

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di Laurea *Triennale* in Scienze Politiche, Relazioni  
Internazionali e Diritti Umani



SULLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE E  
LA QUALITÀ DELLA DEMOCRAZIA: IL CASO ITALIANO

*Relatrice:* Prof.ssa PAOLA DEGANI

*Laureanda:* IRENE GIOVANNA SEREGNI COLLINI

matricola N.: 2012490

A.A. 2023/2024

*A mia nonna Letizia*

## **Abstract**

Il presente lavoro si concentra sull'analisi del ruolo della valutazione delle politiche pubbliche all'interno di un contesto democratico. L'obiettivo principale è evidenziare come la pratica della valutazione contribuisca al rafforzamento degli elementi che sono fondamentali per consolidare l'autorità democratica e promuovere lo sviluppo di sistemi democratici maggiormente efficienti. Questa riflessione prende forma in risposta ai crescenti sentimenti di insoddisfazione che caratterizzano le istituzioni democratiche contemporanee. Particolare attenzione è dedicata all'analisi dell'utilizzo della valutazione delle politiche pubbliche nel contesto italiano, con uno sguardo approfondito sull'influenza dell'Unione Europea nella diffusione e promozione della cultura della valutazione.

## **Indice**

Introduzione .....	1
CAPITOLO 1.....	4
Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi decisionali .....	4
1.1. I processi di valutazione .....	4
1.2. L'importanza di valutare le politiche pubbliche in un contesto democratico.....	7
1.3 Il ruolo dell'Unione Europea nella veicolazione di una cultura della valutazione .	13
CAPITOLO 2.....	16
La valutazione delle politiche pubbliche in Italia .....	16
2.1 Motivi di arretratezza nell'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Italia .....	16
2.2 Le principali pratiche di valutazione delle politiche pubbliche in Italia.....	17
2.2.1 Il dibattito sull'istituzionalizzazione della valutazione a livello parlamentare .	19
2.2.2 La valutazione a livello regionale.....	21
2.2.3 La valutazione in settori pubblici specifici.....	21
CAPITOLO 3.....	25
Le pratiche valutative nazionali legate allo stanziamento dei Fondi strutturali europei .	25
3.1 La programmazione dei Fondi Strutturali Europei .....	25
3.2 La valutazione dei programmi .....	27
3.3 L'importanza delle pratiche valutative per un miglioramento della governance nazionale.....	29
Conclusioni .....	33
Bibliografia .....	35
Ringraziamenti.....	39

## Introduzione

L'elaborato si propone di esaminare il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi decisionali, fornendo inizialmente un quadro generale sulla pratica della valutazione per poi riflettere sulla sua importanza. Viene presentata una panoramica sulle principali attività valutative in Italia, con riferimento anche al contesto europeo. Il filo conduttore dei tre capitoli che compongono il lavoro è la considerazione che la valutazione delle politiche pubbliche possa costituire uno strumento in grado di migliorare il processo decisionale e contribuire quindi a rafforzare la *governance* e la democraticità di un sistema politico. Questo avviene perché si instaura un circolo virtuoso che permette ai decisori politici di rendere conto delle proprie azioni ai cittadini e di migliorare le politiche attraverso l'apprendimento derivato dalla valutazione, oltre alla partecipazione di una cittadinanza meglio informata.

La motivazione che mi ha spinto ad approfondire questo tema deriva da una riflessione sul fatto che le politiche pubbliche influenzano ogni aspetto della nostra vita come cittadini, dalla più piccola decisione, come l'installazione di un semaforo nella strada accanto a casa, fino alle strategie per affrontare la crisi climatica in corso. Sulla base di questa consapevolezza, ho sviluppato l'ipotesi centrale della mia tesi: che valutare queste politiche e analizzare i loro risultati possa essere uno strumento efficace per migliorare il dialogo democratico tra istituzioni e cittadini.

Particolarmente significativa è la frase "la valutazione è una forma di riflessività della società su sé stessa"<sup>1</sup>. Questa affermazione implica che sia chi si occupa della formulazione delle politiche che i destinatari debbano aver accesso alle informazioni derivate dalla valutazione, al fine di riflettere su ciò che è stato fatto. Questo permette a chi governa di servire meglio i cittadini, mentre a questi ultimi permette una migliore comprensione della realtà che li circonda e una partecipazione più consapevole alla vita politica.

Ad ogni modo, la struttura di questo elaborato è organizzata come segue:

---

<sup>1</sup> Palumbo, Mario. "La valutazione delle politiche dell'Unione Europea". *Studi di Sociologia*, no. 3 (2005): 249

Il primo capitolo presenta una panoramica sia dal punto di vista tecnico che concettuale sulla valutazione delle politiche pubbliche. Si descrive il ruolo che la valutazione assume all'interno del *policy cycle* come un approccio sistematico finalizzato a misurare e valutare l'impatto, l'efficacia e l'efficienza delle politiche stesse. Vengono analizzate le diverse fasi della valutazione: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, alle quali si farà ricorrente riferimento nel testo. Si accenna inoltre ad alcuni metodi impiegati per condurre la valutazione e viene discussa la differenza tra valutazione interna ed esterna.

Una sezione di particolare rilevanza all'interno del primo capitolo è dedicata all'importanza della valutazione nel contesto decisionale attuale, caratterizzato da una notevole complessità e dalla presenza di molteplici attori.

Si approfondisce inoltre il ruolo svolto dall'Unione Europea nella promozione di una cultura della valutazione, specialmente attraverso la disciplina della *smart regulation*.

Il secondo capitolo si concentra esclusivamente sul contesto italiano, indagando sulle ragioni che hanno determinato il ritardo nell'adozione di strumenti valutativi a livello nazionale. Vengono esaminate le principali procedure di valutazione utilizzate, con particolare attenzione all'Analisi di Impatto della Regolazione e alla Verifica di Impatto Regolatorio. Si analizza poi il dibattito riguardante la necessità di istituzionalizzare la valutazione a livello parlamentare e i tentativi compiuti in questo senso in Italia. Infine, vengono esplorate le iniziative valutative regionali e di settori specifici come quello dell'istruzione, dell'amministrazione pubblica e dell'ambiente.

Il terzo capitolo si focalizza sulla valutazione dei Fondi Strutturali europei e sul ruolo che questo ha avuto nello sviluppo di una pratica valutativa in Italia. Dopo un'introduzione su cosa sono i Fondi e come vengono implementati, vengono esaminate le pratiche valutative associate a questo contesto, evidenziando l'importanza che hanno avuto nell'ambito dell'apprendimento istituzionale e dell'*accountability*. Vengono inoltre presentati esempi di pratiche che hanno particolarmente enfatizzato tali funzioni negli ultimi anni.

Il lavoro di ricerca ha preso avvio principalmente dalle riflessioni suscitate dalla lettura di articoli contenuti in riviste specialistiche, con particolare riferimento alla *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, e da pubblicazioni derivate da studi e ricerche

universitarie riguardanti l'argomento, come la *Valutazione delle Politiche Pubbliche in prospettiva comparata* a cura di Paolo Caretti e Massimo Morisi.

Per integrare queste fonti, è stato indispensabile consultare manuali di riferimento quali *Le Politiche Pubbliche - Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti* curato da Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi.

Inoltre, per informazioni più specifiche su particolari organismi adibiti alla valutazione e per acquisire una panoramica generale sui Fondi Strutturali europei sono stati esaminati siti web istituzionali.

# CAPITOLO 1

## Il ruolo della valutazione delle politiche pubbliche nei processi decisionali

### 1.1. I processi di valutazione

La valutazione delle politiche pubbliche è un processo fondamentale all'interno dell'analisi delle stesse, una disciplina estremamente ampia che coinvolge una vasta gamma di scienze sociali ed economiche. Questa ampiezza riflette come le politiche pubbliche abbiano un impatto su praticamente tutti gli aspetti della vita di una società.

L'analisi delle politiche pubbliche è un campo di studio volto alla comprensione degli interventi pubblici con l'obiettivo di migliorarli. Tale approccio ha rappresentato una significativa innovazione nel panorama politico, spostando l'attenzione dall'interesse tradizionale per gli aspetti formali delle istituzioni politiche verso ciò che effettivamente il governo fa o non fa per affrontare le sfide che coinvolgono l'intera collettività<sup>2</sup>.

Per semplificare le complesse dinamiche dei processi decisionali delle politiche pubbliche e facilitare un'analisi più approfondita, studiosi come H. Lasswell hanno elaborato un modello concettuale che illustra la politica come un ciclo di vita, comunemente denominato *policy cycle*<sup>3</sup>.

Questo ciclo si articola in diverse fasi, che includono la fase di formulazione dell'agenda, durante la quale si opera una selezione accurata tra i problemi emersi, individuando quelli che assumono una rilevanza tale da richiedere un intervento pubblico. Successivamente, si passa alla fase di formulazione delle politiche, durante la quale si delineano le possibili soluzioni e gli strumenti da utilizzare per affrontare il problema individuato. Tra le molte alternative possibili, ne viene scelta una che viene poi implementata. Una volta che la politica è stata attuata e ha avuto il tempo di produrre i suoi effetti, viene valutata<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Lippi Andrea, *Dinamiche di legittimazione politica* (Bologna: il Mulino, 2019), 234-235

<sup>3</sup> Malvicini Massimiliano, "Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari", *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, no. 2 (2017): 4-7

<sup>4</sup> Kubera Paulina, "A new approach to policy evaluation in the European Union", *Przegląd Politologiczny*, no. 4 (2017): 21

In base a quanto appena riportato, la valutazione occupa idealmente la fase finale del ciclo delle politiche pubbliche, poiché fornisce le informazioni necessarie per retroagire sul processo decisionale e migliorare le politiche future in base ai risultati ottenuti.

Tuttavia, sebbene la valutazione *ex post*, ovvero quella che avviene dopo che una politica ha prodotto i suoi effetti, sia fondamentale per comprendere appieno l'impatto di una politica e determinare se gli obiettivi prefissati siano stati raggiunti, è importante sottolineare che il processo di valutazione non si limita a questa fase. Esso comprende anche la valutazione *ex ante* e la valutazione *in itinere*<sup>5</sup>.

