

VALUTARE LE POLITICHE INTEGRATE DI RIGENERAZIONE URBANA: UNA PROPOSTA METODOLOGICA*

Giovanni VIRGILIO¹

¹ Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale. Università degli Studi di Bologna, Viale Risorgimento 2, 40136, Bologna

SOMMARIO

Al contrario delle tradizionali politiche di trasformazione del territorio, mirate sostanzialmente al governo della crescita urbana, le esperienze di programmazione complessa fin qui maturate evidenziano come siano andati affermandosi processi in cui i contenuti strategici assumevano la massima rilevanza. Occorre, però, sottolineare come la maggioranza di questi interventi si sia soprattutto tradotta in azioni di trasformazione mirate principalmente alla ri-valorizzazione di porzioni del tessuto urbano esistente. Va però rilevato come (da un punto di vista dell'organizzazione del contesto territoriale di riferimento) le aree oggetto degli interventi di riqualificazione, spesso presentavano già in modo connaturato potenziali opportunità di rifunzionalizzazione. A fronte di tali situazioni, risulta quindi fortemente agevolato il processo d'integrazione delle risorse finanziarie e di composizione degli interessi che sono alla base delle relazioni di partenariato. In uno scenario così caratterizzato le pratiche di valutazione acquisiscono un ruolo essenziale per ciò che attiene il controllo strategico dei processi attivati, soprattutto in una logica di facilitazione dei processi comunicativi in grado da un lato di salvaguardare le convenienze economiche, sia pubbliche che private, dall'altro di far sì che gli interventi programmati trovino realizzazione. Il problema si pone per quegli interventi di riqualificazione in cui l'obiettivo principale non è più la valorizzazione, ma il miglioramento della qualità urbanistica di quelle aree afflitte da un pesante degrado urbano, cui spesso si associano fenomeni più preoccupanti di degrado sociale ed economico. In queste particolari situazioni diviene forse ancora più importante l'attivazione di processi di valutazione, in quanto quest'ultima in aggiunta alla sua naturale funzione di supporto alle decisioni, assume un valore aggiunto di natura sociale che deriva dal suo configurarsi come processo concepito per la tutela inderogabile dell'interesse collettivo ed è proprio in questi contesti difficili che l'interazione tra i processi di pianificazione e quelli di valutazione assumono la massima intensità. Partendo da questi presupposti, il presente studio cerca di costruire un percorso metodologico finalizzato a favorire l'integrazione tra le dinamiche proprie di un programma di riqualificazione urbana (ascrivibile per natura e obiettivi alla casistica precedentemente individuata) e un processo di valutazione concepito per garantire un elevato livello d'interazione in tutte le fasi che porteranno alla realizzazione del programma stesso. È probabilmente in questo valore sociale che assume la valutazione che può essere trovato uno dei più preziosi contributi al raggiungimento di quella qualità urbana che costituisce uno degli obiettivi irrinunciabili dell'azione pubblica.

* Le riflessioni qui riportate costituiscono alcuni approfondimenti specifici di tematiche già trattate dall'autore in un suo recente saggio dal titolo: *La costruzione della fattibilità strategica. Programmi, attori, processi della riqualificazione urbana*; Alinea, Firenze. A questo si rimanda per una trattazione più esaustiva degli argomenti qui affrontati.

INTRODUZIONE

Il degrado urbano può assumere forme estremamente diversificate e richiede, quindi, risposte mirate. Tuttavia, esiste una caratteristica che accomuna i differenti aspetti del degrado, il fatto che, se viste in un'ottica di sistema urbano, queste si manifestano in ogni caso in forma di stato d'equilibrio, il cui livello di staticità dipende dalla condizione di adattamento, che queste presentano, alle nuove situazioni ed esigenze poste dal contesto urbano. Pertanto, la questione critica diviene quella dell'individuazione di un'azione di riqualificazione efficace delle aree interessate dai processi di degrado, in grado in altre parole di garantire destinazioni e modalità d'uso che presentino caratteristiche di reversibilità e flessibilità tali da permettere il permanere, nel tempo, di condizioni di equilibrio dinamico e quindi di adattamento alle mutazioni dell'ambiente urbano.

In base alle necessità e alle condizioni contestuali (presenza di vincoli e disponibilità di risorse di diversa natura), quindi, lo spettro degli scenari delle potenziali azioni di riqualificazione oscilla tra il radicale mutamento organizzativo e funzionale dell'area, volto alla totale ridefinizione del ruolo che questa andrà ad assumere nel sistema urbano, e il recupero delle funzioni, del ruolo e del significato simbolico, storicamente assunti dall'area nel contesto urbano di appartenenza; recupero finalizzato alla salvaguardia e alla valorizzazione delle specificità ed identità locali.

Indipendentemente, comunque, dalla soluzione che si intende adottare occorre, come detto, identificare per essa elementi di dinamicità che siano continui e costanti.

Questa esigenza matura sulla consapevolezza di essere di fronte a sistemi urbani complessi estremamente instabili, caratterizzati dall'elevata frequenza con cui si manifestano profondi mutamenti che generano ripercussioni, pressoché immediate sia sugli assetti spaziali del territorio sia sui reticoli sociali che con questo interagiscono.

D'altronde aumentare la competitività di un dato territorio equivale in senso stretto ad aumentare il rendimento dinamico dei suoi elementi costitutivi, favorendone la diversificazione sia strutturale che funzionale, al fine di evitare processi di omologazione e omogeneizzazione che indebolirebbero la capacità di reazione, aumentando il livello di vulnerabilità del sistema urbano, alle fluttuazioni attivate dalle continue evoluzioni poste in essere dai processi di globalizzazione.

Nell'incapacità di far fronte alle continue sfide poste dai mutamenti di carattere globale risiede, sicuramente, una delle principali cause di crisi degli strumenti di pianificazione tradizionale; crisi che ne ha causato una complessiva perdita di centralità nei processi di trasformazione urbana, a cui per contro solo in parte si è riusciti a dare risposte adeguate mediante l'attuazione di processi partecipativi di governance. Non di rado, infatti, le pratiche attuate invocando il superamento delle rigidità del piano si sono rivelate delle mere operazioni di natura speculativa a esclusivo vantaggio di ristrette cerchie di portatori d'interessi individuali. Nonostante ciò il problema di un ripensamento delle pratiche di pianificazione si

pone in modo oggettivo e questo vale in modo particolare per quei contesti in cui esiste una rete consolidata di istituzioni (formali ed informali) in grado di assicurare la tenuta democratica dei processi di governance a vantaggio delle scelte d'interesse collettivo. Affinché, però, i processi di governance possano trovare concreta applicazione è essenziale che si attuino delle azioni mirate a dare peso “[...] all'influenza delle istituzioni formali ed informali, considerate come costrutto sociale e soggette ad un lento cambiamento evolutivo; ai valori ed alle razionalità che si celano nell'azione delle reti e delle istituzioni; alla stratificazione di caratteristiche culturali e comportamentali che assomma in sé la vita istituzionale collettiva; alla composizione delle reti dell'associazione economica, particolarmente al loro ruolo nella diffusione delle informazioni, della conoscenza e dell'apprendimento finalizzato all'adattabilità economica; alle istituzioni che si collocano a livello intermedio fra il mercato e lo Stato svolgendo un ruolo propositivo e attivo nell'assetto istituzionale esistente” (Amin 1999). La presenza delle istituzioni, così come appena definite, permetterebbe da l'adattabilità delle strategie generali alle singole porzioni del territorio, mentre la presenza di reticoli sociali garantirebbe l'interazione tra i diversi attori favorendo così la messa in moto di processi sinergici che eviterebbero un frazionamento eccessivo e poco proficuo delle risorse investite.

È evidente che un sistema così concepito si fonda su processi comunicativi e decisionali trasparenti, di cui bisogna rispondere alla collettività (responsabilità). Bisogna, cioè, saper comunicare in modo critico, al fine di ridurre gli aspetti conflittuali di un progetto e favorire, invece, i processi consensuali e cooperativi necessari per la produzione di capitale, non tanto economico, quanto, soprattutto, sociale. Nasce da qui la necessità di pervenire alla definizione di quell'insieme di procedure valutative atte a garantire proprio il rispetto delle caratteristiche di trasparenza e responsabilità dei processi decisionali, superando in tal senso una concezione tradizionale della valutazione, di carattere meramente tecnico-operativo e attribuendogli quella valenza di natura strategica richiesta dai modificati assetti istituzionali.

LA VALUTAZIONE STRATEGICA A SUPPORTO DEI PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Nel fare questo diviene quindi cruciale la definizione dei target valutativi, primi fra tutti gli obiettivi strategici o generali di lungo periodo. Questi a loro volta si suddivideranno in obiettivi intermedi specifici a cui corrisponderanno degli obiettivi operativi e ciò indipendentemente se il processo che si intende attuare presenta uno sviluppo delle diverse fasi di tipo *gerarchico sequenziale* o *cooperativo* (Virgilio, 2003). È attraverso l'analisi dell'articolazione dell'intero processo che si cercano di identificare le conseguenze in termini di effetti ed impatti, sul sistema urbano, degli interventi che s'intendono attuare, cercando di ridurre in tal modo i margini di rischio di insuccesso derivanti dall'assunzione di decisioni

relative a problemi *semi e/o non strutturati*, che costituiscono poi la quasi totalità dei problemi cui si tenta di dare risposta con le azioni di politica urbana. Quindi, ai fini della formazione delle decisioni diviene fondamentale la messa in atto di un sistema di valutazione che si interfacci compiutamente con il programma di riqualificazione urbana. L'interazione tra programma e sistema di valutazione dovrebbe svilupparsi in modo continuo e sistematico attraverso tutte le fasi previste dallo sviluppo dell'azione di riqualificazione, poiché un programma caratterizzato da interventi da cui ci si attendono risultati ed effetti in grado di generare impatti di rilievo sul contesto urbano finalizzati alla rimozione o, quantomeno, al contrasto, delle cause che sono alla base dello stato di degrado (sia per ciò che attiene a quelle di natura strutturale di carattere urbanistico, sia con riferimento a quelle di natura socioeconomica) necessita di un processo di valutazione che si integri perfettamente con il processo di implementazione e gestione dell'intero programma, al fine di fornire chiare indicazioni agli stakeholders e tra questi in modo particolare ai decisori pubblici.

