverso la sua 'Agenzia per la mobilità' – si è limitato a diffondere report periodici riguardanti i flussi di traffico e la qualità dell'aria nel centro città. Al momento in cui scriviamo questo articolo, sembra assai probabile una reiterazione del provvedimento anche per il 2009.

Commento al caso

Un provvedimento complesso e controverso come quello appena descritto colloca il valutatore in una difficile posizione: valutare significa collegare "contesto e contenuto di ciò che viene implementato" (Pressman e Wildavsky, 1973). Si può giungere a giudizi diversi assumendo posizioni cognitive diverse (Lippi, 2007, p. 21). La posizione più diffusa è il senso comune. L'opinione dell'uomo della strada si traduce nell'approvazione o disapprovazione delle scelte promosse da una certa amministrazione

pubblica, con riferimento ai principi ispiratori oppure ai risultati percepiti (ad es. i servizi resi). Questo tipo di opinione non consente di formulare giudizi di merito, e inoltre è di scarsa utilità nel fornire possibili spiegazioni relativamente agli esiti osservati in seguito all'entrata in vigore di un provvedimento. Un esempio di valutazione di grado zero è l'accesso dibattito – riportato anche sui maggiori quotidiani nazionali – che ha coinvolto l'opinione pubblica intorno al progetto Ecopass.

Oltre al giudizio di senso comune vi è la posizione dell'esperto, ossia di chi ha un'esperienza diretta o una specifica competenza in materia. Il giudizio chi è parte in causa (il termine comunemente usato è stakeholder) è, per definizione, partigiano (Lindblom, 1964). Quindi, se uno stakeholder è un organo politico, la valutazione tende a rispecchiare valori e interessi ideologicamente orientati. Si parla in questo caso di valutazione di grado uno. Il dibattito relativo al progetto Ecopass ha visto la partecipazione delle associazioni ambientaliste, di rappresentanti delle istituzioni locali (tra cui i comuni dell'hinterland milanese) interessate al provvedimento. Anche alcuni comitati di cittadini e delegati di varie categorie (es. artigiani, esercenti, professionisti, imprese della provincia) hanno fatto presenti le loro esigenze.

L'opinione al di sopra del grado uno è esterna rispetto all'arena di policymaking, ossia non è influenzata dalle posizioni e dagli interessi degli stakeholders. Questo tipo di prospettiva è collocabile al grado due. Secondo Lippi (ibidem, p. 23), si tratta di una posizione ideale per cogliere un duplice obiettivo, ossia 'conoscere e rendere conto'. In questo senso, la valutazione colloca in una luce diversa i problemi sul tappeto. Tornando al caso Ecopass, il Comune di Milano ha previsto che il grado di raggiungimento degli obiettivi venga sottoposto a verifica al termine del periodo sperimentale. Finora – almeno a nostra conoscenza – nessun tentativo di valutazione di grado due è stato condotto.

Come sono stati affrontati i nodi della valutazione nell'ambito del progetto Ecopass? Proseguendo con la schematizzazione proposta da Lippi, possiamo affermare che finora i giudizi formulati dalle diverse parti in causa sono collocabili al grado zero e al grado uno. Ad es. nel mese di luglio 2008 gli assessori milanesi al Traffico e alla Salute hanno diffuso un documento congiunto che dimostrerebbe una correlazione tra l'entrata in funzione dell'Ecopass e l'andamento dei ricoveri in 5 ospedali per patologie ricollegabili all'inquinamento atmosferico, riferiti alla

popolazione residente nel centro storico. Il confronto è avvenuto rispetto alla situazione del 2007. In un comunicato stampa del 16 febbraio 2009 il Comune ha resi noti altri dati:

Ecopass si è dimostrato, nei primi 11 mesi di applicazione, un provvedimento efficace per ridurre il traffico sia nell'area centrale della Cerchia dei Bastioni, dove è diminuito dell'12,3 per cento, sia nel resto della città con una diminuzione del 3,6 per cento.

Importanti risultati sono stati registrati anche per la variazione del parco auto: sono diminuiti del 56,7 per cento i veicoli più inquinanti (classi 3, 4 e 5) pari a 21.369 unità in meno al giorno. Sono aumentati del 5,5% i veicoli non soggetti a pagamento (classe 1 e 2) pari a 2.864 veicoli in più al giorno.

All'interno dell'area Ecopass il Pm₁₀ allo scarico si è ridotto del 23 per cento e la CO₂ del 15 per cento.

È stata registrata anche una diminuzione del numero di ricoveri causati da patologie respiratorie: meno 5 per cento nei primi sei mesi del 2008 rispetto allo stesso periodo del 2007.