La valutazione *ex ante* viene condotta prima che una politica venga effettivamente implementata, al fine di anticipare e prevedere quali effetti potenziali possano essere riscontrati una volta attuata la politica stessa. Questo tipo di valutazione aiuta ad analizzare gli obiettivi della politica e le possibili alternative di intervento. Si cerca di valutare come ognuna di queste opzioni potrebbero influenzare il contesto in cui la politica sarà implementata, identificando i potenziali vantaggi, svantaggi e conseguenze indesiderate di ciascuna<sup>6</sup>.

La valutazione *in itinere* avviene durante l'implementazione della politica e monitora il suo progresso, verificando se gli obiettivi stabiliti vengono raggiunti e identificando eventuali problemi o ostacoli che possono emergere durante l'attuazione.

Si noti che queste fasi di valutazione non vengono sempre eseguite in modo integrato e collegato tra loro. Tuttavia, concepirle come un'unica procedura può fornire una visione completa e approfondita del processo decisionale e dell'efficacia delle politiche<sup>7</sup>.

Quando si affronta il tema della valutazione *ex post*, è importante evidenziare una distinzione rispetto ai due tipi di valutazione precedentemente descritti. Le tipologie di valutazione *ex ante* e *in itinere* richiedono un approccio noto come valutazione interna, il che implica che la valutazione venga condotta da strutture interne alle amministrazioni responsabili delle politiche. Questo perché è necessario che i risultati e i dati ottenuti siano immediatamente utilizzabili, rendendo indispensabile una certa prossimità alle istituzioni

---

<sup>5</sup> M. Malvacini, *op. cit.*, 7

<sup>6</sup> Andreozzi Valentina, *L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche nelle amministrazioni italiane. Paradigma e Pratiche*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi Roma Tre, 2011-2012, 45

<sup>7</sup> *Ibid.*

incaricate di attuare le politiche. Mentre per la valutazione *ex post* è vero l'opposto, ovvero è opportuno che venga condotta da un valutatore esterno e privo di condizionamenti politici. Questo perché, oltre ad essere una pratica molto dispendiosa, è essenziale che la ricerca sia condotta con maggiore distacco e autonomia, per garantire una riflessione imparziale sui risultati delle politiche implementate.

Nel contesto italiano, le istituzioni che potrebbero svolgere questo ruolo includono strutture tecniche parlamentari, la Corte dei Conti, enti di ricerca pubblici e privati, e le università. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito, dove la cultura della valutazione è più consolidata, esistono solidi organi pubblici indipendenti come il Government Accountability Office (GAO) e il National Audit Office (NAO), oltre a numerosi centri di ricerca privati e università che svolgono valutazioni indipendenti<sup>8</sup>.

Gli studiosi di questa disciplina si pongono domande cruciali riguardo alle politiche pubbliche, come ad esempio se le politiche raggiungano gli obiettivi dichiarati, chi partecipa al processo decisionale, quali sono le relazioni tra gli attori coinvolti e quali sono gli effetti sia previsti che imprevisti delle politiche implementate.

Infatti, esaminare e valutare una politica con l'obiettivo di migliorare l'intervento pubblico e renderlo più responsivo ai bisogni della collettività implica un'analisi completa che non si limiti solamente agli effetti e agli impatti della politica stessa. È fondamentale comprendere anche il contesto in cui la politica è stata sviluppata e i meccanismi che hanno portato alla sua formulazione. Questi elementi sono cruciali perché contribuiscono a definire la natura e l'efficacia della politica stessa<sup>9</sup>.

Per raggiungere questo obiettivo, i valutatori delle politiche pubbliche utilizzano una varietà di metodi che spaziano dalla ricerca sociale all'analisi economica e statistica, spesso combinandoli in modo sinergico. Questo perché la ricerca sociale permette di comprendere meglio il contesto sociale, politico e culturale in cui la politica è stata sviluppata, mentre le scienze economiche e statistiche forniscono una struttura per valutare l'efficienza e l'impatto della politica attraverso l'analisi di dati quantitativi<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La Spina Antonio, *Politiche pubbliche - Analisi e Valutazione* (Bologna: il Mulino, 2020), 286

<sup>9</sup> Luigi Bobbio, Gianfranco Pomatto, and Stefania Ravazzi, *Le Politiche Pubbliche. Problemi, Soluzioni, Incertezze, Conflitti* (Firenze: Mondadori università, 2017), 158-177

<sup>10</sup> *Ibid.*

Gli strumenti utilizzati per la valutazione delle politiche sono diversi e vengono selezionati in base agli obiettivi specifici della valutazione stessa. Tra i metodi comunemente impiegati ci sono le interviste e i sondaggi, utilizzati per raccogliere informazioni sugli impatti che la politica ha avuto sui destinatari.

Inoltre, la formulazione di indicatori, basati su misure sia quantitative che qualitative, serve a valutare la politica in base agli obiettivi prefissati, consentendo una misurazione più oggettiva e comparabile dei risultati. Infine, un'altra metodologia utilizzata è quella del controfattuale, impiegato soprattutto per valutare l'impatto di una politica. Quest'ultima permette di confrontare ciò che effettivamente è accaduto con ciò che sarebbe potuto accadere senza l'intervento pubblico, aiutando così a determinare l'effettivo contributo della politica agli esiti osservati<sup>11</sup>.

### *1.2. L'importanza di valutare le politiche pubbliche in un contesto democratico*

Le attività di analisi e valutazione delle politiche pubbliche hanno suscitato un interesse crescente nell'arco degli ultimi quarant'anni<sup>12</sup>, in risposta alla crescente complessità del processo deliberativo. Tale complessità è stata influenzata da diversi fattori e ha generato incertezza sia tra i decisori politici che tra i cittadini.

In primo luogo, la difficoltà del processo deliberativo è stata alimentata dall'espansione dei settori di intervento statale, dall'emergere di problematiche complesse e dalla naturale interconnessione tra diverse aree di *policy*. Problematiche come quelle ambientali o quelle legate ai flussi migratori assumono la forma di sfide complesse, caratterizzate da una moltitudine di fattori interconnessi e dinamiche in rapida evoluzione. Di conseguenza, la ricerca di soluzioni adeguate si configura come un'impresa intricata, che richiede di tenere conto di molteplici aspetti e di bilanciare interessi spesso contrastanti. La complessità del quadro rende la presa di decisioni più difficile e soggetta a incertezza. Inoltre, negli ultimi decenni si è assistito a un cambiamento significativo nel come vengono concepite e attuate le politiche pubbliche. In passato, le politiche erano spesso strutturate in settori funzionali, come agricoltura, industria, sanità, difesa, e ognuno

---

<sup>11</sup> Mo Costabella, Luca e Marco Sisti, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano* (Roma: Formez, 2006), 15-19

<sup>12</sup> L. Bobbio, *op. cit.*, 15

gestito in modo relativamente autonomo. Tuttavia, questa prospettiva settoriale è stata gradualmente superata da un approccio più orientato verso specifiche categorie di cittadini o territori (come anziani o zone rurali), che richiedono interventi che abbracciano diverse aree di competenza. Questo cambiamento di approccio ha comportato una maggiore interdisciplinarietà delle politiche, che ora devono affrontare questioni che coinvolgono più settori e discipline. Ad esempio, le politiche per il miglioramento delle aree svantaggiate delle città coinvolgono una vasta gamma di settori e discipline compresi l'urbanistica, l'edilizia abitativa, l'economia, la sicurezza pubblica e l'inclusione sociale<sup>13</sup>.

Inoltre, la combinazione della globalizzazione con l'accelerazione delle nuove tecnologie dell'informazione implica che sempre più spesso le decisioni vengano prese tenendo principalmente conto degli obiettivi immediati o a breve termine, senza considerare appieno le implicazioni a lungo termine. Questo approccio comporta una maggiore vulnerabilità nel lungo periodo, poiché le decisioni orientate a breve termine potrebbero non essere sostenibili a lungo andare, specialmente in un contesto in cui si affrontano questioni estremamente complesse che richiedono politiche a lungo raggio<sup>14</sup>.

In secondo luogo, la complessità del processo decisionale è amplificata dall'aumento nel corso del tempo dei soggetti coinvolti, sia a livello nazionale che internazionale. Si è assistito a un aumento della partecipazione al processo decisionale sia di soggetti privati che della società civile, e in particolar modo è stato osservato il crescente ruolo delle istituzioni internazionali, particolarmente in Europa, dove l'Unione Europea svolge un ruolo fondamentale nel processo decisionale, avendo la capacità non solo di fornire orientamenti ma anche di penetrare negli ordinamenti nazionali<sup>15</sup>.

Innanzitutto, le istituzioni internazionali come l'Unione Europea o le Nazioni Unite svolgono un ruolo di primo piano nel plasmare le politiche a livello globale e nazionale. Esse forniscono orientamenti, finanziamenti e coordinamento per affrontare le sfide globali come i cambiamenti climatici, le pandemie, i conflitti internazionali e la

---

<sup>13</sup> Lanzalaco, Luca. *Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche*. Rivista italiana di politiche pubbliche, no.1 (2010): 33-59

<sup>14</sup> Commissione Europea, *Tendenze globali fino al 2030: l'UE sarà in grado di affrontare le sfide future?* (Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017), [doi:10.2861/279513](https://doi.org/10.2861/279513), 12

<sup>15</sup> A. Lippi, *op. cit.*, 43-44

promozione dello sviluppo sostenibile. Accanto a queste realtà globali, si è assistito al crescente protagonismo delle realtà locali e delle regioni. Questi enti sono sempre più coinvolti nelle decisioni che riguardano il loro territorio, poiché molte questioni richiedono soluzioni adatte alle esigenze specifiche dei territori.

Anche il coinvolgimento dei soggetti privati nel processo decisionale ha osservato un aumento significativo e molti di essi ora svolgono ruoli tradizionalmente associati al settore pubblico. Questo fenomeno è evidente soprattutto nei partenariati pubblico-privato, in cui enti governativi e imprese private collaborano per fornire servizi pubblici, realizzare infrastrutture e promuovere lo sviluppo economico.