Il disegno valutativo non può che svilupparsi attraverso diversi livelli:

- *a livello strategico*; direttamente riferibile alla formazione degli obiettivi del programma di riqualificazione, ai diversi livelli decisionali e al grado di integrazione che questi strumenti assumono con il sistema di territoriale con cui interagiscono;
- *a livello processuale*; relativamente cioè alle modalità con cui si sviluppa il processo, anche per fare emergere di potenziali *side effects* e criticità;
- *a livello relazionale*; attinente ai processi di partecipazione e quindi alle diverse figure di attori coinvolti e, conseguentemente, al ruolo che questi ricoprono nelle diverse fasi dell'azione programmatica;
- *a livello strutturale*; con riferimento, cioè, alle potenziali traiettorie di sviluppo locale che l'intervento attuato è in grado di generare nell'ambito territoriale in cui trova applicazione.

Da quanto appena affermato, dovrebbe risultare l'importanza dell'interazione che si stabilisce tra il processo di riqualificazione e il contesto urbano in cui questo trova applicazione, ove quest'ultimo gioca un duplice ruolo, poiché è allo stesso tempo modificato dallo sviluppo dell'azione e modifica l'azione nel suo divenire. Pertanto quanto più nella fase di decisione e implementazione del processo si è riusciti a cogliere compiutamente gli elementi di complessità riferibili ai diversi livelli individuati, tanto più si riuscirà a contenere l'intero processo nel sentiero programmatico, riducendo gli scostamenti tra il modello previsionale e la realtà effettuale.

IL RUOLO DEL CONTESTO LOCALE NELLA FORMAZIONE DEL PROGRAMMA

Nell'affrontare la questione della rilevanza del contesto occorre fare riferimento ad un aspetto generale che, in precedenza, è stato solo parzialmente anticipato e che in questa sede necessita

di essere affrontato in modo più articolato. Una delle principali evidenze che è possibile ricavare dalle esperienze relative ai programmi di rigenerazione urbana (ma in generale questo vale per la quasi totalità degli interventi di programmazione urbana complessa) è che questi si sono rivelati nella pratica un'opportunità per ridefinire in funzione strategica l'assetto delle istituzioni locali, primo fra tutti quello delle amministrazioni locali. Come si è avuto già modo di accennare questo è dovuto in gran parte ai processi di decentralizzazione che sono seguiti alla perdita di centralità dell'intervento statale nei contesti regionali e locali, come conseguenza diretta si è registrata una crescente riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali congiuntamente ad un sostanziale indebolimento del ruolo di redistribuzione delle risorse da parte dello Stato, questo stato di cose ha imposto una sostanziale revisione dell'agire pubblico verso la ricerca di nuove pratiche in grado di attivare processi di sviluppo locale. Il tutto diventa tanto più importante quanto più si analizza il quadro strutturale che si va delineando, da cui emergono due tendenze di fondo che sarà bene non trascurare; da un lato si assiste alla ridefinizione delle strategie competitive di larghi settori dell'economia, strategie che assumono come nodo centrale d'azione l'individuazione di condizioni locali di vantaggio competitivo, dall'altro la necessità crescente di fondare i processi di sviluppo economico sulla crescita e consolidamento del *capitale intellettuale, sociale e politico* che il sistema territoriale, nel suo complesso, è in grado di esprimere.

In altri termini si constata che i contesti più avanzati godono di esternalità dovute alla presenza di capitale e di reticoli sociali e che ciò dipende dalla complessa commistione relazionale che si struttura nel tempo tra un numero estremamente ampio di variabili che agiscono a livello locale.

Tuttavia quant'anche la presenza della complessità relazionale costituisca una condizione per la crisi di un modello tradizionale di governo del territorio, ciò non necessariamente significa che esistano i presupposti per lo sviluppo di processi di governance. Da questo punto di vista, infatti, sulla base delle esperienze fin qui maturate, si va sempre di più consolidando l'idea che il successo o il fallimento di tali pratiche dipenda in modo cruciale dalla presenza di alcuni elementi specifici. Divengono, pertanto, cruciali: la presenza di un'efficiente e coordinata gestione delle trasformazioni urbane e territoriali su base policentrica in grado di mettere in atto processi di negoziato esplicito; la capacità di generare e gestire razionalmente flussi d'informazione che presentano un elevato livello di complessità a causa dell'elevato stato di frammentarietà attribuibile all'estrema diversificazione della provenienza; la coesistenza di situazioni di collaborazione e situazioni di concorrenza che si instaura tra i diversi attori (specie quelli economici); la capacità di ricomposizione dei conflitti originati dalla compresenza di blocchi sociali capaci di esprimere interessi forti, anche se non necessariamente rilevanti per il complesso della collettività urbana.

Si richiede, allora, una macchina amministrativa estremamente efficiente e capace di attivare processi decisionali *finalizzati* alla messa a punto di politiche e, quindi di programmi, atti a

fornire una risposta ai *bisogni o alle aspettative* espressi dalla popolazione o da parte di questa (*targeting*). E' però improbabile che ciò risulti realizzabile senza prendere in considerazione i *vincoli* che agiscono a livello sistemico, le *competenze* su cui si può fare affidamento e le *risorse* di cui si dispone. Il tutto va poi tradotto in un *processo di attuazione*, costituito a sua volta in una fase di implementazione e gestione, in grado di garantire il raggiungimento dei *risultati attesi* (Palumbo, 2001). A fronte di ciò deve però esistere: un'efficace gestione delle risorse finanziarie, specie di quelle destinate ai bisogni della collettività, la capacità di coinvolgere il maggior numero di attori possibili nelle diverse fasi del processo per aumentare il livello di consenso, l'esistenza di servizi avanzati che operino come collegamenti sinaptici verso i centri nevralgici del sistema trasferendo e filtrando le informazioni in modo da abbassare considerevolmente le soglie di rischio connaturate ai processi decisionali, la capacità di mettere in atto progetti di trasformazione urbana tali da farvi convergere interessi e capitali da parte dei privati, facendo sì che quest'ultimi siano ripagati in termini di accresciuto livello di competitività assoluta.

Da quanto appena affermato emerge in modo chiaro che il contesto in cui viene concepita una certa politica urbana o territoriale è a sua volta il risultato dell'interazione delle diverse dimensioni in cui si esplica l'agire quotidiano dell'intero corpo di una collettività. Dimensioni che possono essere all'incirca individuate:

- ❖ nella *dimensione politica*, che agisce direttamente sulla formazione delle finalità e, conseguentemente, sulla definizione degli obiettivi generali, andando a definirne gli effetti e impatti attesi;
- ❖ nella *dimensione istituzionale* che condiziona le modalità con cui il processo può trovare attuazione, ove tale sfera attiene ai vincoli (principalmente di natura normativa e amministrativa) e alle competenze dei decisori;
- ❖ nella *dimensione sociale*, che contribuisce a determinare le cause per cui emergono certi bisogni collettivi e, allo stesso tempo, le modalità con cui questi verranno avvertiti dalla popolazione;
- ❖ nella *dimensione economica* che agisce sia a livello delle disponibilità reali sia sulle modalità con cui tali risorse devono essere impiegate;
- ❖ nella *dimensione strutturale* che è riferibile, da un lato, alla dotazione di infrastrutture fisiche, ma anche alla presenza e all'organizzazione delle funzioni avanzate;
- ❖ nella *dimensione ambientale* dove la connotazione ambientale assume il suo significato più ampio riferendosi sia alle risorse naturali, sia all'ambiente antropizzato e, quindi, anche al patrimonio storico e architettonico, per cui, ad esempio, entrambi questi due elementi potrebbero costituire dei vincoli allo sviluppo del programma;
- ❖ nella *dimensione culturale* che incide su due livelli: quello tecnico-operativo, più direttamente riferibile alla sfera interna del processo e che attiene le capacità e competenze degli attuatori dei programmi e quello comunicativo che agisce sulla propagazione delle

idee e, quindi, sul livello di consenso, o viceversa di conflittualità, al processo. È l'azione congiunta di questi due fattori che contribuisce a semplificare o aumentare il grado di difficoltà di realizzazione del programma.

L'intervento sulle *dimensioni contestuali*, al fine di causarne un mutamento richiede una profonda revisione dell'approccio alle problematiche poste dai sistemi urbani e territoriali, poiché al sostanziale cambiamento del ruolo che il contesto svolge nell'ambito dei processi di governo delle territorio, consegue un cambiamento del ruolo del pianificatore e delle modalità con cui vengono realizzati i processi stessi di pianificazione.

Da questo punto di vista, infatti, non solo risulta confermata l'importanza della variabile *contesto*, ma se ne accresce la centralità nello sviluppo delle dinamiche relazionali, anzi, è la definizione stessa dello spazio che si modifica in funzione della complessità che lo caratterizza. Una complessità che si manifesta su tre livelli (Cannavò, 1999):

- a *livello sistemico*, in cui occorre misurarsi con sistemi densi costituiti da un'elevata numerosità di componenti, sia elementari (singoli elementi) sia di grado intermedio di complessità (sottosistemi), tra loro cooperanti, ma non necessariamente equivalenti, le cui logiche di funzionamento sono strettamente dipendenti dal comportamento delle singole componenti e dalle interazioni tra esse esistenti;
- a *livello relazionale*, per cui il grado di complessità di un dato sistema non dipende dalla numerosità delle sue componenti, ma dal tipo e dalla natura delle relazioni che si instaurano tra le sue parti;
- a *livello euristico*, in cui si registra una delle criticità tipica dei sistemi complessi, dovendosi operare una scelta circa il tipo di conoscenza che si ritiene più adatto a cogliere le essenzialità concettuali del sistema di cui si intende offrire la rappresentazione.

In realtà questa prospettiva conoscitiva risiede in una molteplicità di percorsi interpretativi tra loro sinergici, di tipo euristico, analitico e cognitivo.