Utilizzando gli schemi della policy evaluation, possiamo dire che il Comune ha inteso dimostrare l'efficacia del provvedimento in questione presentando dati sull'output (ossia i prodotti delle attività poste in essere in relazione all'Ecopass) e sull'outcome (ossia i risultati sperimentati dai destinatari in diretta conseguenza delle politiche adottate, Regonini, 2001). Le analisi di impatto, vale a dire il tipo di valutazione più impegnativo da praticare, perché rivolto a determinare se il programma ha influenzato nel modo previsto la situazione-problema (Dente e Vecchi, 1999; Regonini, 2001), non sono state intraprese.

La chiave di lettura offerta dalla policy inquiry suggerisce che a Milano ha prevalso la logica nota sotto il nome di *delivery benchmarking*, ossia è stata privilegiata la rendicontazione, in corso d'opera, di una serie di informazioni prodotte dalla stessa amministrazione implementatrice. Senza entrare nel merito dell'attendibilità scientifica dei criteri e delle misure scelti dal Comune per dimostrare e comunicare alla cittadinanza il raggiungimento degli obiettivi alla base del progetto Ecopass (ossia: 'Meno traffico, più aria pulita', così recita lo slogan presente sul sito web del Comune), riteniamo di essere di fronte a un tentativo di valutazione tutto interno all'arena di policy making, che è consistito essenzialmente nella documentazione selettiva (ossia «without evidence of lack of success», Thompson, 1967, p. 93) di risultati ottenuti nell'arco temporale considerato. Inoltre i dati diffusi non distinguono tra effetti lordi ed effetti

netti (Moro, 2005), quindi non siamo in grado di affermare se quanto riscontrato da alcuni destinatari dell'intervento (ad es. dai residenti nell'area Ecopass) si è verificato a spese di altri soggetti (tra cui gli abitanti in zone limitrofe che, invece, potrebbero aver registrato un aumento della congestione e dell'inquinamento da polveri sottili prodotti dal traffico privato e pubblico). Possiamo dunque concludere che il Comune si è mosso su un terreno che Reborà (1999, p. 40) ha definito con l'efficace espressione di 'metodi prealutativi'. Di sicuro, permane l'effetto 'scatola nera' relativamente ai processi che hanno generato (o avrebbero dovuto generare) gli esiti attesi.

Per fare un passo avanti nella chiarificazione concettuale dell'implementazione dell'Ecopass, può essere allora opportuno ricorrere agli apporti analitici offerti dalla teoria organizzativa. Questa scelta non è antitetica rispetto ad altri apporti disciplinari, ma al contrario si pone in termini di reciproco arricchimento. Senza dimenticare il fatto, indubbio, che è la teoria organizzativa che presiede alla logica del processo che ordina gli obiettivi e le azioni tecniche nelle realtà organizzate (Maggi, 2003). Proprio su questa logica conviene ora soffermarsi.

Nelle pagine precedenti abbiamo osservato come le impostazioni teoriche prevalenti che hanno affrontato il tema della valutazione dei risultati delle amministrazioni pubbliche si basano su opposte concezioni di razionalità assoluta, *a priori* o *a posteriori*. Un diverso quadro interpretativo si configura se l'organizzazione è invece intesa come processo di azioni e decisioni guidate da razionalità *intenzionale e limitata*; la valutazione è allora anch'essa un processo d'azione, intenzionalmente e limitatamente razionale, intrinseco all'organizzazione.

Sulla base degli schemi teorici che fanno proprio questo modo diverso di concepire l'organizzazione, ritorniamo sul caso Ecopass. Il quadro analitico offerto dalla teoria dell'agire organizzativo (Maggi, 1990; 2003) suggerisce di impostare la valutazione in termini di scelte di processo d'azione, cioè 'di valutazione dei rapporti tra i piani d'azione organizzativa' (Maggi, 1990, p. 94): strutturale, tecnica e istituzionale. Tanto le scelte quanto la valutazione delle scelte sono condizionate dalla variabilità degli obiettivi e delle conoscenze tecniche, mentre i risultati attesi e i modi per raggiungerli sono soggetti a incertezza (ibidem, p. 95). L'implementazione dell'Ecopass da parte del Comune di Milano si può interpretare come processo d'azione caratterizzato da incertezza sulle

azioni tecniche (dovuta sia alla mancanza di consenso, che di conoscenze sui rapporti mezzi-risultati) e di relativa certezza sull'azione istituzionale. Pertanto, la valutazione volta ad accertare il conseguimento dei risultati attesi dal provvedimento in questione non può essere affrontata ricorrendo al calcolo di efficienza (praticabile soltanto in situazioni caratterizzate sia da certezza sugli obiettivi, sia da completezza delle conoscenze tecniche); è tuttavia possibile attuare una strategia valutativa di efficacia rispetto allo stato desiderato (Thompson, 1967).