Tuttavia, questo aumento del coinvolgimento del settore privato nel processo decisionale solleva anche questioni riguardanti la trasparenza, l'equità e la responsabilità, poiché le decisioni possono essere influenzate da interessi privati e non necessariamente rispecchiare il bene pubblico. Il crescente ruolo dei soggetti privati nel processo decisionale rappresenta una sfida importante per garantire che le politiche adottate rispondano agli interessi e ai bisogni dell'intera comunità, mantenendo al contempo un equilibrio tra efficienza economica e responsabilità sociale<sup>16</sup>.

L'introduzione del settore privato nel settore pubblico ha portato a una serie di cambiamenti significativi, soprattutto in termini di modelli di gestione e di valutazione delle politiche pubbliche. In particolare, si è assistito all'adozione di modelli basati sulla gestione manageriale, che pongono un'enfasi sulla misurazione della *performance* e sull'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. Questi modelli si concentrano sull'implementazione di obiettivi chiari e misurabili, sull'allocazione efficiente delle risorse e sull'adozione di pratiche di miglioramento continuo. Questo spostamento dell'attenzione verso la *performance* ha contribuito a rendere il processo decisionale più orientato ai risultati e alla valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche<sup>17</sup>.

Ciononostante, è importante sottolineare che l'adozione di modelli manageriali nel settore pubblico non è priva di criticità. Mentre possono portare a una maggiore efficienza e

---

<sup>16</sup> Donolo Carlo, *Il futuro delle politiche pubbliche* (Milano: Mondadori, 2006), IX-X

<sup>17</sup> C. Mo, *op. cit.*, 14-15

trasparenza, possono anche enfatizzare eccessivamente gli aspetti quantitativi a discapito di quelli qualitativi, rischiando di trascurare i bisogni e le esigenze più complesse della società. Inoltre, l'accento sulla *performance* potrebbe incentivare un comportamento incentrato sul conseguimento degli obiettivi misurabili a breve termine, a discapito di obiettivi più a lungo termine e dello sviluppo di politiche sostenibili nel tempo.

Pertanto, sebbene l'introduzione della gestione manageriale possa aver contribuito a spostare l'attenzione verso la *performance* delle politiche pubbliche, è fondamentale trovare un equilibrio tra obiettivi quantitativi e qualitativi e assicurare che le politiche adottate rispondono adeguatamente alle esigenze della società nel loro complesso<sup>18</sup>.

Nel contesto odierno, si è assistito anche a una crescita del coinvolgimento della società civile, in particolare nell'ambito dell'Unione Europea, che comprende organizzazioni non governative e gruppi di interesse. Questi ultimi, attraverso diverse modalità di *advocacy* e partecipazione pubblica, esercitano pressioni sui governi e partecipano attivamente alla formulazione delle politiche. Tale coinvolgimento richiede una maggiore capacità di coordinamento e cooperazione tra i diversi attori, al fine di raggiungere risultati efficaci e condivisi<sup>19</sup>.

L'aumento dei soggetti coinvolti nella *governance* contemporanea è un riflesso della sua maggiore complessità e interconnessione. Tale scenario richiede una gestione efficace delle relazioni e dei conflitti che possono sorgere tra i diversi interessi e parti in gioco. Questa complessità ha trovato impreparati i decisori politici. La complicata natura delle questioni da affrontare, unita alla molteplicità di attori coinvolti e alla rapidità del flusso di informazioni, ha aumentato il grado di difficoltà nell'elaborazione delle politiche. I decisori politici hanno spesso faticato a trovare risposte adeguate alle sfide emergenti, generando un senso diffuso di incertezza e insoddisfazione tra i cittadini. Di fronte a queste sfide, la classe politica si è spesso dimostrata impreparata nel recepire le istanze provenienti dalla società e nel rispondere con decisioni e politiche adeguate. Tale mancanza di risposta ha alimentato un crescente senso di frustrazione e disillusione tra i cittadini nei confronti delle istituzioni governative. Questo si è manifestato in modi diversi, come un aumento dell'astensionismo elettorale, un declino della partecipazione

---

<sup>18</sup> L. Bobbio, *op. cit.*, 164

<sup>19</sup> Lizzi, Renata e Andrea Pritoni, "Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell'Italia della disintermediazione", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, no. 2 (Agosto, 2019): 157-180, [doi: 10.1483/94318](https://doi.org/10.1483/94318)

nei partiti politici e una crescita di movimenti anti-istituzionali. In un contesto in cui i cittadini percepiscono che le loro istanze non vengono ascoltate e che le istituzioni non sono in grado di rispondere efficacemente alle sfide della società, la fiducia nel sistema democratico si erode e i cittadini possono perdere fiducia nel processo decisionale stesso<sup>20</sup>.

In questo contesto, la valutazione delle politiche pubbliche offre un contributo significativo, consentendo sia ai governanti che ai cittadini di acquisire conoscenze per migliorare il processo di decisione pubblica e le politiche stesse.

Sicuramente uno degli obiettivi principali della valutazione per migliorare la *governance* è promuovere l'*accountability*. Questo principio sottolinea l'obbligo per le istituzioni pubbliche, i funzionari governativi e coloro che prendono le decisioni di rendere conto delle proprie azioni, decisioni e comportamenti agli individui e alle istituzioni preposte<sup>21</sup>. Come sancito l'articolo 15 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, "la società ha diritto di chiedere conto della sua amministrazione ad ogni pubblico funzionario".

La valutazione svolge un ruolo cruciale nel rafforzare l'*accountability*, poiché fornisce un quadro chiaro e oggettivo delle politiche pubbliche implementate, mettendo in evidenza le conseguenze delle decisioni prese. Ciò consente ai cittadini di esaminare criticamente le azioni del governo rispetto alle esigenze della società e di valutare l'operato basandosi su informazioni accurate e affidabili<sup>22</sup>.

Tuttavia, affinché questo processo di revisione da parte dei cittadini nei confronti del governo possa essere attivato, è essenziale che i risultati delle valutazioni siano resi accessibili e comprensibili a tutti. In questo senso, i media svolgono un ruolo cruciale nell'orientare l'attenzione del pubblico verso le politiche e nel fornire una narrazione informativa e trasparente<sup>23</sup>.

La valutazione è un processo fondamentale che fornisce una base di informazioni per alimentare il dibattito e guidare le decisioni politiche. Quando questo processo viene

---

<sup>20</sup> Facello, Chiara. *Democrazia di insoddisfatti?*. Quaderni di Sociologia, no. 60 (2012): 41-58

<sup>21</sup> A. Lippi, *op. cit.*, 57

<sup>22</sup> Chelimsky, Eleanor. "The purposes of evaluation in a democratic society". In *The SAGE handbook of evaluation* a cura di Ian Shaw, Jennifer C Greene e Melvin M Mark, 34-35 (New York: SAGE Publications Ltd, 2006)

<sup>23</sup> Quinn Patton, Michael. "A vision of evaluation that strengthens democracy". *Evaluation* 8, no.1 (2002): 125-139

eseguito correttamente e in modo trasparente, coinvolge tutti gli attori interessati, garantendo che tutti abbiano accesso alle informazioni emerse dalla valutazione stessa. Un simile approccio aiuta a superare squilibri nel dibattito, dove alcuni potrebbero avere conoscenze più specifiche rispetto ad altri.

Ad esempio, cittadini che cercano di partecipare attivamente al processo decisionale perché membri di gruppi di interesse o associazioni della cittadinanza attiva, traggono beneficio dalle informazioni fornite dalla valutazione. Queste ultime permettono loro di comprendere meglio la situazione e di guidare le richieste in modo più informato. Inoltre, possono utilizzare i risultati della valutazione per influenzare le decisioni governative in modo più efficace, contribuendo così a una *governance* pubblica più costruttiva e all'elaborazione di politiche che rispondano realmente alle esigenze della società nel suo insieme<sup>24</sup>.

Un'ulteriore funzione cruciale della valutazione, nell'ottica di migliorare il processo decisionale, è quella di fornire ai politici dati empirici e analisi obiettive sull'efficacia delle politiche implementate. Questo rappresenta un aspetto fondamentale per condurre una riflessione retrospettiva sui propri interventi, consentendo ai decisori di apportare cambiamenti incrementali volti a migliorare una politica o, in alcuni casi, persino a scartare politiche ritenute inefficaci. L'introduzione di cambiamenti incrementali può essere particolarmente utile per politiche di ampia portata, che richiedono tempo per produrre i propri effetti. Questo approccio consente ai decisori di adattare gradualmente le politiche in base alle evidenze emerse dalla valutazione, ottimizzando così l'efficacia nel lungo periodo. Inoltre, l'analisi obiettiva dell'impatto delle politiche aiuta i politici a prendere decisioni informate e basate sui dati, riducendo il rischio di effetti collaterali indesiderati e ottimizzando l'utilizzo delle risorse pubbliche<sup>25</sup>.

In conclusione, nell'attuale contesto democratico caratterizzato da una crescente complessità, la valutazione delle politiche pubbliche riveste un ruolo determinante. Un'analisi completa e accurata delle politiche contribuisce in modo significativo a promuovere una *governance* efficace, responsabile e inclusiva.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> M. Massimiliano, *op. cit.*, 7-8

### *1.3 Il ruolo dell'Unione Europea nella veicolazione di una cultura della valutazione*

Le pratiche valutative si sono diffuse maggiormente in Europa durante la terza fase di sviluppo della valutazione, negli anni Novanta<sup>26</sup>.

N. Stame si interroga sul perché la necessità valutativa non sia sorta prima in questo contesto, il quale è segnato maggiormente dalla presenza dell'intervento pubblico rispetto al contesto americano, dove invece è nato il concetto di *policy evaluation*.

Stame individua la ragione del ritardo della valutazione nell'Unione Europea rispetto agli Stati Uniti nella diversa tradizione di intervento pubblico. Nei Paesi dell'UE, l'intervento pubblico era già ampiamente consolidato e considerato una prerogativa dello Stato, quasi un servizio "a prescindere". Di conseguenza, non si avvertiva l'esigenza di una specifica valutazione *ex post*. Al contrario, negli Stati Uniti, l'intervento pubblico era storicamente più limitato e oggetto di dibattito per la sua riduzione. Proprio in questo contesto, con l'emergere della necessità di ampliarlo, si è sviluppata l'esigenza di renderlo il più efficace possibile, favorendo la nascita di una cultura della valutazione *ex post*<sup>27</sup>.