Da qui la necessità di dotarsi di strumenti di indagine nuovi, capaci di individuare i caratteri rilevanti e le variabili caratterizzanti il contesto, che siano in grado di operare in situazioni di conoscenza incompleta mediante l'utilizzo di tecniche quantitative e qualitative, ma anche di rappresentazioni mentali. Situazioni di questo tipo risultano caratterizzate da relazioni composite ed estremamente articolate che si vengono a determinare tra le diverse dimensioni contestuali e soffrono per di più di un elevato stato d'indeterminatezza.

Ne consegue necessità di pervenire a simulazioni del comportamento del contesto fornendo rappresentazioni dei suoi possibili scenari evolutivi.

E' questo in sostanza il senso della *fattibilità strategica* di un programma, fattibilità che si traduce in un processo integrato tra formazione delle decisioni, valutazione delle dimensioni contestuali e individuazione sia delle caratteristiche sia del ruolo svolto dagli attori che prendono parte ai processi negoziali e partecipativi.

GLI ATTORI DELLA RIQUALIFICAZIONE URBANA.

I processi di governance trovano nei programmi di riqualificazione urbana uno dei principali campi di applicazione, poiché la natura stessa di quest'ultimi richiede che l'iter decisionale attivato non possa essere gestito attraverso atti unidirezionali definiti a livello centrale. Questo implica che procedure negoziali partecipate si rendono necessarie anche in funzione della legittimazione e della trasparenza delle decisioni assunte relativamente agli obiettivi e allo sviluppo dell'intero programma. È pertanto chiaro che quanto più la partecipazione sarà diffusa e diversificata tanto più si sarà garantiti sotto il profilo della legittimità e trasparenza del processo e, quindi della sua democraticità. Da ciò conseguono due implicazioni dirette: la prima risiede nella necessità di attivare canali comunicativi caratterizzati da un'intensa dialettica incrementale che riesca a cogliere le istanze della pluralità di soggetti che il programma coinvolge. Questo aspetto assume rilievo anche in relazione al ruolo che tale dialettica può assumere nel favorire la nascita o il consolidamento di reticoli sociali dotati di quella capacità di adattamento adeguata richiesta dalle continue mutazioni che interessano un sistema dinamico complesso, quale è quello urbano. Tale capacità risiede principalmente nella funzione di accumulatori locali di esperienza svolta dai reticoli sociali; esperienza spendibile anche in altre situazioni, a prescindere dalla natura intrinsecamente temporanea e mutevole che i reticoli evidenziano.

Il secondo aspetto va ricercato nelle forme di partecipazione economica dei diversi attori al programma. Infatti, è solo nell'ambito di tali processi comunicativi che possono essere stabilite le forme più adeguate e congrue di complementarità fra risorse pubbliche e private che troveranno, poi, piena realizzazione attraverso la messa in atto di procedure negoziali, indipendentemente dal fatto che le forme di partecipazione economica, in oggetto, si realizzino attraverso la partecipazione di singoli attori o, viceversa, attraverso la costituzione di forme societarie miste, quali ad esempio le Società di Trasformazione Urbana o le Società di scopo.

In letteratura esiste un termine preciso per indicare un attore che prende parte ad un processo di policy : *stakeholder*, tale termine, che letteralmente significa “*colui che tiene poste in gioco*”, sta ad indicare che può essere considerato *un attore sociale rilevante* (Bezzi, 2001) *chiunque sia partecipe del processo in quanto portatore di un interesse*.

Ora il problema si sposta su che cosa debba intendersi per interesse. Poiché, la gamma di significati attribuibili a tale termine può essere, praticamente, illimitata, si è propensi a ritenere che il fatto che si sia portatori di interessi dai contenuti socialmente rilevanti non necessariamente si traduca nell'assunzione del ruolo di *stakeholder*, perché ciò che realmente assume valore ai fini del riconoscimento dello status di attore socialmente rilevante, sono le modalità con cui i soggetti agiscono nell'ambito dei processi partecipativi. In un'ottica del genere, quindi, la discriminante è data dal fatto che affinché si possa essere considerati

stakeholder occorre che si stabilisca una relazione di tipo diretto tra l'azione del soggetto e lo sviluppo del programma.

Pertanto, da un punto di vista analitico le principali figure di attori che è possibile incontrare risultano essere sostanzialmente le seguenti¹.

Promotori: può essere considerato un promotore qualsiasi attore che esprimendo un bisogno o, in generale, essendo portatore di un'istanza fa sì che il proprio interesse diventi oggetto di un'azione di politica urbana. Quindi, non è sufficiente essere nella condizione di bisogno o essere portatori di istanze, ma è necessario compiere azioni dirette e concrete perché i bisogni o le istanze in questione entrino a far parte dell'agenda politica.

Decisori: rientrano in questa categoria tutti coloro che concorrono direttamente al processo di formazione delle decisioni. Tra questi senza dubbio è possibile considerare quegli attori pubblici che per mandato hanno potere di assumere decisioni, primi fra tutti i *policy makers* e i *public decision makers*, cioè gli organi e i soggetti istituzionalmente deputati a svolgere il ruolo di decisori. In senso stretto, vanno riferiti al primo insieme gli organi elettivi delle amministrazioni locali se dotati di quel potere normativo che trova diretta esplicitazione nel processo di formazione degli strumenti di piano. Rientrano, invece tra i *public decision makers*, gli organi esecutivi o alcuni organi amministrativi dotati di autonomia di spesa a cui sono trasferiti specifici poteri rispetto a delle problematiche territoriali particolari².

Se quelli appena individuati costituiscono gli attori che svolgono la loro attività di decisori esercitando un potere che deriva da un mandato politico, esistono altri attori la cui partecipazione al processo decisionale trova ragione nel fatto di essere detentori di un potere di rappresentanza tale da tradursi in modo più o meno diretto in fenomeni di costruzione del consenso (si pensi ad esempio ai Sindacati o alle organizzazioni di categoria in generale, ma anche ai gruppi di opinione spontanei in grado di esercitare una qualche pressione sul potere politico). In questo caso la partecipazione al processo decisionale avviene in modo diretto o indiretto a seconda se questi siano esplicitamente consultati o viceversa, nel secondo caso, se questi esercitino il loro potere influenzando sui loro referenti politici. Proprio nelle modalità di partecipazione di questa tipologia di attori risiede una delle discriminanti essenziali tra i processi di governo urbano e governance, ove, in quest'ultimo caso, tale partecipazione deve necessariamente essere di tipo diretto, al fine di poter ottenere una chiara e non mediata esplicitazione degli interessi in gioco.

¹ La base teorica su cui viene condotta la classificazione degli stakeholder è costituita dagli studi di Mauro Palumbo (pag. 126, *op.cit*) e Claudio Bezzi (pag.161, *op. cit*) a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti per ciò che riguarda un approccio da un punto di vista del valutatore. La necessità di ricondurre le classificazioni proposte all'ambito dei processi di trasformazione urbana e in un'ottica di policy analysis, fa sì che da queste ci si discosti per la necessità di introdurre figure di attori che, al contrario dei normali processi di programmazione sociale, in questo contesto svolgono un loro ruolo specifico e per molti aspetti unico.

² Si pensi ad esempio alle Aziende Sanitarie Locali, alle Autorità di Bacino, alle Aziende municipalizzate di trasporto o che operano nel settore delle public utility, i Consorzi pubblici, ecc.

Ai processi decisionali partecipa un terzo gruppo di attori sulla base delle competenze detenute che svolge un ruolo essenziale per la definizione dei programmi di trasformazione urbana, appartengono a quest'ultima categoria sostanzialmente tre figure di attori:

- funzionari e tecnici delle amministrazioni;
- pianificatori;
- valutatori.

Queste tre categorie partecipano a pieno titolo al processo di decisione poiché direttamente coinvolti nella redazione materiale del programma, questi, infatti, pur svolgendo ruoli diversi, nell'ambito del processo di formazione delle decisioni, assumono il comune ruolo di supporto alle decisioni, supporto che si fonda sulle competenze, sull'esperienza e sulla profonda conoscenza delle procedure, acquisite nel corso della loro attività amministrativa e professionale.

Nell'analizzare il ruolo svolto da questi attori occorre porre una certa attenzione, in quanto il fatto che i ruoli siano distinti e riferibili a funzioni diverse nell'ambito del processo decisionale, non necessariamente significa che questi siano svolti da soggetti diversi. Questo vale in modo particolare per quelle realtà che si presentano agli estremi della scala di graduazione di complessità organizzativa delle amministrazioni pubbliche, anche se per ragioni molto diverse. Infatti, è possibile che l'attività svolta da questi sia totalmente internalizzata dall'amministrazione e situazioni di tal genere possono verificarsi per due ordini di motivi: o perché la dimensione dell'amministrazione è limitata e, quindi, il vincolo delle risorse disponibili assume un peso tale da rendere, di fatto, problematico il ricorso a competenze esterne, o perché l'amministrazione presenta una scala dimensionale tale da permettersi un'organizzazione basata sui centri di competenza estremamente qualificati. È evidente che le implicazioni sono del tutto diverse, poiché mentre nel primo caso il ricorso alle risorse interne si rende necessario, nel secondo caso è voluto. Relativamente a questo secondo caso, esiste però un problema, ben noto ai politologi: quanto più una macchina organizzativa risulta complessa, tanto più sfugge al controllo della sfera politica. Ciò spiega perché gli apparati amministrativi assumano un ruolo determinante sia sul processo di formazione delle decisioni, sia sulla fase d'attuazione del programma (implementazione e gestione). La situazione diviene critica quando i suddetti centri di competenza divengono centri di potere. Quando questo si verifica si viene a determinare una condizione di vischiosità dei processi decisionali causata, da un lato, dalla presenza di rapporti conflittuali con il potere politico, dall'altro, da forme di sclerotizzazione dell'amministrazione. Questo spiega in parte come uno degli obiettivi impliciti della programmazione complessa sia costituito proprio dal superamento di queste condizioni mediante il ricorso ad *expertise task force* esterne all'amministrazione, in grado di svolgere una funzione "contaminante" nei confronti dell'attività dell'amministrazione. È ancora presto per poter valutare pienamente quanto questa soluzione si sia rivelata valida e di sicuro l'effetto imitativo delle amministrazioni nei

confronti delle task force è stato ben più modesto di quello atteso. Risulta, comunque, interessante il fatto che, dove questo processo osmotico ha funzionato, si è potuto registrare un deciso avanzamento qualitativo delle amministrazioni locali nelle pratiche di programmazione.