In questa sede, vista la natura esplorativa del nostro studio, non siamo in grado di proporre una ricostruzione puntuale dei processi di azione e decisione che si sono accompagnati con l'implementazione dell'Ecopass. Abbiamo visto che questo progetto ha dato origine a un confronto aspro anche in seno alla stessa giunta comunale che lo ha varato. Quindi un utile punto di partenza ai fini della ricostruzione della politica in questione (e dei suoi esiti), potrebbe essere quello di gettare luce sui processi decisionali che ne hanno guidato il disegno strategico. Il fatto poi che nella valutazione delle congruenze tra processi analiticamente individuati sia compresa altresì la valutazione del benessere dei soggetti coinvolti (Maggi, 1990) è un ulteriore elemento che distingue la teoria dell'agire organizzativo da altre proposte teoriche.

Le differenze rispetto alle impostazioni richiamate nelle pagine precedenti sono evidenti. Adottando un quadro analitico secondo il quale la valutazione è parte integrante dell'azione organizzativa, anche gli obiettivi che guidano le scelte di processo assumono una connotazione diversa. Essi non sono statici e immutabili, ma al contrario si configurano come 'campi d'azione futuri' (Thompson, 1967) progettati dalla coalizione dominante. In questa logica la valutazione è anche azione organizzativa, il che significa che essa concorre all'autorganizzazione del sistema. Con quali conseguenze? In questa sede ci limitiamo a sottolineare un aspetto particolarmente rilevante dal punto di vista del management. Nello specifico, ci riferiamo al fatto che solo una valutazione così intesa può attivare capacità di lettura e di interpretazione di un processo continuamente mutevole e aperto al cambiamento come l'implementazione dell'Ecopass; in questo senso la valutazione può diventare uno strumento di intervento all'interno di una specifica realtà, coinvolgendo diversi piani (tecnico, strutturale, istituzionale). La valutazione basata su rapporti

deterministici tra mezzi e risultati, invece, ha l'effetto di ridurre drasticamente gli spazi per introdurre eventuali modifiche o miglioramenti.

Implicazioni e conclusioni

Questo articolo sostiene l'utilità di adottare un approccio alla valutazione dell'implementazione delle politiche pubbliche che fa riferimento alla teoria dell'organizzazione, e che appare molto interessante sotto il profilo euristico. In particolare, l'impostazione concettuale che intende l'organizzazione come processo guidato da razionalità intenzionale e limitata appare adeguata per rispondere all'esigenza che fa da sfondo alla valutazione (a sua volta intesa come processo d'azione), vale a dire: interpretare e spiegare la realtà, e – nel contempo - intervenire sulla realtà medesima orientando il processo verso risultati più soddisfacenti. Va da sé che la congruenza tra gli obiettivi dell'azione e le relazioni tra processi ai diversi livelli non potrà mai essere né ottimale né completa.

Ma quali sono i vantaggi derivanti dall'aggiungere la dimensione organizzativa – secondo la prospettiva qui indicata - alla 'cassetta degli attrezzi' concettuali a disposizione del valutatore? In questa sede ci limitiamo a citare alcuni aspetti meritevoli di attenzione, in vista di una prosecuzione della nostra ricerca. Anzitutto, focalizzare l'attenzione sui processi di azione e decisione significa considerare il tempo una variabile chiave. Ricordiamo che la valutazione in itinere è quella che offre ai policymaker e ai manager l'apporto più significativo per correggere o (ri)orientare l'azione pubblica. Focalizzarsi sugli esiti ex post dei programmi implementati, invece, non è sufficiente per aprire la scatola nera.

Secondo, e in conseguenza del punto precedente, gettare luce sul dispiegarsi dei processi d'azione e decisione accresce la conoscenza organizzativa in senso stretto, quella cioè che 'riguarda la capacità di valutare la strumentalità delle azioni di strutturazione' (Fabbri, 2003, p. 139). Come sottolineato da Patton (1998, p. 327) tale capacità si traduce in 'imparare come apprendere'.