La valutazione delle politiche pubbliche ha acquisito rilevanza nel contesto europeo a partire dal dibattito sulla necessità di modernizzare la *governance europea*. Quest'ultimo è stato alimentato dalla crescente disaffezione dei cittadini verso le istituzioni, in particolare quelle europee, percepite come inefficienti nell'affrontare questioni cruciali come la disoccupazione, la sicurezza alimentare, la criminalità e i conflitti nei Paesi del vicinato. A ciò si aggiungeva una generale confusione sulle funzioni dell'Unione Europea e sui rapporti con gli Stati membri<sup>28</sup>.

L'utilizzo della valutazione si è poi concretizzato in due macro-aree: la qualità della regolamentazione europea e il monitoraggio sull'utilizzo dei Fondi strutturali<sup>29</sup> e di quelli destinati alle politiche di cooperazione e sviluppo<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Stame Nicoletta, "Evaluation and the policy context: the European experience", *Evaluation Journal of Australasia* 3, no. 2 (Dicembre 2003): 39, <https://doi.org/10.1177/1035719X0300300210>

<sup>27</sup> *Ivi*, 37

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" (COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001)

<sup>29</sup> Cordova Chiara et al., "Il Parlamento Europeo - La valutazione delle politiche pubbliche all'interno dell'Unione europea", in *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata* a cura di Paolo Caretti e Massimo Morisi (Roma: Senato della Repubblica, 2018), 30

<sup>30</sup> European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development, "Evaluation matters - The evaluation policy for European union development co-operation, Publication Office of the European Union, 2014, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/85201>

L'esigenza di migliorare la qualità e la semplicità delle leggi dell'Unione Europea, in un contesto di regolamentazione sempre più ampio e complesso. Questo sforzo fa parte del più ampio obiettivo di migliorare la *governance* europea. Inizialmente, agli inizi degli anni Duemila, questo obiettivo è stato perseguito attraverso la disciplina della *better regulation*, che si concentrava principalmente sulla valutazione *ex ante* dei testi legislativi prima della loro approvazione<sup>31</sup>. Tuttavia, a partire dal 2010, la *better regulation* si è evoluta, includendo anche una valutazione successiva all'attuazione delle leggi (*ex post*) estendendo così l'analisi all'intero ciclo di vita legislativo.

Il nuovo approccio, denominato *smart regulation*, riconosce l'importanza di un'analisi completa di tutte le fasi del *policy cycle* per garantire una valutazione più ampia e completa della qualità della regolamentazione. Questo approccio tiene conto delle esigenze della società civile e degli stakeholder, che la Comunità Europea ha cercato di coinvolgere sempre più nel processo decisionale<sup>32</sup>.

Negli anni 2015-2016 sono state promosse diverse iniziative in questo senso:

- a. Un periodo di consultazione aperto a tutti i soggetti interessati, in seguito all'elaborazione o modifica di proposte legislative da parte della Commissione Europea;
- b. Sito web "Have your say", una piattaforma online dove chiunque può fornire suggerimenti e proposte per migliorare la legislazione europea<sup>33</sup>.

L'evoluzione della *better regulation* verso la *smart regulation* rappresenta un passo avanti significativo verso una *governance* europea più efficace, trasparente e partecipativa. L'obiettivo ultimo è quello di creare un sistema di regolamentazione più efficiente e rispondente alle esigenze reali dei cittadini europei.

Per concludere si può dire quindi che l'Unione Europea svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo di una cultura valutativa, promuovendo strumenti e pratiche che riconoscono nella valutazione un mezzo essenziale per migliorare la *governance* e rafforzare la qualità democratica di un Paese.

---

<sup>31</sup> C. Cordova et al., *op. cit.*, 32-34

<sup>32</sup> *Ivi*, 52-62

<sup>33</sup> *Ivi*, 60

Attraverso l'introduzione dell'analisi d'impatto sui regolamenti dell'Unione e l'implementazione di linee guida valutative legate all'impiego dei Fondi strutturali e dei finanziamenti per la cooperazione allo sviluppo, l'UE contribuisce in modo significativo alla crescita di questa disciplina. Queste iniziative hanno ancorato la valutazione al processo di elaborazione delle politiche sia a livello dell'Unione stessa sia all'interno dei singoli Stati membri, consolidando il suo ruolo anche a livello legislativo.

## CAPITOLO 2

### La valutazione delle politiche pubbliche in Italia

#### *2.1 Motivi di arretratezza nell'uso della valutazione delle politiche pubbliche in Italia*

In Italia, il campo dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche ha avuto uno sviluppo tardivo rispetto ad altri Paesi, soprattutto a confronto con quelli di matrice anglosassone. Le pratiche di valutazione sono emerse a partire dalla fine anni Novanta e in particolare dai primi anni del 2000, spinte principalmente dall'Unione Europea, la quale ha promosso un approccio incentrato sull'analisi degli effetti delle politiche pubbliche sui problemi collettivi<sup>34</sup>.

Questo ritardo nello sviluppo delle pratiche di valutazione in Italia può essere attribuito a diversi fattori.

Innanzitutto, in Italia, la politica è comunemente interpretata attraverso il termine inglese *politics*, cioè sull'analisi delle dinamiche di potere, piuttosto che sull'analisi delle politiche pubbliche, definite come *policy* e focalizzate sui problemi reali che la società affronta<sup>35</sup>.

Per chiarire la differenza tra queste due concezioni, si può considerare come esempio una proposta di legge per ridurre l'inquinamento atmosferico nelle città.

Un'analisi orientata sulla *politics* si concentra sui giochi di potere tra i partiti politici: chi sostiene la proposta, chi si oppone, quali alleanze si formano o si sciolgono a causa di essa, quali dichiarazioni vengono fatte dai principali leader ecc.

Al contrario, un'analisi basata sulla prospettiva di *policy*, analizza i problemi reali legati all'inquinamento atmosferico e l'efficacia della proposta di legge nel risolverli. Quest'ultima esamina dati scientifici sull'inquinamento atmosferico nelle città, valuta gli impatti della legislazione proposta sulla salute pubblica e sull'ambiente, considera le esperienze di altre città o Paesi che hanno adottato misure simili.

Allo stesso modo, i media italiani riflettono questa tendenza, dedicando più spazio alla

---

<sup>34</sup> N. Stame, *op. cit.*, 39

<sup>35</sup> A. La Spina Antonio, *op. cit.*, 18

politica dei partiti rispetto alle politiche pubbliche<sup>36</sup>. Un simile atteggiamento accentua il disinteresse verso i problemi reali e le possibili soluzioni, rendendo la politica un ambiente in cui le promesse possono essere fatte senza dover necessariamente essere mantenute. In aggiunta ciò porta a un aumento del disinteresse e della perdita di fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

Un ulteriore elemento che contribuisce al ritardo dell'Italia nel contesto della valutazione delle politiche pubbliche è la visione prevalente dell'amministrazione, caratterizzata da una marcata cultura giuridica che privilegia la conformità delle normative alla legge. Concentrandosi principalmente sull'atto normativo, si tende ad ignorare l'importanza dell'attuazione, considerata spesso come un processo automatico e standardizzato<sup>37</sup>.

L'analisi dell'intervento pubblico in Italia non si concentra solo sul parametro giuridico, ma comprende anche criteri finanziari e gestionali<sup>38</sup>.

Ciò significa che l'attenzione nazionale, oltre ad essere rivolta alla conformità delle normative alla legge, si concentra sia sull'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche per ridurre la spesa che sulla capacità delle strutture amministrative di raggiungere gli obiettivi stabiliti al loro interno.

Sebbene tali aspetti siano cruciali per comprendere l'intervento pubblico nel suo complesso, una valutazione esaustiva e accurata delle politiche richiede anche la capacità di misurare i risultati e gli effetti delle politiche stesse, con l'obiettivo finale di risolvere i problemi percepiti dalla collettività.

## *2.2 Le principali pratiche di valutazione delle politiche pubbliche in Italia*

Nonostante l'Italia mostri una certa resistenza all'adozione diffusa di una cultura valutativa, sono presenti degli esempi di questa pratica a livello nazionale, seppur distribuiti in modo disomogeneo.

Oltre alle procedure legate ai Fondi europei, che saranno analizzate in dettaglio nel prossimo capitolo, le prime esperienze di valutazione in Italia provengono dall'Unione

---

<sup>36</sup> L. Bobbio, *op. cit.*, 17

<sup>37</sup> Camaione Debora, *La valutazione delle politiche pubbliche andando "oltre il Pil". Analisi e prospettive per l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) per la valutazione delle politiche nel caso italiano*, 83-84

<sup>38</sup> Regonini, Gloria, "Sfiducia verso le istituzioni e policy analytical capacity: parte della soluzione o parte del problema?", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* no. 3 (Dicembre 2018): 333-358, doi: 10.1483/91557

Europea, in particolare dalle pratiche di *better regulation* illustrate ne primo capitolo.

In questo contesto, si fa riferimento all'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), introdotta nel 1999, e all'istituzione della Verifica di Impatto Regolatorio (VIR) nel 2005, entrambe volte al miglioramento della qualità normativa.

L'AIR mira ad esaminare in anticipo i potenziali effetti dei progetti di legge, con l'obiettivo di semplificare e ridurre il numero di leggi in Italia.

Nel 2005<sup>39</sup>, in aggiunta all'AIR, è stata introdotta la Verifica di Impatto Regolatorio (VIR). A differenza dell'AIR, che si concentra sull'analisi *ex ante dei* progetti di legge, la VIR si focalizza su un'analisi *ex post* degli effetti delle leggi già entrate in vigore.

La VIR rappresenta un processo finalizzato a fornire dati rilevanti sull'efficacia delle norme, valutare l'impatto delle norme sui destinatari (cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni) e a suggerire eventuali modifiche alla regolamentazione esistente in base ai risultati ottenuti.

In questo modo, la VIR contribuisce a migliorare la qualità della legislazione italiana e a renderla più efficace e rispondente alle esigenze dei cittadini.