Tuttavia, la generalità dei casi è caratterizzata da amministrazioni di dimensioni medie in cui i ruoli su individuati sono distinti e di solito i progettisti e i valutatori sono liberi professionisti³. Risulta pertanto scontato che il contributo partecipativo di questi attori ai processi di programmazione aumenta in conseguenza dell'autorevolezza professionale di cui questi godono.

Infine, in una logica di compartecipazione tra operatori pubblici e privati non può essere ignorato il ruolo che svolgono i *partner* nell'ambito dei processi decisionali. Alcuni autori hanno giustamente osservato (Gilli, 1999; Gastaldi, 2003) che nel caso del partenariato occorre comprendere bene su quali basi si viene a stabilire il rapporto con i privati, in quanto le finalità e i contenuti della partnerships influenzano in modo determinante le modalità di partecipazione ai processi decisionali. L'aspetto in questione è strettamente collegato al ruolo di promotori che i partner possono assumere in quanto portatori di istanze sociali. Da qui la possibilità di delineare tre tipologie di partenariato: quelli finalizzati ad aumentare la coesione locale e, attraverso questa, promuovere l'identità locale, quelli finalizzati ad aumentare la competitività locale, mediante un incremento della performance territoriale del tessuto economico e produttivo, quelli mirati ad accrescere il livello di qualità urbana attraverso un miglioramento della dotazione di servizi, standard e strutture di interesse collettivo.

Sulla base di questa classificazione è immediato prevedere come il grado di coinvolgimento degli operatori privati nel processo decisionale si presenti estremamente diversificato sulla base degli interessi diretti coinvolti nel programma.

Attuatori: rientrano in questa fattispecie gli attori che partecipano direttamente e a qualsiasi titolo alla fase di attuazione del programma e ciò vale sia per le attività di implementazione, di realizzazione e, eventualmente, di gestione dei contenuti dell'azione di programma. Il ruolo svolto assume una connotazione del tutto operativa e in tale ambito sono chiamati anche ad assumere delle decisioni i cui contenuti però limitati all'azione contingente e non attengono al più generale complesso delle linee strategiche fissate in sede di definizione del programma.

Pertanto, sono da includere in questa classe:

funzionari e tecnici amministrativi deputati all'espletamento delle procedure e al controllo del rispetto dei contenuti contrattuali;

³ Va detto che in queste realtà amministrative, a causa dell'ormai cronico blocco delle assunzioni nel settore pubblico, è sempre più frequente imbattersi in uffici tecnici comunali composti per lo più da personale assunto con contratti di consulenza o "a termine". Se da un punto di vista operativo si stabilisce una forte similitudine tra i comportamenti di tecnici e funzionari e quello dei professionisti, da un punto di vista funzionale, per contro, questo stato di cose costituisce uno dei punti di debolezza delle amministrazioni comunali, poiché il continuo *turnover* del personale a contratto rende estremamente difficile il processo di strutturazione delle esperienze ed in conseguenza di ciò si registra una continua perdita di competenze e informazioni che devono essere ricreate sistematicamente ad ogni cambio di referente.

operatori a cui spetta di solito il compito della realizzazione dell'oggetto del programma. Nella maggioranza dei casi tale ruolo è svolto da operatori economici privati che partecipano ai bandi di esecuzione del programma a titolo individuale o mediante la creazione di società miste di scopo o società di trasformazione urbana, che incorporano diversi ruoli dal promotore all'esecutore⁴.

esperti il cui compito è sostanzialmente di supporto alle attività di messa in opera del programma. Il ruolo degli esperti varia, ovviamente, a seconda dei referenti, è possibile quindi avere una varietà di figure, quali il valutatore che svolge tale attività per conto dei decisori pubblici o del partenariato, il direttore dei lavori che agisce per conto degli operatori e così via.

Destinatari o beneficiari: sono da considerare in questo gruppo di attori tutti coloro che usufruiscono direttamente o indirettamente delle realizzazioni del programma, degli effetti e degli impatti da queste generati. Si è soliti fare una distinzione tra chi in realtà costituisce il target del programma che viene individuato di solito con l'utente finale (o *final user*) e chi usufruisce indirettamente dei risultati del programma. Tale distinzione assume notevole importanza soprattutto a fini valutativi, ed in modo particolare in sede di valutazione ex post quando, cioè, si è chiamati ad esprimere un giudizio sull'efficacia delle politiche attuate. È infatti chiaro che, mentre nel primo caso la definizione del targeting del programma non può prescindere dall'esatta determinazione degli utenti finali, ed essendo il giudizio di efficacia basato sul confronto tra gli obiettivi che ci si era proposti in sede di definizione del programma e i risultati ottenuti a programma completamente realizzato e/o a regime normale di funzionamento dello stesso, l'analisi non potrà prescindere dal prendere in considerazione *il grado di soddisfazione*⁵ degli utenti finali.

Un'ulteriore distinzione che può essere condotta nell'ambito di questa famiglia di stakeholder riguarda le modalità con cui questi si presentano come portatori di interessi o di bisogni. Da questo punto di vista, infatti, è possibile che esistano delle organizzazioni che rappresentano gli interessi di alcune particolari categorie di beneficiari (e che qualora siano state preventivamente consultate svolgono anche il ruolo di decisori), o viceversa che i bisogni trovino espressione in una pluralità frammentaria di referenti. Ancora, è possibile che allo stato attuale non esistano dei beneficiari o destinatari del programma, ma che questi siano solo potenziali. È questo, ad esempio, il caso tipico di programmi mirati ad accrescere la competitività locale, in cui si aumentano le dotazioni infrastrutturali al fine di favorire

⁴ Seppure questa seconda fattispecie non costituisca ancora una prassi ben consolidata, almeno in Italia, i segnali che provengono dai primi tentativi, scontate le diverse specifiche problematiche, sembrano essere piuttosto incoraggianti.

⁵ Si badi che il riferimento in questo caso non è tanto la soddisfazione manifestata dagli utenti finali, che pur essendo una componente rilevante nell'attività di valutazione, può risultare spesso inficiata dalla presenza di distorsioni percettive dei destinatari. In questo caso si intende riferirsi alla misura qualiquantitativa dello score, cioè dello scarto che si manifesta tra risultati attesi e risultati effettivi, misura che come è noto viene ottenuta sulla base della creazione di batterie di indicatori su cui si applicano tecniche e metodi di valutazione, quali ad esempio *Analisi Multicriteria*, *Nominal Group Technique*, *Scale delle Priorità Obbligate* ecc.

l'insediamento sul territorio di attività imprenditoriali in grado di attivare processi di sviluppo locale. Infine, come giustamente ricordano Guba e Lincoln (Guba e Lincoln, 1989), al termine *beneficiario* si è soliti far sottendere un'accezione positiva ma, in realtà tale termine includerà tutti coloro che, in qualche modo, risulteranno coinvolti dall'intervento e quindi, anche coloro che, eventualmente, risultano penalizzati dall'attuazione.

Controllori: si è già avuto modo di riflettere sull'importanza che, da un punto di vista politico, acquisisce il programma nella costruzione del consenso. In una logica di questo tipo è lecito attendersi che ciò avvenga attraverso una normale dialettica democratica, il che presuppone l'esistenza di gruppi sociali i cui interessi, pur non rientrando direttamente nella sfera d'azione della policy, risultano da questa coinvolti. La casistica relativa a situazioni di questo tipo potrebbe essere relativamente ampia, si pensi ad esempio al ruolo svolto dalle associazioni dei commercianti nei confronti dell'organizzazione della mobilità delle città specie se questa prevede provvedimenti di chiusura al traffico dei centri storici o il decentramento di attività polari in zone periferiche. In realtà questi non intervengono nella fase di decisione di come debbano essere realizzate i nodi di scambio intermodale e da chi debbano essere gestiti eventualmente i parcheggi o i transit point, chi realizza e come le infrastrutture o gli edifici, come si ripartisce l'onere finanziario nell'ambito del partenariato; l'interesse di questi operatori è quello di vedere garantito almeno il volume d'affari attuale. Una situazione per molti versi analoga, si verifica, assumendo l'esempio in questione, nel caso in cui gli interventi del programma sono oggetto di controllo da parte di associazioni ambientaliste, i cui interessi si presentano estremamente diversi da quelli dei commercianti, anzi per molti aspetti sono in aperto contrasto con questi ultimi⁶. L'esempio, seppure estremamente banalizzato, fornisce una chiara idea di come risulti importante, in sede di decisione, la definizione degli ordini di priorità, facendo sì che siano coinvolti già in quella fase gli interessi ritenuti prioritari ai fini della costruzione del consenso. Ad ogni modo, poiché è difficile ipotizzare un tavolo assembleare permanente è bene essere consapevoli del fatto che qualsiasi scelta operata sarà controllata da stakeholder, che per opportunità o per questioni contingenti, sono esclusi dal processo decisionale e che non rinunceranno a svolgere un ruolo di controllo al fine di verificare che le politiche attuate incidano indirettamente sugli interessi di cui sono portatori. Qualora questo avvenga, è ipotizzabile l'apertura di una fase vertenziale di cui è difficile stabilire a priori il grado di conflittualità, i tempi e gli esiti.