Terzo, la prospettiva secondo cui l'organizzazione è intesa come un processo intenzionalmente orientato a uno scopo, invece che un'entità

reificata, permette di utilizzare i medesimi strumenti concettuali anche per interpretare situazioni in cui il cambiamento (usando un'espressione comune nella letteratura mainstream) oltrepassa i 'confini' di una specifica istituzione. Riconoscere la dimensione interorganizzativa (che coinvolge cioè enti diversi e livelli istituzionali multipli) assume particolare significato, dal momento che gli interventi di rilevanza pubblica difficilmente investono una sola amministrazione: si veda, ad es., la tendenza sempre più diffusa alla gestione associata (tra diverse istituzioni) di servizi su base territoriale (Sorrentino e Ferro, 2008; Thoenig, 2005).

Il nostro contributo alla riflessione sul tema della valutazione per ora si ferma qui. Abbiamo presentato un primo tentativo di esplorazione nella direzione tracciata dagli studi organizzativi. Il progetto Ecopass verrà probabilmente reiterato, quindi la ricerca potrà proseguire nei prossimi mesi per cercare, sperabilmente, di mettere in luce altre implicazioni meritevoli di interesse per lo studio e la pratica della valutazione.

Bibliografia

- Azzone G., Dente, B. (1999), *Valutare per governare*, Etas, Milano.
- Browne A., Wildavsky, A. (1983), "What Should Evaluation Mean to Implementation?", in J. Pressman, A. Wildavsky (1973). *Implementation*, University of California Press, Berkeley (Third ed.).
- Buccellato A., Asquer A., Spano A. (2004), *Il governo delle aziende pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- De Ambrogio U. (2003) (a cura di) (2003), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma (2^a rist.).
- Del Vecchio M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Dente B., Vecchi G. (1999), "La valutazione e il controllo strategico", in G. Azzone, B. Dente (a cura di) *Valutare per governare*, Etas, Milano.
- Fabbri T.M. (2003), *L'apprendimento organizzativo*, Carocci, Roma.
- Gregory D., Martin S. (1994), "Crafting Evaluation Research in the Public Sector: Reconciling Rigour and Relevance", *British Journal of Management*, 5, Special Issue, June, S43-S52.
- Guba E.G., Lincoln Y.S. (1987), "La valutazione di quarta generazione", in N. Stame (a cura di) (2007). *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Lindblom C. (1964), *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*, The Free Press, New York.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Maggi B. (1990), *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*, Etas, Milano.
- Maggi B. (2003), *De l'agir organisationnel. Un point de vue sur le travail, le bien-être, l'apprentissage*, Octarès, Toulouse.

- March J, Olsen J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York.
- Moro G. (2005), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Patton M.Q. (1998) “Alla scoperta dell’utilità del processo” in Stame N. (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 325-336.
- Picci L. (2006), “Misurare l’e-government: il caso italiano”, *ASTRID-Rassegna* n. 2, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/3343/>
- Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation*, University of California Press, Berkeley (Third ed.).
- Rebora G. (1999), *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche*, Guerini e Associati, Milano.
- Rebora G., Meneguzzo, M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Rossi P., Berk R.A. (1981), “An Overview of Evaluation Strategies and Procedures”, *Human Organization*, 40(4), pp. 287-299.
- Rossi P.H., Freeman H., Lipsey M.W. (1999), “Costruire valutazioni ‘su misura’”, in N. Stame (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, Sage, Newbury Park.
- Sinclair T.A.P. (2001), “Implementation Theory and Practice: Uncovering Policy and Administration linkages in the 1990s”, *International Journal of Public Administration*, 24(1), pp.77-94.
- Sorrentino M., Ferro E. (2008), “Does the Answer to eGovernment Lie in Intermunicipal Collaboration? An Exploratory Italian Case Study”, In M. Wimmer J.H. Scholl, E. Ferro (eds.) *Electronic Government, Communication Proceedings of the Fifth International EGOV 2008 Conference*, Turin (Italy), Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, pp. 1–12.
- Stame N. (a cura di) (2007), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Stewart J., Walsh K. (1994), “Performance measurement: when performance can never be finally defined”, *Public Money and Management*, April-June (2), pp. 45-49.
- Thoenig G.C. (2005), “Territorial administration and political control: decentralization in France”, *Public Administration*, Vol. 83, 3, pp. 685–708.
- Thompson J.D. (1967), *Organizations in action*, McGraw Hill, New York.
- Veryard R. (1991), *The Economics of Information Systems and Software*, Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Weiss C.H. (1998), *Evaluation: methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Wildavsky A (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, NJ Transactions, New Brunswick.
- Yin R.K. (2003), *Case study research*, Sage Publications, Thousand Oaks.