A distanza di tempo dalla loro entrata in vigore, le norme sono sottoposte a valutazione. Vengono utilizzati indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi, gli scostamenti, l'insorgenza di effetti imprevisti e le criticità emerse. Al termine di questo processo, si individuano possibili azioni correttive per migliorare la regolamentazione vigente<sup>40</sup>.

Ad eccezione dell'AIR e della VIR che si concentrano sulla qualità delle norme, la valutazione in Italia non è ancora stata integrata nel processo legislativo<sup>41</sup>.

Tuttavia, l'introduzione della valutazione all'interno del Parlamento italiano è un argomento di dibattito da diversi anni. In confronto ad altre realtà nazionali, come il Regno Unito e gli Stati Uniti, dove la valutazione è già una pratica istituzionalizzata e gestita attraverso un ufficio parlamentare dedicato, l'Italia ha ancora un percorso da compiere per adeguare il suo sistema legislativo.

---

<sup>39</sup> D. Camaione, *op. cit.*, 82

<sup>40</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Verifica di impatto regolatorio", ultimo accesso 21 Febbraio 2024, [https://presidenza.governo.it/DAGL/uff\\_studi/VIR.html](https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/VIR.html)

<sup>41</sup> Melloni Erica, "Italy", In *The Institutionalization of Evaluation in Europe*, Stockmann Reinhard, Meyer Wolfgang, Taube Lena, 278, Germania: Springer International Publishing, 2020, [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_11)

### 2.2.1 Il dibattito sull'istituzionalizzazione della valutazione a livello parlamentare

L'importanza di integrare la valutazione delle politiche pubbliche nel Parlamento italiano risiede in diversi aspetti cruciali per il miglior funzionamento della democrazia rappresentativa.

In primo luogo, come suggerito dalla celebre frase di Einaudi "conoscere per deliberare", la valutazione delle politiche pubbliche in ambito parlamentare potrebbe aiutare i suoi rappresentanti ad avere una visione più ampia e chiara dei problemi pubblici che devono essere risolti attraverso l'emanazione delle leggi. Questo processo di valutazione consentirebbe ai parlamentari di basare le loro decisioni legislative su dati e informazioni accurate, fornendo una base solida per il processo deliberativo<sup>42</sup>.

In secondo luogo, l'integrazione della valutazione delle politiche pubbliche all'interno del processo legislativo rappresenta per il Parlamento di rafforzare il proprio ruolo di controllo sull'operato dell'esecutivo. Attualmente, il Parlamento svolge principalmente un ruolo legislativo e di controllo politico sull'operato del governo. Tuttavia, una valutazione approfondita delle politiche proposte dall'esecutivo consentirebbe ai parlamentari di valutare in modo più approfondito l'efficacia e l'efficienza di tali politiche una volta attuate. Questo ampliamento del ruolo del Parlamento nel monitorare e valutare l'attuazione delle politiche potrebbe contribuire a una maggiore responsabilità e trasparenza nell'operato dell'esecutivo, garantendo che le politiche adottate rispondano adeguatamente alle esigenze della società.

Inoltre, l'introduzione della valutazione all'interno del Parlamento potrebbe rafforzare la rappresentanza democratica di questo organo in diversi modi. Innanzitutto, garantire una maggiore *accountability* dell'operato del governo aiuterebbe a rafforzare il legame di fiducia tra i cittadini e le istituzioni democratiche. Inoltre, consentendo ai parlamentari di valutare in modo più accurato l'impatto delle politiche sulle persone e sulle comunità che rappresentano, si garantirebbe che le politiche adottate rispondano effettivamente ai bisogni e agli interessi dei cittadini, contribuendo così a una maggiore legittimità delle decisioni prese dal Parlamento.

In sintesi, l'introduzione della valutazione delle politiche pubbliche all'interno del Parlamento rappresenterebbe un importante passo avanti nel garantire un processo

---

<sup>42</sup> Di Carpegna Brivio Elena, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche* (Torino: G. Giappichelli Editore, 2021), 46-52

decisionale più informato, responsabile e trasparente, contribuendo così a rafforzare la democrazia rappresentativa e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche.

Nel 2016, il governo Renzi ha proposto un progetto di revisione costituzionale che prevedeva l'assegnazione esclusiva al Senato della funzione di valutazione delle politiche pubbliche, delle attività delle pubbliche amministrazioni e della verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori<sup>43</sup>.

Tuttavia, il referendum costituzionale tenutosi nello stesso anno ha avuto esito negativo, e di conseguenza questa funzione non è stata assorbita dal Senato.

Il lascito di questa riforma costituzionale è stato però un segnale significativo dell'interesse a istituire una struttura dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche all'interno del Parlamento italiano. In un tentativo di migliorare questa situazione e promuovere la cultura della valutazione all'interno del contesto parlamentare italiano, nel 2016 è stato creato l'Ufficio di Valutazione d'Impatto del Senato (UVI). Si tratta di un organo tecnico e imparziale incaricato di condurre analisi di impatto e studi di valutazione delle politiche pubbliche. Nonostante non disponga di un budget dedicato, dispone di un gruppo di lavoro composto da vari funzionari dei dipartimenti del Senato, e la sua direzione è affidata al Presidente del Senato<sup>44</sup>.

L'UVI si dedica a condurre ricerche e a produrre documentazione su una vasta gamma di argomenti, con l'obiettivo di esaminare in modo interdisciplinare questioni trasversali alle decisioni prese dal parlamento.

Tuttavia, fino a questo momento, le attività dell'UVI non sono state integrate nei processi decisionali parlamentari, riducendo così l'efficacia della sua funzione di valutazione all'interno del contesto parlamentare<sup>45</sup>.

Un aspetto rilevante da sottolineare in questa analisi è l'attenzione che l'UVI rivolge al coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale. Una delle sue missioni primarie è rendere gli studi accessibili al più ampio numero possibile di stakeholder, tra cui altri parlamentari, giornalisti, uffici legislativi, ricercatori, studenti e cittadini comuni<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> E. Di Carpegna Brivio, *op. cit.*, 97-99

<sup>44</sup> E. Melloni Erica, *op. cit.*, 278

<sup>45</sup> E. Di Carpegna Brivio, *op. cit.*, 83

<sup>46</sup> Senato della Repubblica, "Ufficio Valutazione Impatto", ultimo accesso 21 Febbraio 2024, [https://www.senato.it/leg18/4783?testo\\_generico=1299](https://www.senato.it/leg18/4783?testo_generico=1299)

### *2.2.2 La valutazione a livello regionale*

Sebbene a livello nazionale la pratica della valutazione non è integrata a livello legislativo, a livello regionale essa ha registrato un maggiore sviluppo. A partire dal 2002, alcuni consigli regionali, in particolare delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, hanno manifestato un crescente interesse per la valutazione delle politiche pubbliche. Questo interesse si è concretizzato attraverso il progetto “Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali” (CAPIRe) e, nel 2007, con la sottoscrizione della Carta di Matera. L’obiettivo principale di tali iniziative è promuovere l’introduzione della valutazione nei compiti degli organi legislativi<sup>47</sup>.

Concretamente, l’attività valutativa a livello regionale si avvale di due strumenti principali: le clausole valutative e le missioni valutative. Le prime sono disposizioni inserite nelle leggi regionali che obbligano la giunta a rendere conto dello stato di attuazione delle leggi e degli effetti delle politiche in determinati settori. Le missioni valutative, d’altra parte, vengono avviate dal consiglio per approfondire specifici aspetti delle politiche pubbliche. Nella maggior parte dei casi, mentre le clausole valutative sono gestite dalla giunta, le missioni valutative sono affidate a soggetti esterni, come enti pubblici o centri di ricerca<sup>48</sup>.

In conclusione, la proposta del progetto CAPIRe mira a estendere la funzione di controllo dei Consigli regionali, indirizzandola verso una valutazione completa dell’attuazione delle leggi e dell’efficacia delle politiche pubbliche, anziché limitarsi a una mera verifica.

Inoltre, oltre all’utilizzo di queste ultime, viene sottolineata l’importanza di promuovere una riflessione collettiva sulle politiche pubbliche e la diffusione attiva dei risultati delle valutazioni, coinvolgendo sia i soggetti che le applicano sia i destinatari<sup>49</sup>.

### *2.2.3 La valutazione in settori pubblici specifici*

Finora si è osservato che la pratica della valutazione in Italia è contraddistinta da una certa disomogeneità e dalla mancanza di un nucleo istituzionalizzato ben definito. Anche analizzando i diversi settori di intervento pubblico, emergono differenze significative. Tuttavia, alcuni settori come l’educazione e l’ambiente mostrano una maggiore

---

<sup>47</sup> E. Di Carpegna Brivio, *op. cit.*, 92-97

<sup>48</sup> M. Malvicini, *op. Cit*

<sup>49</sup> E. Di Carpegna Brivio, *op. cit.*, 92-97

propensione all'adozione di pratiche valutative.

In materia di istruzione e università, due organismi distinti assumono il ruolo di valutatori delle politiche: l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI) e l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

L'INVALSI, agenzia di ricerca creata nel 1999 presso il Ministero dell'Istruzione, si concentra sull'efficienza e l'efficacia del sistema educativo. Coordina il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e conduce verifiche periodiche sulle conoscenze degli studenti e sulla qualità dell'istruzione.

L'ANVUR, istituita nel 2006, si dedica alla valutazione di università e enti di ricerca. Promuove la trasparenza e l'efficacia del sistema universitario attraverso valutazioni periodiche che includono: ricerca, insegnamento, trasferimento tecnologico e prestazioni amministrative, con un occhio di riguardo alla soddisfazione degli studenti.

Tra il 2011 e il 2013, l'ANVUR ha condotto un'ampia valutazione della ricerca, coinvolgendo numerose istituzioni e fornendo dati utili per l'allocatione delle risorse universitarie. Tale iniziativa ha portato alla promulgazione della Legge 232/2016, che stabilisce la frequenza quinquennale di questo tipo di valutazione, sottolineando l'importanza della valutazione periodica in ambito accademico<sup>50</sup>.