Esiste un'ulteriore funzione di controllo esercitata dalla collettività urbana nel suo complesso anche perché è questa, in ultima analisi, che costituisce il destinatario principale di tutti gli interventi, non solo, in un sistema caratterizzato da una forte tendenza al decentramento, la

⁶ Chiaramente, il contrasto non nasce dal fatto che i primi aspirino a conservare l'attuale volume d'affari, ma dalla convinzione che questi hanno che, affinché ciò avvenga, deve essere garantita ai consumatori la possibilità di raggiungere i punti di vendita con il mezzo privato. Da qui, la generale avversione da parte delle organizzazioni di questa categoria alla creazione di Zone a Traffico Limitato. Per quanto riguarda le associazioni ambientaliste è altrettanto evidente che queste si facciano portatrici di istanze dai contenuti completamente opposti.

comunità urbana diviene anche il principale finanziatore delle trasformazioni urbane. Inoltre, proprio in una logica di decentramento, i livelli di mediazione politica si semplificano e così la possibilità di un controllo immediato da parte dei cittadini. Occorre però intendersi, è chiaro che il controllo di cui si sta parlando non avviene direttamente, ma secondo un processo che è per molti versi simile a quello proposto da Albert Hirschman (Hirschman, 1970) di tipo *exit/voice/loyalty*. In questo caso però, poiché l'attività in questione ha natura politica, chiaramente acquistano un valore particolare soprattutto le *voices* (cioè le proteste) e la *loyalty* (fedeltà). L'istituzione da parte delle Amministrazioni di Uffici di Relazioni con il Pubblico (U.R.P), ha avuto un'iniziale spinta propulsiva nella normativa nazionale (L.142/1990 e L.241/1990) e tali uffici hanno acquisito il loro attuale ruolo di monitoraggio dello stato di soddisfazione dei cittadini soprattutto dal momento in cui si è avuta l'elezione diretta del Sindaco (L.81/1993), infatti: "[...] L'elezione diretta dei sindaci ha dato oggettivamente maggior peso alle opinioni dei cittadini. Come in più di un caso il comportamento elettorale ha dimostrato, anche in modo clamoroso, l'elezione del sindaco passa attraverso un vero e proprio "gradimento" tanto informale, quanto oggettivo, della società civile. Questo gradimento, in concreto, trova la sua manifestazione nel momento in cui i risultati elettorali determinano l'elezione diretta del sindaco ad opera degli elettori e tende a ridurre di fatto il ruolo di *king-maker* dei partiti, ruolo preponderante e indiscutibile con la precedente legislazione elettorale. Tutto ciò non è senza conseguenze sui comportamenti del Sindaco. Appare infatti inevitabile che il Sindaco, la giunta e la sua maggioranza consiliare dedichino maggior attenzione sia, in generale, ai bisogni alle esigenze e alla sensibilità dei cittadini elettori, sia, in particolare, alla società civile e alle istanze che da essa provengono: tenendo presente che l'espressione "società civile" rinvia alle modalità associative professionale, culturali, sportive, religiose e in genere civili – nelle quali si articola in modo più o meno formale la vita dei singoli cittadini (al di là delle modalità associative più direttamente politiche rappresentate dai partiti)". (CNEL, 2000).

Quanto è stato fin qui trattato costituisce, nell'idea di chi scrive, un quadro generale dell'evoluzione che sta interessando lo scenario attuale delle politiche di trasformazione urbana e, nel loro complesso, le politiche territoriali. Alla luce di tutto ciò, è possibile ora addentrarsi negli aspetti di natura più direttamente metodologica e concettuale, al fine di delineare le modalità con cui costruire un percorso che permetta di comprendere "come" e "perché" diventi essenziale la definizione di un approccio fondato su un disegno della valutazione strategica dei programmi di riqualificazione.

LO SVILUPPO DI UN PERCORSO DI VALUTAZIONE STRATEGICA: UNA PROPOSTA METODOLOGICA.

Un programma (o disegno) valutativo non può essere costituito dalla somma di fasi e procedure, ma richiede la definizione e l'individuazione di un processo logico fondato su

obiettivi specifici. Questo, nel caso in questione, diventa ancor più essenziale per la natura complessa del programma e delle molteplici azioni previste.

Pertanto, si intende proporre in questa sede un approccio ormai consolidato, e generalmente accettato specie in contesti in cui la valutazione costituisce una pratica matura, che prevede le seguenti fasi:

1. *Identificazione e comprensione delle problematiche e degli obiettivi del programma;*
2. *Individuazione delle “dimensioni” rispetto cui si conduce la valutazione;*
3. *Definizione dell'approccio di ricerca e delle tecniche valutative impiegate;*
4. *Definizione delle forme comunicative dei risultati della valutazione.*

Tutte le fasi individuate sono ineludibili anche se il contesto in cui si sviluppa il processo valutativo può richiedere di attribuire a ciascuna di esse un diverso grado di rilevanza. Se ne analizzano singolarmente significati e contenuti al fine di fornire una idea precisa del tipo di attività svolta in ciascuna di esse.

Identificazione e comprensione delle problematiche e degli obiettivi del programma.

In questa fase si analizzano alcuni aspetti ritenuti rilevanti per la corretta identificazione delle possibili traiettorie che assumerà il progetto, per questo è necessario procedere ad un'esatta definizione delle precondizioni essenziali per la riuscita del progetto. Questo implica la necessità di pervenire alla precisa definizione di alcuni aspetti fondanti che può essere ottenuta mediante un'analisi del contesto decisionale che va sviluppata in diverse direzioni e precisamente: *analisi degli obiettivi del programma, analisi degli stakeholders, analisi dell'organizzazione del programma.*

Vediamone brevemente i contenuti sostanziali.

Analisi degli obiettivi del programma: potrebbe sembrare evidente che un giudizio sulla fattibilità strategica di un programma, non possa prescindere dall'esatta individuazione degli obiettivi che questo si propone. Il condizionale, in questo caso, è d'obbligo, in quanto, assodato che il giudizio in questione sia mirato allo sviluppo del processo, risulta di estrema importanza in questa sede definire in modo chiaro i contenuti degli obiettivi che ci si propone di raggiungere con le azioni che si intendono intraprendere. Frequentemente gli obiettivi si presentano in forma generica e imprecisa, se non confusa, anche se questa situazione tende a migliorare con la riduzione della dimensione dell'intervento. Questo comporta un primo ordine di problemi, legato al fatto che il programma sia visto come un generale quadro di riferimento entro cui sviluppare i singoli interventi progettuali, ma permettere questo in assenza di una precisa definizione delle modalità d'integrazione degli obiettivi dei singoli interventi comporta la perdita totale del senso di una pianificazione strategica. In altri termini, è necessario che già in sede di definizione di programma siano ben definiti gli obiettivi e le relazioni processuali, siano esse di carattere cooperativo o gerarchico sequenziale, che si determinano tra le diverse azioni. Questo contribuisce in modo determinante alla riduzione

dei potenziali rischi di frammentarietà ed episodicità dei singoli interventi. Purtroppo, ciò non sempre si verifica. In situazioni di questo tipo chi è chiamato ad esprimersi sulla fattibilità strategica del programma deve essere in grado di ricostruirne gli obiettivi reali.

Tale situazione può presentarsi anche qualora si verifichi la coesistenza di obiettivi impliciti, il cui raggiungimento, pur non essendo oggetto diretto di alcuna azione specifica, viene ritenuto rilevante da un punto di vista degli impatti finali che agiscono sul contesto in cui si opera. Da questo punto di vista i programmi di riqualificazione urbana costituiscono un caso esemplare: infatti, se gli obiettivi diretti sono mirati alla rimozione del degrado urbano, attraverso gli stessi programmi ci si propone anche, da un lato, di incidere profondamente sui processi amministrativi, da un altro, di far sì che questi programmi possano costituire l'occasione per l'attivazione di procedure negoziali con il duplice scopo di coinvolgere i privati nei processi di pianificazione e di nascita e consolidamento di eventuali reticoli sociali. Pertanto, la conoscenza degli obiettivi impliciti e dell'importanza relativa ad essi attribuita nella messa a punto dell'intero processo di programmazione, come ci insegna l'esempio dei PRU, risulta di estrema rilevanza per esprimere un giudizio sugli impatti globali che un dato programma ha avuto sul contesto d'applicazione. Nella capacità di fare emergere tali obiettivi, già in fase di definizione del programma, risiede la possibilità di gestire l'implementazione e l'attuazione del programma assecondandone le traiettorie che ne garantiscono maggiormente il raggiungimento, anche se è bene chiarire che comunque si tratta di un risultato di *second-best*.

Quanto fin qui visto corrisponde al problema dell' *assessment evaluation*, ove con tale termine si intende fare riferimento alla possibilità che esiste di valutare un programma rispetto agli obiettivi che si propone, ed è evidente che tale caratteristica costituisce un elemento fondamentale per esprimere un giudizio di fattibilità strategica del programma stesso.

Un ulteriore aspetto che va affrontato in questa sede è quello della relazione gerarchica⁷ che si stabilisce tra i diversi obiettivi nell'ambito del processo di programmazione. Prima però di affrontare questi aspetti relazionali occorre entrare nel merito del significato che si attribuisce ad alcuni concetti a cui normalmente nella pratica si fa riferimento anche se non sempre con un significato univoco, fatto che di per sé costituisce fonte di non poca confusione⁸.

⁷ Si badi che il riferimento in questo caso non è il processo che, come è stato già più volte ricordato, può articolarsi su azioni cooperative o collegate tra loro in modo gerarchico sequenziale (dove l'ordine può essere stabilito in base all'importanza dell'intervento o sulla base di necessità tecniche, economiche o amministrative). Nella fattispecie si analizzano le relazioni esistenti tra gli obiettivi di un programma, indipendentemente dalla natura processuale che questo assume, il che equivale a stabilire l'ordine (e quindi la gerarchia) d'importanza attribuita agli obiettivi in sede politica.

⁸ Occorre avvertire il lettore che non esiste un generale accordo sulle definizioni proposte, che peraltro sono state oggetto di fondate e legittime critiche di cui si riconosce l'innegabile valore epistemologico (Palumbo, 2001, op.cit). Tuttavia queste sono entrate nel lessico comune di chi si occupa di programmazione, soprattutto per il fatto che sono adoperate nei programmi europei ed è a questi che si adeguano, o si ispirano, gran parte delle odierne politiche urbane, sia nazionali che locali. Questa costituisce la ragione principale di una loro riproposizione per gli scopi del presente studio. Si ritiene, infatti, che il muoversi nel solco di una tradizione definitoria consolidata, favorisca l'immediatezza dei collegamenti ai riferimenti concettuali usati nella prassi e faciliti la traduzione, in chiave strettamente operativa, di quelli qui proposti.

Realizzazioni (Output). Con tale termine si indica tutto ciò che viene prodotto, in termini materiali e immateriali, sulla base delle risorse impiegate. Da un punto di vista temporale e dell'evidenza costituiscono la produzione immediata e visibile delle azioni di programma, produzione accuratamente programmata in fase di definizione del programma (fase *ex-ante*). L'importanza che le realizzazioni assumono ai fini valutativi è di natura relativa, ciò significa che il fatto che si sia ottenuto un prodotto non garantisce sulla riuscita del programma se a questi non si accompagna un successo i termini di risultati (vedi definizione successiva). Un esempio può servire a chiarire meglio il concetto; la realizzazione di un centro polifunzionale in un quartiere affetto da degrado urbano, di per sé non può essere vista come un elemento di successo, se i destinatari diretti dell'intervento (ad esempio i giovani che risiedono nel quartiere) non ne usufruiscono o lo fanno in modo estremamente episodico. Questo spiega il perché le realizzazioni sono da considerare *obiettivi di natura operativa*, in quanto costituenti il livello base di attivazione di probabili effetti successivi.

Risultati. Quando si fa riferimento ai risultati di un programma si intende prendere in considerazione gli effetti diretti di cui hanno beneficiato i destinatari espliciti dell'azione di programma. Così, tornando all'esempio proposto, il fatto che i corsi di teatro svolti nel centro polifunzionale, di cui si è detto, vedano un'ampia partecipazione dei giovani di quartiere, o che la mediateca sia frequentata dagli abitanti, può essere assunto come un risultato del programma. La cosa che deve essere chiara è che deve esserci una relazione diretta tra la realizzazione e il risultato (in un centro polifunzionale è prevista una sala prove in cui si tengono corsi di teatro e questi corsi di teatro registrano una soddisfacente frequenza da parte dei giovani del quartiere) e che tale relazione deve essere prevista già in fase di programmazione cioè *ex-ante*. Quindi siamo di fronte ad obiettivi operativi, seppure con un contenuto di livello superiore rispetto alla mera realizzazione, ed anche in questo caso ci si aspetta una risposta immediata dell'intervento, poiché si ipotizza, appunto, una relazione di causalità con le realizzazioni.

Impatti specifici. Gli impatti specifici sono effetti di secondo livello, sempre riferibili ai destinatari dell'azione, che si manifestano nel breve-medio periodo. Il fatto, ad esempio, che nel quartiere si registri una diminuzione della criminalità giovanile, e/o il consumo di stupefacenti tra i giovani, costituisce un impatto specifico del programma. Questo costituisce chiaramente un *obiettivo specifico* del programma, riferibile cioè alle condizioni di contesto che incidono direttamente sul target dell'azione. Pure gli obiettivi specifici vanno previsti *ex-ante*, anche se il loro grado di definizione risentirà delle modalità e delle ipotesi seguite in fase di individuazione degli scenari, ma ciò non significa che, in sede di programmazione, tale sforzo non debba essere sostenuto ai fini della valutabilità strategica delle azioni intraprese.

Impatti globali. Appartengono a questa categoria gli effetti complessivi rilevabili nel breve-medio periodo, che riguardano il contesto generale in cui ha trovato applicazione il programma (e, quindi, anche chi non era destinatario diretto delle azioni di programma). Così

il fatto che nel quartiere si registri un aumento della qualità urbana, può costituire un'occasione di rivitalizzazione economica e sociale, per cui si potrebbe registrare un aumento delle attività e delle opportunità per chi vi risiede. E' evidente che questi costituiscono degli *obiettivi generali*, prevedibili in sede di programmazione, seppure non in modo certo e quantificabile, anzi per molti aspetti costituiscono lo scopo ultimo dell'intero insieme di azioni del programma, nella speranza che questo svolga un *effetto leva* nei confronti delle potenzialità latenti presenti nel contesto.

Risultati inattesi (side effects). Vanno inclusi in questa fattispecie tutti gli effetti non previsti, il che non significa necessariamente che siano negativi. Anche il verificarsi di questa seconda eventualità non implica che questi possano essere trascurati "[...] perché in ogni caso perturbano un percorso negoziato e avviato secondo logiche predeterminate" (Bezzi, 2001, *op. cit.*). E' pertanto evidente che una valutazione che fosse incentrata esclusivamente sugli obiettivi del programma, potrebbe non cogliere adeguatamente le perturbazioni che derivano all'intero processo di programmazione. Questo spiega la necessità di non limitare il campo della valutazione esclusivamente al rendimento interno del processo di programmazione, che ovviamente trova nel raggiungimento di tutti gli obiettivi la sua massimizzazione, ma di spingerla verso forme di *goal free evaluation*, che come si vedrà tra breve presentano l'indubbio vantaggio di cogliere più compiutamente quelle dimensioni valutative che risultano sganciate dagli obiettivi del programma.

Chiariti questi concetti, (e si rimanda, per eventuali approfondimenti alla letteratura più volte citata), dovrebbero risultare chiare le relazioni che si instaurano a livello processuale tra gli obiettivi e le diverse *issues* del programma. Queste sono riportate in modo grafico nelle Figure 4.2 e 4.3, dove tali relazioni vengono illustrate rispettivamente per un processo di programmazione di cooperativo e di tipo gerarchico sequenziale.

Analisi degli stakeholders: occorre individuare a chi realmente si rivolge il programma e ciò presuppone che: si pervenga all'esatta identificazione dei beneficiari, il grado di centralità dei loro bisogni, la loro rilevanza, sia quantitativa che qualitativa, il grado di coinvolgimento reale e di coscienza delle problematiche che costituiscono l'oggetto del programma.

Analisi dell'organizzazione del programma: l'avvio della fase attuativa del programma pone la necessità di pervenire alla definizione di tutti gli attori implicati nel processo (decisori, operatori pubblici, gestori, consulenti, etc.), dei ruoli svolti e delle interazioni relazionali che tra questi si instaurano, in quanto, frequentemente è in questa specifica dimensione che emergono alcune delle principali criticità che possono inficiare il corretto sviluppo del programma.

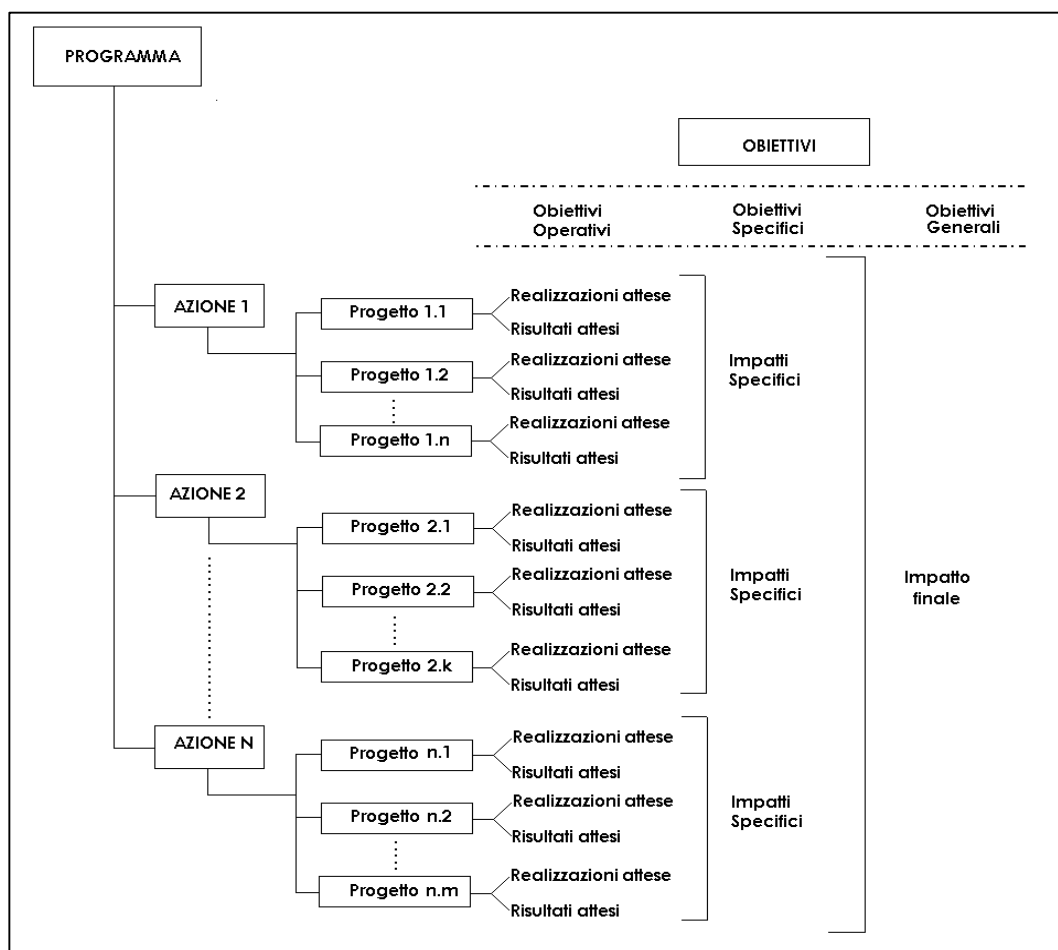


Figura 4.2. Gli obiettivi nel processo di programmazione: Caso di un processo cooperativo

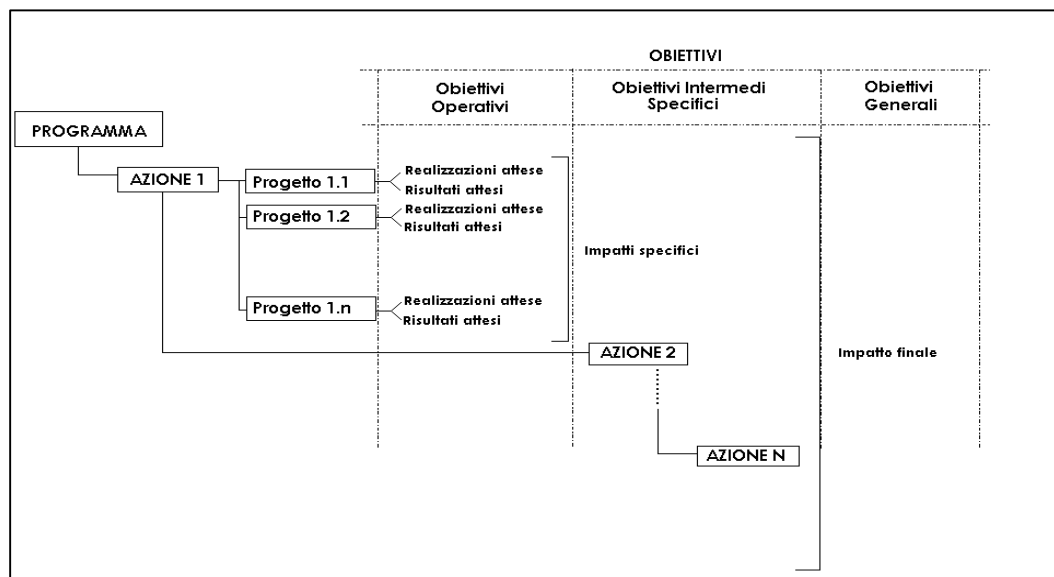


Figura 4.3. Gli obiettivi nel processo di programmazione: Caso di un processo gerarchico-sequenziale

Individuazione delle “dimensioni” valutative.