Il settore ambientale è stato uno dei primi ambiti ad adottare pratiche valutative. Nel 1986, su impulso di una direttiva della Comunità Economica Europea (CEE), è stata istituita la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Successivamente, nel 2006, è stata introdotta la Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>51</sup>. Queste due discipline si sono evolute nel corso degli anni, in linea con la crescente necessità delle istituzioni di preservare l'ambiente e di valutare l'impatto che la realizzazione di progetti o l'esercizio di determinate attività industriali può avere sulle risorse ambientali<sup>52</sup>.

La VIA si concentra sulla valutazione dell'impatto ambientale di singoli progetti specifici, esaminando preliminarmente come l'opera progettata possa influenzare l'ambiente circostante. D'altra parte, la VAS riguarda la valutazione di piani e programmi

---

<sup>50</sup> E. Melloni, *op. cit.*, 280-281

<sup>51</sup> *Ivi*, 279

<sup>52</sup> Camera dei deputati, "Valutazioni ambientali (VIA e VAS)", ultimo accesso 1 Marzo 2024, [https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19\\_valutazioni-ambientali](https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_valutazioni-ambientali)

più ampi, fornendo alle amministrazioni strumenti per prendere decisioni ponderate in materia di protezione ambientale durante il proprio esercizio. È importante che queste valutazioni includano una descrizione di eventuali problemi ambientali esistenti pertinenti al piano o al programma in questione. Inoltre, devono contenere indicazioni precise sulle misure da adottare per prevenire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi sull'ambiente.

Va sottolineato che entrambe queste pratiche valutative si svolgono prima che il progetto abbia effetto. Sebbene possa sembrare una limitazione, è importante riconoscere che, specialmente quando si tratta di questioni ambientali, è cruciale valutare preventivamente gli impatti per evitare danni irreparabili<sup>53</sup>.

Seppur in possesso di alcuni strumenti di valutazione, la pubblica amministrazione italiana non ha ancora sviluppato un sistema organico per la misurazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

Gli organismi presenti si concentrano principalmente sulla valutazione dell'operato delle amministrazioni, focalizzandosi sulla performance gestionale interna. Questa situazione evidenzia la scarsa attenzione dedicata all'analisi delle politiche nel contesto italiano, poiché il settore della pubblica amministrazione dovrebbe essere particolarmente ricettivo all'utilizzo delle pratiche valutative, essendo responsabile dell'attuazione delle politiche pubbliche nel paese.

Le principali riforme che hanno coinvolto questo settore e che hanno introdotto degli elementi valutativi sono la riforma "Brunetta" del 2009 e la riforma "Madia" del 2015.

Entrambe miravano a migliorare le performance amministrative e ad aumentare la trasparenza delle amministrazioni<sup>54</sup>.

Queste riforme hanno contribuito all'istituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV) all'interno degli uffici amministrativi. Gli OIV sono composti da esperti indipendenti incaricati di monitorare e valutare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche. Essi elaborano relazioni periodiche sulla performance delle amministrazioni, formulano raccomandazioni per migliorare i processi e i risultati, e garantiscono il rispetto delle normative e delle linee

---

<sup>53</sup> Segat Marco, "La protezione della fauna selvatica nel Codice dell'Ambiente". *Journal of Ethics and Legal Technologies* 5, no. 1 (2023): 45-47

<sup>54</sup> *Ivi*, 286

guida sulla valutazione delle performance<sup>55</sup>.

Un aspetto significativo per il tema trattato è l'innovazione introdotta dalla riforma “Madia”, che prevede la valutazione delle performance delle pubbliche amministrazioni direttamente da parte dei cittadini tramite sondaggi di soddisfazione del consumatore<sup>56</sup>.

Da questa panoramica emerge chiaramente che, sebbene vi siano elementi valutativi presenti nel contesto nazionale, particolarmente consolidati dal punto di vista della revisione legislativa e in alcuni settori specifici, l'istituzione di un sistema di valutazione organico e integrato nel processo legislativo nazionale rappresenta ancora un obiettivo da raggiungere.

Tuttavia, le iniziative intraprese a livello regionale e il dibattito in corso sull'istituzionalizzazione della valutazione a livello parlamentare lasciano intravedere uno sviluppo in questa direzione.

---

<sup>55</sup> Portale della Performance, “Organismo Indipendente di Valutazione”, ultimo accesso 21 Febbraio 2024, <https://performance.gov.it/organismi-indipendenti-valutazione>

<sup>56</sup> E. Melloni Erica, *op. cit.*, 285

## CAPITOLO 3

### **Le pratiche valutative nazionali legate allo stanziamento dei Fondi strutturali europei**

Nel capitolo precedente si è più volte fatto riferimento al fatto che la valutazione dei Fondi Strutturali europei sia una delle pratiche che più ha contribuito allo sviluppo della valutazione come strumento essenziale nella formulazione delle politiche pubbliche per meglio comprenderne le dinamiche e identificare aree di miglioramento.

#### *3.1 La programmazione dei Fondi Strutturali Europei*

Vale la pena ricordare che i Fondi Strutturali sono il principale strumento attraverso il quale l'Unione Europea eroga finanziamenti agli Stati membri con l'obiettivo primario di promuovere uno sviluppo equilibrato in tutte le regioni dell'Unione. Tale impegno è sancito nell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale enfatizza la necessità di ridurre le disparità socioeconomiche tra le regioni più e meno sviluppate. Questo approccio mira a garantire che tutte le regioni dell'UE abbiano opportunità di sviluppo e prosperità, contribuendo così a rafforzare il senso di appartenenza e coesione all'interno dell'Unione stessa<sup>57</sup>. I Fondi vengono erogati secondo un ciclo di programmazione settennale: il primo ciclo ha avuto luogo nel periodo 1994-1999, mentre attualmente è in atto il ciclo 2021-2027.

L'utilizzo dei Fondi si basa sulla definizione della programmazione territoriale tramite gli Accordi di Partenariato stipulati tra la Commissione europea, i governi degli Stati membri e le autorità regionali. Questi accordi costituiscono un importante strumento di collaborazione per la pianificazione e la gestione mirata degli investimenti dei Fondi. Attraverso gli Accordi di Partenariato, vengono identificati gli obiettivi prioritari di sviluppo e gli interventi necessari per realizzarli, considerando le specifiche territoriali e le aree tematiche su cui concentrare gli investimenti<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> C. Cordova et al., *op. cit.*, 147

<sup>58</sup> Agenzia per la Coesione Territoriale, "Programmazione 2021-2027", ultimo accesso 28 Febbraio 2024, <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/programmazione-2021-2027/>

La Commissione europea stabilisce gli obiettivi generali, anche noti come obiettivi strategici, che devono essere integrati nel processo di progettazione. Ad esempio, per il periodo 2021-2027, tali obiettivi includono rendere l'Europa più competitiva e intelligente, renderla più resiliente e ecologicamente sostenibile, migliorare la connettività e l'integrazione delle infrastrutture europee, promuovere un'Europa più sociale e inclusiva e avvicinare l'Europa ai cittadini<sup>59</sup>.

Gli Stati membri elaborano i loro programmi, noti come Programmi Operativi Nazionali (PN), prendendo spunto dagli obiettivi definiti a livello europeo<sup>60</sup>. Tuttavia, mentre gli obiettivi generali dell'UE forniscono una visione ampia e strategica, i programmi nazionali contengono obiettivi più specifici. Essi si propongono di rispondere in modo più mirato alle esigenze del Paese e a massimizzare l'impatto dei finanziamenti sulla crescita economica, sociale e territoriale nazionale.

In Italia, i PN sono gestiti dall'Agenzia per la coesione Territoriale e l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, con il coordinamento delle politiche diretto dal Dipartimento per le Politiche di Coesione insieme all'Agenzia per la Coesione Territoriale<sup>61</sup>.

Le regioni, infine, elaborano i loro Programmi Operativi Regionali (PR), che traducono in azione gli obiettivi generali dell'Unione Europea e quelli strategici nazionali.

Questi programmi definiscono gli obiettivi operativi, concepiti ad adattarsi alle specificità locali e rispondere in modo mirato alle esigenze dei cittadini, essendo il livello amministrativo più prossimo alla popolazione<sup>62</sup>.

Inoltre, è importante ricordare che gli Stati membri sono tenuti a partecipare attivamente, attraverso mezzi economici nazionali, al finanziamento e all'attuazione dei programmi di sviluppo. Questo principio, noto come addizionalità, sottolinea l'importanza del coinvolgimento diretto e della responsabilità degli Stati nel raggiungere gli obiettivi di sviluppo stabiliti. Tale coinvolgimento implica una maggiore responsabilità e

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Pollio Salimbeni, Antonio, "Fondi Europei 2021-2027 - Politica di coesione guida al negoziato sul bilancio Ue". Agenzia per la Coesione Territoriale, ultimo accesso 29 Febbraio 2024, [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi\\_europei\\_2021-2027.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi_europei_2021-2027.pdf)

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> N. Stame Nicoletta, *op. cit.*, 40

partecipazione da parte degli Stati, rendendoli più reattivi agli obiettivi concordati e più coinvolti nell'attuazione e nella valutazione delle politiche<sup>63</sup>.

### 3.2 La valutazione dei programmi

L'istituzione del Regolamento 1260/1999 ha segnato l'avvio della valutazione dei Fondi strutturali europei, stabilendo un quadro per il ciclo valutativo delle politiche associate a tali fondi. Questo regolamento sottolinea l'importanza di condurre valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* per garantire un monitoraggio completo e accurato dei programmi finanziati. Nello stesso anno, è stata pubblicata la serie di Guide metodologiche MEANS (Methods of Evaluating Structural Policies), fornendo una dettagliata esposizione delle procedure e tecniche principali relative al ciclo di Programmazione 2000-2006<sup>64</sup>. Nel corso degli anni il sistema di valutazione è stato oggetto di miglioramenti continui.

Il sistema di valutazione attuale è stato concepito sin dalla fase di progettazione per rispecchiare la visione multilivello dell'Unione. Questo significa che le valutazioni sono progettate per assicurare che i progetti siano coerenti e allineati sia a livello strategico che operativo di tutti i livelli di *governance* coinvolti.

Le valutazioni strategiche sono focalizzate sull'analisi della coerenza dei programmi rispetto alle priorità stabilite a livello comunitario e nazionale; d'altra parte, le valutazioni operative si concentrano sulla sorveglianza dei singoli programmi operativi nazionali e regionali, con l'obiettivo di verificare se stanno producendo gli effetti desiderati sul campo<sup>65</sup>.