Quando si parla della “dimensione” da valutare si intende fare riferimento esplicito ad alcuni metacriteri rispetto ai quali si intende esprimere un giudizio e, quindi una valutazione; tra questi i più importanti sono quelli di:

- *plausibilità*: si valuta il rapporto di compatibilità che gli obiettivi di un determinato programma esprimono nei confronti dello stato delle conoscenze e delle risorse dedicate al loro raggiungimento, il tutto relazionato al contesto in cui trova applicazione il programma. In sostanza, attraverso l’analisi di plausibilità, si mira ad individuare il rapporto esistente tra i punti di forza e di debolezza del programma. Dal momento che tale rapporto si presenta mutevole a causa delle possibili modificazioni sistemiche che possono intercorrere dal momento di inizio del programma alla sua conclusione, occorre che esso sia valutato con regolarità.
- *coerenza*: questa caratteristica viene di solito riferita sia alla sfera interna al programma (*coerenza interna*), qualora si analizzino i nessi esistenti tra i diversi obiettivi e, quindi, tra gli interventi previsti dal programma secondo la definizione della gerarchia dei livelli di attuazione, sia alla proiezione esterna del programma (*coerenza esterna*) per cui si analizza il grado di compatibilità/conflittualità che esiste tra questo e il complesso strutturato delle normative e delle politiche preordinate;
- *rilevanza*: con l’analisi della rilevanza si intende valutare il grado di rispondenza che esiste tra gli obiettivi del programma e le istanze espresse dal contesto generale. Si valuta la significatività dei benefici che il sistema nel suo complesso può trarre, in termini di modifiche strutturali reali e quindi di sviluppo locale (beneficiari vs.complesso della popolazione).
- *congruità*: la valutazione di congruità del programma avviene sulla base del confronto tra quelle che erano le istanze, e quindi, di conseguenza le aspettative sociali, che hanno messo in moto la definizione del programma e i risultati inattesi (side effects). Poiché, quest’ultimi non erano previsti in sede di definizione degli obiettivi del programma (da qui l’impossibilità di una valutazione ex-ante di congruità) questo tipo di analisi valutativa è per forza di cose svincolata dagli obiettivi (*goal free evaluation*). Secondo alcuni autorevoli autori come Patton (Patton 1998) e Scriven (Scriven 1973, 1991), una valutazione di questo tipo presenta gli innegabili vantaggi di essere più permeabile e non limitata all’analisi valutativa degli obiettivi, permette di cogliere in anticipo eventuali effetti/impatti inattesi, infine consente un maggior grado di libertà al valutatore. In relazione alle temporalità del programma questo tipo di analisi è condotta *in itinere* e *ex post*.

- *efficienza*: la valutazione di efficienza si ottiene dal confronto tra i risultati conseguiti e le risorse impiegate per il loro raggiungimento. In quest’ottica, quindi, la valutazione dell’efficienza di un programma costituisce un’informazione di estrema utilità sulle modalità con cui vengono impiegate le risorse in relazione a ciò che viene effettivamente realizzato e, in quanto tale, implica che si assume la prospettiva valutativa dei decisori, o in generale di chi “offre” i risultati del programma.
- *efficacia*: l’efficacia di un programma è valutata in due prospettive differenti, la prima è quella del decisore (*efficacia interna o gestionale*) che va intesa come la capacità di raggiungere i risultati prefissati in fase programmatica, questo implica che, nel valutare l’efficacia interna del programma, si metteranno a confronto i risultati ottenuti con quelli attesi. La seconda dimensione è quella esterna (*efficacia esterna o sociale*), la cui valutazione fornisce un giudizio su quanto il programma sia stato capace di soddisfare i bisogni degli stakeholder.
- *conformità*: la conformità misura la rispondenza degli interventi attuativi del programma agli standard predefiniti. Il giudizio di conformità può essere effettuato sulla base degli standard (tecnici ed economici) previsti dal programma, in tal caso se ne valuta la conformità interna e questa costituisce un’attività tipica dell’azione di monitoraggio. Viceversa se il confronto è effettuato sulla base di standard definiti dalla normativa si affronterà un problema di conformità esterna, attività che di solito rientra nella fase di valutazione ex-ante di supporto alle decisioni programmatiche.
- *riproducibilità o trasferibilità*: si valuta la capacità di un determinato intervento di essere riprodotto in modo analogo in altri contesti.
- *sostenibilità*: si valuta sotto quali condizioni gli effetti prodotti dal programma potranno proiettarsi in un orizzonte temporale di medio lungo termine senza ulteriori azioni di sostegno da parte del settore pubblico.

Come è immediato rilevare (si veda la figura 3.4) è possibile sviluppare la ricerca valutativa nei confronti di una, di un gruppo o di tutte le dimensioni individuate, ma indipendentemente dalle scelte che verranno effettuate in sede di formazione del mandato di valutazione, le dimensioni d’indagine proposte richiedono azioni estremamente articolate che si integrino con le varie fasi processuali, che si sviluppino su archi di tempo tali da permettere un’osservazione sistematica dei fenomeni e, infine, che siano in grado di produrre informazioni consistenti su cui poter fondare un processo di valutazione metodologicamente robusto. Quanto appena detto permette d’introdurre il punto successivo.

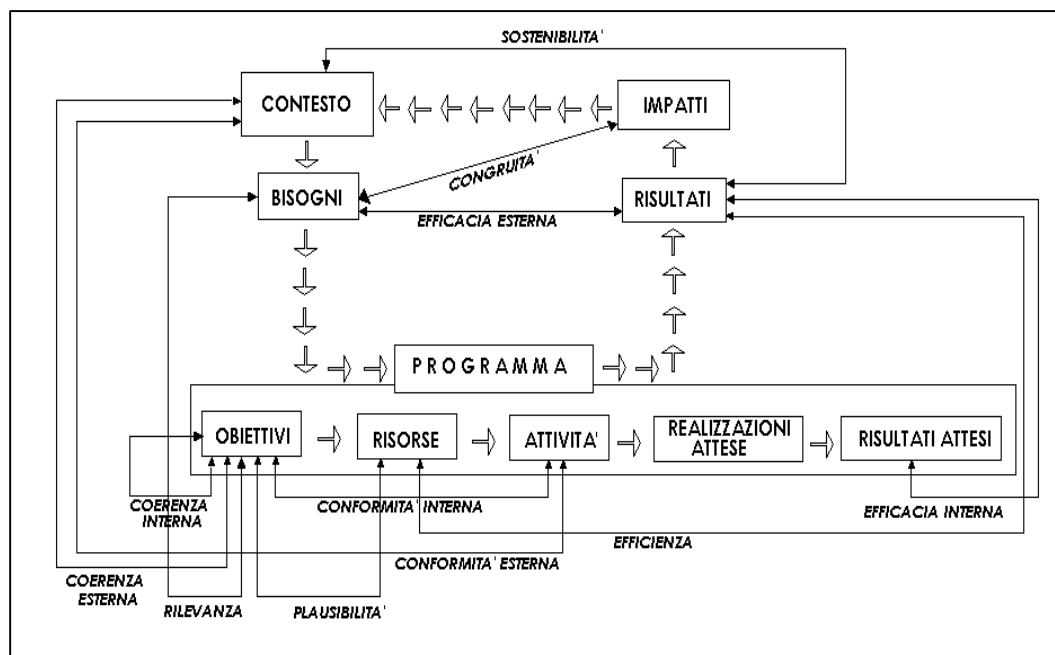


Figura 4.4. Le dimensioni valutative nel processo di programmazione

Definizione dell'approccio di ricerca e delle tecniche valutative impiegate

Chi come chi scrive è abituato a considerare la valutazione in un'ottica sistemica, costituita cioè da diversi processi (o sottosistemi) tra loro interagenti, non può prescindere dal considerare il ruolo che svolge il sistema informativo nell'ambito di tali processi. Assumendo quest'ottica, infatti, si sa bene che la riuscita del processo di valutazione dipende in modo rilevante dalla natura e qualità delle informazioni che si detengono, siano esse reperibili da fonti esterne o generate nell'ambito del processo; quindi, il primo problema da affrontare diviene quello delle informazioni da reperire *in relazione al processo nel suo complesso e non esclusivamente agli obiettivi del programma che si intende valutare*. A tale proposito, si è già avuto modo di notare che relativamente agli obiettivi, i target valutativi possono essere individuati in:

prodotti o realizzazioni;

risultati;

impatti specifici

impatti globali;

risultati inattesi;

Come si è avuto modo di osservare, in sede di definizione del programma e, quindi, in fase di valutazione ex-ante, il processo in questione viene preconfigurato nelle sue componenti e nei risultati. Tutto questo viene esplicitato nel programma che pertanto costituisce la

formulazione dettagliata di ciò che si intende realizzare, attraverso l'accurata definizione degli obiettivi cui si mira, degli interventi da attuare, dei mezzi mediante i quali se ne rende possibile il raggiungimento. Da ciò è possibile ricavare che: *i target valutativi costituiscono il risultato di un processo che si sviluppa in un determinato contesto e che risulta costituito da diverse azioni, o interventi, tra loro spesso, ma non necessariamente, in rapporto d'interdipendenza.*

Chiarito questo fatto, allora diviene immediato desumere gli altri elementi che costituiranno insieme al processo l'oggetto dell'azione di valutazione; questi sono nell'ordine: il contesto in cui il processo prende avvio e si sviluppa e i risultati, attesi e inattesi, che andranno valutati in quanto prodotto finale, cioè nella loro essenza, e messi a confronto con i risultati che il programma si proponeva di ottenere. Pertanto i tre assi di indagine che andrebbero sviluppati sono costituiti: dalla *Valutazione di contesto*, dalla *Valutazione di processo*, dalla *Valutazione di performance (o della capacità prestazionale)*.