In particolare, la valutazione *ex ante* viene condotta dagli Stati membri durante le fasi preliminari di negoziazione per gli Accordi di partenariato, prima che i programmi nazionali e regionali siano presentati alla Commissione europea per l'approvazione.

Durante questa fase, l'obiettivo principale è garantire che i programmi proposti rispondano adeguatamente alle sfide e alle priorità identificate a livello europeo e

---

<sup>63</sup> Vinci Fiorella, *L'efficacia dei Fondi strutturali europei* (Milano: FrancoAngeli, 2013)

<sup>64</sup> Palumbo, Mario. "La valutazione delle politiche dell'Unione Europea". *Studi di Sociologia*, no. 3 (2005): 237

<sup>65</sup> D. Camaione, *op. cit.*, 91

nazionale. Ciò implica la verifica della coerenza degli obiettivi specifici e operativi tra loro e con gli obiettivi più ampi dell'Unione Europea.

Inoltre, in questa fase viene valutato se le modalità di attuazione e di sorveglianza previste per i programmi siano idonee ed efficaci per raggiungere gli obiettivi fissati. Questo include l'esame delle strategie e degli strumenti proposti per implementare le azioni e monitorare i progressi dei programmi, garantendo al contempo una gestione efficiente ed efficace delle risorse finanziarie.

La valutazione *ex ante* considera anche la coerenza e la volontà politica dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei programmi proposti. Questo include l'analisi dell'impegno e della capacità delle autorità competenti nel garantire il successo delle iniziative, nonché la verifica della disponibilità delle risorse umane e della capacità amministrativa necessarie per la gestione del programma<sup>66</sup>.

La valutazione *in itinere* viene effettuata nel corso della realizzazione degli interventi, ha la funzione di facilitare eventuali aggiustamenti e miglioramenti dei programmi in corso, analizzando criticamente i primi risultati e *output* degli interventi. Essa valuta diversi aspetti, tra cui la qualità della gestione finanziaria del programma, l'efficacia del sistema di monitoraggio dell'attuazione e la realizzazione delle intenzioni originali. Esamina inoltre se, alla luce di eventuali cambiamenti intervenuti, gli obiettivi iniziali e le priorità comunitarie mantengono la loro rilevanza. Questa fase tiene conto dei risultati della valutazione *ex ante* e del monitoraggio in corso, fornendo così una visione complessiva dell'andamento dei programmi<sup>67</sup>. È condotta da specifici organismi di valutazione designati dagli Stati membri e successivamente esaminata dal Consiglio di sorveglianza, il quale la trasmette poi alla Commissione europea per ulteriori valutazioni e considerazioni<sup>68</sup>.

Infine, la valutazione *ex post* è condotta dalla Commissione europea in collaborazione con le autorità designate dagli Stati membri. Questa fase si concentra sull'analisi dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi finanziati, nonché sul loro impatto sul contesto in cui sono stati implementati. Questo processo di valutazione fornisce

---

<sup>66</sup> C. Cordova et al., *op. cit.*, 149

<sup>67</sup> M. Palumbo, *op. cit.*, 256

<sup>68</sup> C. Cordova et al., *op. cit.*, 150

informazioni sulle *performance* delle politiche e degli interventi finanziati, consentendo di identificare eventuali aree di miglioramenti e di trarre lezioni utili per le future programmazioni<sup>69</sup>.

Come evidenziato, gli Stati membri devono istituire specifici organismi incaricati di condurre le valutazioni necessarie per monitorare l'efficacia e l'efficienza dei programmi finanziati dai Fondi strutturali europei. In Italia, questo compito è affidato alla rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici (NUVV). Questa rete è costituita da diversi nuclei valutativi istituiti all'interno delle amministrazioni nazionali e regionali responsabili dell'attuazione dei programmi operativi. I NUVV collaborano, inoltre, con l'Ufficio Nazionale di Statistica (ISTAT) per garantire l'attendibilità e la completezza dei dati utilizzati nelle valutazioni<sup>70</sup>.

### *3.3 L'importanza delle pratiche valutative per un miglioramento della governance nazionale*

L'obbligo di adottare pratiche valutative legate all'utilizzo dei Fondi strutturali europei assume una rilevanza fondamentale a livello nazionale per diverse ragioni cruciali.

Innanzitutto, tale obbligo ha imposto alle autorità nazionali e regionali la necessità di operare secondo una logica valutativa<sup>71</sup>. Solo attraverso la valutazione è possibile verificare se gli obiettivi concordati, spesso frutto di negoziazioni complesse, sono stati raggiunti in modo corretto e se hanno effettivamente prodotto i risultati desiderati.

Ciò promuove l'apprendimento delle pubbliche amministrazioni e dei decisori pubblici<sup>72</sup>. Questi soggetti devono operare in un contesto caratterizzato da una pluralità di attori, definire le strategie in modo condiviso, rispettare tempistiche stringenti e agire in un'ottica volta al raggiungimento degli obiettivi concordati, il che implica grandi capacità organizzative di collaborazione e di coordinamento.

---

<sup>69</sup> *Ivi*, 151

<sup>70</sup> E. Melloni, *op. cit.*, 279-280

<sup>71</sup> C. Cordova et al., *op. cit.*, 164

<sup>72</sup> Centurelli Giorgio, "I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzare l'attuazione ed accelerare la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4 (Dicembre 2019): 1001-1003

In aggiunta, dal momento che i Fondi strutturali europei costituiscono la principale fonte di investimento pubblico per le politiche di sviluppo in Italia<sup>73</sup>, è cruciale che venga garantita la trasparenza e la rendicontazione accurata del loro utilizzo e dei risultati conseguiti. Questo aspetto svolge una funzione chiave nell'assicurare l'*accountability* e la legittimità dell'azione pubblica, come già delineato nel capitolo primo.

Il processo di valutazione stimola un circolo virtuoso, contribuendo alla formazione di un'amministrazione pubblica e di governi più capaci di progettare politiche complesse e di rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini.

Un ostacolo significativo è rappresentato dal fatto che i tempi della programmazione e quelli della valutazione spesso risultano essere disallineati temporalmente. È comune che il nuovo ciclo di programmazione venga delineato prima che siano disponibili le valutazioni *ex post* del ciclo precedente. Queste ultime richiedono un considerevole periodo di tempo per essere condotte e completate, proprio perché devono analizzare gli effetti anche nel lungo periodo. Di conseguenza, gli insegnamenti e i riscontri utilizzati per la progettazione futura sono principalmente quelli derivati dalle valutazioni intermedie (*in itinere*), le quali assumono quindi un ruolo di valutazione degli effetti, seppur concentrato sul breve termine. Questa dinamica conferisce una rilevanza particolare alle valutazioni intermedie, poiché rappresentano la fonte primaria di informazioni disponibili per guidare la progettazione delle politiche future<sup>74</sup>.

Tuttavia, numerose iniziative adottate negli ultimi anni hanno contribuito a rafforzare il ruolo della valutazione come strumento per promuovere l'apprendimento e l'*accountability*.

Un esempio è rappresentato dall'orientamento della Commissione europea verso la valutazione della *performance* e gli esiti dei programmi finanziati dai Fondi strutturali europei, spostando l'attenzione dai meccanismi finanziari che in passato avevano ricevuto maggiore considerazione<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Ivi, 995

<sup>74</sup> M. Palumbo, *op. cit.*, 258

<sup>75</sup> Centurelli, Giorgio. "Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa e i risultati". *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3 (Giugno-Settembre, 2021): 655-656

Questo cambio di prospettiva è evidente nelle diverse iniziative adottate per il periodo di finanziamento 2021-2027 a cui sono stati integrati i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), istituito a seguito dell'emergenza COVID-19 nel 2021.

Queste iniziative, come ad esempio le Opzioni di costo semplificate (OCS), si fondano sull'idea di collegare l'erogazione dei fondi per i progetti non solo alla semplice rendicontazione delle spese, ma piuttosto alla dimostrazione del reale conseguimento degli obiettivi strategici. In questa prospettiva, le modalità di attuazione e la fase di realizzazione del progetto conservano la loro importanza, ma assumono un ruolo secondario: se i risultati attesi non vengono raggiunti, ciò incide direttamente sull'erogazione dei finanziamenti<sup>76</sup>. A titolo esemplificativo, consideriamo un progetto di sviluppo di un parco urbano, con l'obiettivo strategico di "aumentare il verde urbano e migliorare la qualità di vita dei cittadini". Nel caso di questo progetto, l'erogazione dei fondi non sarebbe più basata esclusivamente sulla documentazione delle spese sostenute per la realizzazione del parco. Piuttosto, sarebbe necessario dimostrare il raggiungimento degli obiettivi fissati, come ad esempio l'aumento della superficie verde, la creazione di nuove aree di svago e ricreazione per la comunità locale, e il miglioramento generale della qualità dell'ambiente urbano.

Inoltre, nel 2012 è stata avviata un'iniziativa di *open government* chiamata "OpenCoesione", che ha lo scopo di promuovere la trasparenza e l'*accountability* nell'ambito delle politiche di coesione territoriale in Italia. Attraverso il suo portale web dedicato, è possibile accedere a informazioni dettagliate riguardanti la pianificazione e l'utilizzo delle risorse destinate agli obiettivi dei programmi legati ai Fondi strutturali.

L'obiettivo principale di OpenCoesione è quello di rendere accessibili queste informazioni a chiunque, senza restrizioni, favorendo così un maggiore controllo sociale sull'impiego delle risorse e incentivando una maggiore partecipazione civica nel monitoraggio. In tal senso, l'iniziativa incoraggia i cittadini ad esaminare l'utilizzo delle risorse e a fornire *feedback* alle istituzioni pubbliche<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup>Ivi, 664

<sup>77</sup>OpenCoesione, "Che cos'è OpenCoesione", ultimo accesso 1 Marzo 2024, <https://opencoesione.gov.it/it/faq/#!cosa-e-la-politica-di-coesione>



## Conclusioni

La conclusione di questa tesi sulla valutazione delle politiche pubbliche e la qualità dei sistemi democratici contemporanei evidenzia un quadro complesso ma non privo di alcuni spunti.

L'opera di diffusione della valutazione come strumento per la buona *governance* da parte dell'Unione Europea, insieme all'obbligatorietà delle pratiche valutative legate all'utilizzo dei Fondi Strutturali europei, costituiscono un fattore chiave nello stimolo alla diffusione di questa pratica nel contesto italiano. Questo contribuisce ad orientare l'attenzione verso le politiche effettivamente implementate e sull'azione del governo, piuttosto che concentrarsi solo sulle dinamiche interne al dibattito partitico o sugli aspetti legali o finanziari.

È essenziale che la pratica valutativa si estenda a tutti i settori dell'azione pubblica, prendendo spunto dalle aree in cui sono già presenti pratiche valutative consolidate, come la regolamentazione, l'ambiente e l'educazione.

Inoltre, è fondamentale proseguire il dibattito sull'istituzionalizzazione della valutazione in Italia, con l'obiettivo di riorganizzare la disciplina in modo che vi sia un nucleo valutativo centrale, magari all'interno del Parlamento. Allo stesso tempo, è cruciale promuovere e sostenere ulteriormente le iniziative valutative a livello regionale, data l'innovazione che hanno presentato in questo campo e il loro crescente coinvolgimento nei processi decisionali nazionali ed europei.

Le iniziative volte a includere e informare i cittadini nel processo decisionale, come le piattaforme *Have your Say* e *OpenCoesione*, insieme all'attenzione generale dell'Unione Europea verso questo obiettivo, sono di fondamentale importanza. Questo sottolinea l'importanza di promuovere una partecipazione attiva dei cittadini alla vita democratica, incoraggiando la trasparenza, la responsabilità e il dialogo aperto tra istituzioni e società civile.

Tutto ciò contribuisce significativamente al rafforzamento della *governance* democratica, anche se la valutazione rimane una materia complessa che potrebbe beneficiare di una maggiore istituzionalizzazione. L'attenzione crescente verso la valutazione come strumento per migliorare la qualità delle politiche pubbliche, insieme all'adozione di

pratiche valutative più sistematiche e trasparenti, dimostra un impegno concreto nel favorire una *governance* basata sull'evidenza e sull'*accountability*.

È importante continuare su questa traiettoria, lavorando per sviluppare sistemi di valutazione sempre più efficaci e integrati nel processo decisionale, al fine di garantire una migliore comprensione degli effetti delle politiche pubbliche e una maggiore responsabilità da parte degli attori coinvolti nella loro formulazione e implementazione.

## Bibliografia

Andreozzi, Valentina. *L'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche nelle amministrazioni italiane. Paradigma e Pratiche*. Tesi di Dottorato, Università degli Studi Roma Tre, 2011-2012.

Bobbio Luigi, Gianfranco Pomatto e Stefania Ravazzi. *Le Politiche Pubbliche. Problemi, Soluzioni, Incertezze, Conflitti*. Firenze: Mondadori università, 2017.

Camaione, Debora. *La valutazione delle politiche pubbliche andando "oltre il Pil". Analisi e prospettive per l'utilizzo degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) per la valutazione delle politiche nel caso italiano*. Tesi di Laurea Magistrale, Università Luiss "Guido Carli", 2015-2016.

Capone, Daniele. "Accountability e istituzionalizzazione della valutazione delle politiche negli Stati Uniti". *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1 (Aprile 2012): 117-132. doi: [10.1483/36736](https://doi.org/10.1483/36736)

Centurelli, Giorgio. "I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzare l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future". *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4 (Dicembre 2019): 995-1090

Centurelli, Giorgio. "Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la performance attuativa e i risultati". *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3 (Giugno-Settembre, 2021): 651-666

Chelimsky, Eleanor. "The purposes of evaluation in a democratic society". In *The SAGE handbook of evaluation* a cura di Ian Shaw, Jennifer C Greene e Melvin M Mark, 33-55. New York: SAGE Publications Ltd, 2006. (trad.mia)

Commissione Europea. *Tendenze globali fino al 2030: l'UE sarà in grado di affrontare le sfide future?*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017. doi:[10.2861/279513](https://doi.org/10.2861/279513)

Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" (COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001)

Cordova, Chiara, Maria Elena De Tura, Livia Lampariello, Marialuisa Palermo, Silvia Piccione e Ilenia Scarlato. “Il Parlamento Europeo - La valutazione delle politiche pubbliche all’interno dell’Unione europea”. In *La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata* a cura di Paolo Caretti e Massimo Morisi, 27-207. Roma: Senato della Repubblica, 2018.

Di Carpegna Brivio, Elena. “Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche”. *Economia pubblica* 47, no. 2 (2020): 71-87. doi: [10.3280/EP2020-002003](https://doi.org/10.3280/EP2020-002003)

Di Carpegna Brivio, Elena. *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2021.

Donolo, Carlo. *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano: Mondadori, 2006.

European Commission, Directorate-General for International Cooperation and Development. “Evaluation matters - The evaluation policy for European union development co-operation. Publication Office of the European Union, 2014. <https://data.europa.eu/doi/10.2841/85201>. (trad. mia)

Facello, Chiara. “Democrazia di insoddisfatti?”. *Quaderni di Sociologia*, n. 60 (2012): 41-58.

Kubera, Paulina. “A new approach to policy evaluation in the European Union”. *Przeгляд Politologiczny*, no. 4 (2017): 21-30. (trad. mia)

La Spina, Antonio. *Politiche pubbliche - Analisi e Valutazione*. Bologna: il Mulino, 2020.

Lanzalaco, Luca. “Riscoprire la razionalità sinottica? Coerenza, integrazione ed efficacia delle politiche pubbliche”. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, no. 1 (2010): 33-59.

Lippi, Andrea. *Dinamiche di legittimazione politica*. Bologna: il Mulino, 2019.

Lizzi, Renata e Andrea Pritoni. “Lobbying in tempi difficili. Gruppi di interesse e policy-making nell’Italia della disintermediazione”. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, no. 2 (Agosto, 2019): 157-180. doi: [10.1483/94318](https://doi.org/10.1483/94318).

Malvicini, Massimiliano. “Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche

pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari”. *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, no. 2 (2017).

Melloni Erica. “Italy”. In *The Institutionalization of Evaluation in Europe*, Stockmann Reinhard, Meyer Wolfgang, Taube Lena: 273-301. Germania: Springer International Publishing, 2020. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_11). (trad. mia)

Mo Costabella, Luca e Marco Sisti. *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano*. Roma: Formez, 2006.

Palumbo, Mario. “La valutazione delle politiche dell’Unione Europea”. *Studi di Sociologia*, no. 3 (2005): 239-268

Pieri, Daniela. “I programmi operativi plurifondo e monofondo”. Materiale didattico del Progetto Esperi@. Roma: Febbraio 2017

Quinn Patton, Michael. “A vision of evaluation that strengthens democracy”. *Evaluation* 8, no.1 (2002): 125-139. (trad. mia)

Regonini, Gloria. “Sfiducia verso le istituzioni e policy analytical capacity: parte della soluzione o parte del problema?”. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, no. 3 (Dicembre 2018): 333-358. doi: 10.1483/91557

Segat, Marco. “La protezione della fauna selvatica nel Codice dell’Ambiente”. *Journal of Ethics and Legal Technologies* 5, no. 1 (2023): 43-58

Stame, Nicoletta. “Evaluation and the policy context: the European experience”. *Evaluation Journal of Australasia* 3, no. 2 (Dicembre 2003): 36-43. <https://doi.org/10.1177/1035719X0300300210>. (trad. mia)

Vinci, Fiorella. *L’efficacia dei Fondi strutturali europei*. Milano: FrancoAngeli, 2013

#### **Siti consultati:**

Agenzia per la Coesione Territoriale. “Programmazione 2021-2027”. Ultimo accesso 28 Febbraio 2024, <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione->

[in-italia-2014-2020/programmazione-2021-2027/](#)

Camera dei deputati. “Valutazioni ambientali (VIA e VAS)”. Ultimo accesso 1 Marzo, 2024, [https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19\\_valutazioni-ambientali](https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_valutazioni-ambientali)

OpenCoesione. “Che cos’è OpenCoesione”. Ultimo accesso 1 Marzo 2024, <https://opencoessione.gov.it/it/faq/#!cosa-e-la-politica-di-coesione>

Pollio Salimbeni, Antonio. “Fondi Europei 2021-2027 - Politica di coesione guida al negoziato sul bilancio Ue”. Agenzia per la Coesione Territoriale. Ultimo accesso 29 Febbraio 2024, [https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi\\_europei\\_2021-2027.pdf](https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Fondi_europei_2021-2027.pdf)

Portale della Performance. “Organismo Indipendente di Valutazione”. Ultimo accesso 21 Febbraio 2024, <https://performance.gov.it/organismi-indipendenti-valutazione>

Presidenza del Consiglio dei Ministri. “Verifica di impatto regolatorio ”. Ultimo accesso 21 Febbraio 2024, [https://presidenza.governo.it/DAGL/uff\\_studi/VIR.html](https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/VIR.html)

Senato della Repubblica. “Ufficio Valutazione Impatto”. Ultimo accesso 21 Febbraio 2024, [https://www.senato.it/leg18/4783?testo\\_generico=1299](https://www.senato.it/leg18/4783?testo_generico=1299)

## **Ringraziamenti**

Ringrazio innanzitutto Gaia, senza la quale questa tesi non si sarebbe mai conclusa.

Ringrazio di cuore Andrea e Patricia, che non hanno mai smesso di ricordarmi che ce l'avrei fatta. Un ringraziamento speciale va ai miei amici, il cui affetto e sostegno non sono mai mancati.

Voglio ringraziare i miei genitori per avermi cresciuta come una persona curiosa e libera. Non posso dimenticare il mio fratellino, che con la sua determinazione e i suoi saggi consigli è sempre stato un'ispirazione.

Ringrazio tutto il resto della mia famiglia che, anche se lontana, so essere sempre al mio fianco.

Infine, desidero esprimere la mia gratitudine alla mia relatrice, la Professoressa Paola Degani, per avermi dato l'opportunità di sviluppare questa tesi e per la disponibilità dimostrata.