A tal proposito è soprattutto il primo aspetto che merita una particolare attenzione, poiché: “[...] la valutazione deve tener conto del fatto che ogni volta che si attua un programma esso muta a contatto con il contesto [...] il programma va analizzato nel suo contesto, sociale e istituzionale. Per fare ciò ci si servirà di analisi di casi, di interviste in profondità, ma non solo: potranno essere utili anche strumenti di indagine quantitativa se colgono un aspetto che gli attori ritengono centrale. La cosa importante è che le parti siano coinvolte in una valutazione partecipata, che il processo sia seguito nelle sue varie fasi da valutatori che interagiscono con gli stakeholders, e che in presenza di interessi e posizioni in conflitto i valutatori possano assumere ruoli che vengono chiamati in letteratura con nomi che vanno da “arbitri”, a “negoziatori”, a “facilitatori”. [...] Quest’approccio è finalizzato ad un uso “conoscitivo” della valutazione, sia nel senso che esso tende a comprendere la situazione attraverso le interpretazioni che ne danno gli attori, a definire problemi, a chiarire ciò che si può ottenere coi programmi; sia nel senso del potenziamento delle capacità dei beneficiari di utilizzare il programma per meglio gestire le proprie attività e favorire un processo di apprendimento”. (Stame, *op cit.* p. 32-33).

A questo punto, dovrebbero essere evidenti le ragioni per cui è necessario valutare il ruolo giocato dal contesto, sia come agente sia come destinatario del programma; non solo, poiché l'interazione che si viene a stabilire tra le due entità assume carattere continuo, si pone il problema di approntare un sistema valutativo partecipato, in grado di cogliere informazioni sullo stato del contesto e di come questo si evolve per effetto dei processi in atto. È in un'ottica di questo tipo che acquista un valore additivo l'analisi delle issue del programma o dei target valutativi sia in quanto tali sia in quanto prodotto del processo che li ha generati, inoltre si procederà al confronto con i risultati attesi per valutare “se” e “come” gli eventuali scostamenti possono inficiare la capacità prestazionale delle realizzazioni. Infine, sarebbe anche opportuno procedere ad *un'analisi controfattuale*, verificando cioè che cosa sarebbe

accaduto indipendentemente dall'attuazione del programma. Si è consci che quest'ultimo aspetto richiederebbe il coraggio di vedere riconoscere l'inutilità delle proprie scelte, tuttavia costituirebbe un patrimonio notevole, proprio nella costruzione di una funzione formativa della valutazione.

E' evidente che per ognuno dei tre assi di indagine previsti sarà necessario prevedere una strutturazione precisa delle fasi di valutazione. In modo molto schematico si potrebbe concepire una strutturazione di questo tipo:

la **Valutazione di contesto** potrebbe prevedere:

1. una valutazione di tipo prospettico da effettuarsi prima dell'avvio della fase d'implementazione del programma. Si tratta di un'azione ex ante, che ha come scopo verificare la plausibilità, riconoscere rilevanza e coerenza esterna del programma nei confronti del contesto. Posta all'inizio del ciclo, struttura discussioni e negoziazioni e ne integra le conclusioni nel processo.
2. valutazioni intermedie da effettuare durante l'attuazione degli interventi, a date prefissate. Assumono carattere periodico e consentono di valutare se sono in atto sostanziali modifiche del contesto e, qualora ciò si verifichi, permettono l'eventuale identificazione di traiettorie evolutive.
3. una valutazione retrospettiva, di tipo conclusivo, da effettuarsi al termine del progetto o del programma, per ragioni di chiusura amministrativa o contabile; come le precedenti, è connessa alla valutazione ex ante.

Gli attori coinvolti in questa analisi sono principalmente: i decisori, gli stakeholder e la comunità cittadina nel suo complesso, pertanto le tecniche adoperate per la produzione degli indicatori saranno mirate ai diversi referenti e poiché in quest'asse si ritiene strategico ai fini della valutazione sollecitare la partecipazione dei diversi attori, si intende utilizzare un insieme di tecniche miste che possono essere sinteticamente indicate in:

- analisi S.W.O.T
- interviste ad esperti
- interviste ermeneutiche a testimoni privilegiati rappresentativi degli attori coinvolti
- individuazione della struttura del contesto con riferimento alle problematiche e ai bisogni emergenti da realizzare sia su banche dati istituzionali sia con l'ausilio di un *focus group*.

La **Valutazione di processo** potrebbe articolarsi in:

1. una valutazione di tipo prospettico da effettuarsi prima dell'avvio della fase d'implementazione del programma. Quest'azione da integrarsi con la valutazione ex-ante di contesto assume per lo più una dimensione interna⁹ allo sviluppo processuale

⁹ Anche se, come sottolinea giustamente Mauro Palumbo : “[...] le modalità attuative non vanno mai analizzate solo in modo “interno” al programma (ossia rispetto agli obiettivi e risultati attesi), ma anche in rapporto ai bisogni cui gli obiettivi cercano di fornire risposta” (Palumbo , 2001).

poiché fornisce informazioni, principalmente ai decisori e agli attuatori sullo stato del sistema in fase d'implementazione e valuta principalmente la coerenza interna del processo che si intende attivare;

2. valutazioni intermedie da effettuare durante l'attuazione degli interventi e, quindi, in fase di gestione, a date prefissate. Assumono carattere periodico e consentono aggiustamenti sulla base dell'analisi critica di output, risultati e impatti intermedi. Informano sull'andamento del programma verificandone la correttezza o l'emergere di eventuali criticità che potrebbero pregiudicarne le risultanze, testano inoltre l'efficacia e l'efficienza di eventuali dispositivi di monitoraggio e rispondenza del programma all'eventuale instabilità e turbolenza del contesto. Pertanto, queste saranno svolte con periodicità minore rispetto a quelle riferite al contesto, anche a causa del fatto che quest'ultimo sconta, comunque, i tempi necessari di adattamento.

Gli attori coinvolti in quest'analisi sono: i decisori, gli stakeholder, gli attuatori e gli operatori coinvolti nella realizzazione del progetto. Attraverso quest'analisi valutativa quindi si cerca di valutare: se le modalità attuative risultano adeguate ai bisogni espressi, se i tempi e le modalità attuative rispondono agli obiettivi (efficacia in itinere), se le risorse impiegate garantiscono l'ottenimento dei risultati preventivati, se sono in atto perturbazioni del contesto in grado di deviare il percorso processuale da quello previsto. La natura e la qualità delle informazioni richieste in questa fase non può essere ottenuta se non mediante osservazioni e verifiche da parte del valutatore a cui si aggiungono interviste ermeneutiche periodiche a cui sono sottoposti testimoni privilegiati individuati tra gli attori coinvolti e che hanno lo scopo di segnalare l'emergere di eventuali condizioni di criticità (*implementation bias*) nei confronti delle dimensioni valutative evidenziate.

la **Valutazione di performance** potrebbe prevedere:

una valutazione retrospettiva di tipo conclusivo, da effettuarsi al termine del progetto o del programma, in cui verrà valutata la performance complessiva delle realizzazioni ottenute in termini di risultati conseguiti e impatti, rispetto: alle finalità del programma, ai bisogni, alle risorse previste, agli obiettivi e risultati attesi, alle risorse impiegate, al processo attuativo.

Questo tipo di valutazione è rivolta a tutti gli attori coinvolti, prevede la costruzione di indicatori (in parte già implementati per altre fasi valutative) su cui si procederà a condurre un'analisi valutativa. Tali indicatori verranno sottoposti ad ordinamento attraverso la costruzione di Mappe concettuali di impatto (logiche, cognitive) ottenute mediante tecniche partecipative quali ad esempio Analisi Multicriteria e Scala delle Priorità Obbligate. Si procederà inoltre al confronto con la situazione iniziale di contesto per valutare gli effetti diretti ed eventuali impatti del programma tale confronto avverrà sulla base della ripetizione delle interviste ai testimoni privilegiati già coinvolti in fase di valutazione ex-ante e sulla verifica degli scostamenti significativi dei dati di natura strutturale.

Infine, andrebbe sempre compiuta una **Valutazione ex-post**, da effettuarsi ad una certa distanza temporale dalla conclusione del programma. La valutazione svolta in questa sede presenterebbe carattere ricapitolativo e porrebbe attenzione agli esiti e agli impatti (anche non previsti) da condurre secondo analisi di tipo goal-free o goal-oriented. A differenza della valutazione di tipo retrospettivo, questa presenta uno spiccato carattere cognitivo e riflessivo, con possibili effetti sulle azioni future, da qui la necessità di svolgere in tale sede l'eventuale valutazione a contenuto controfattuale.

Definizione delle forme comunicative dei risultati della valutazione.

In un processo di formazione delle politiche, caratterizzato dalla centralità dei momenti partecipativi, assumono un ruolo centrale la natura e la qualità delle informazioni (che si detengono e si producono durante il ciclo processuale) e le forme di comunicazione adoperate per la loro diffusione. Se ciò è vero in generale, questo diviene un nodo centrale in relazione ai risultati della valutazione. Infatti, è relativamente a questo aspetto che frequentemente si registra uno dei punti di maggiore vulnerabilità del processo di programmazione.

Per essere più precisi sono due gli aspetti che sono da affrontare: *la qualità delle informazioni e l'efficacia dei metodi di comunicazione.*

Con riferimento al primo aspetto, è evidente che le informazioni prodotte acquistano un valore determinante per l'autorganizzazione dell'intero processo è perciò necessario che esse soddisfino alcuni requisiti essenziali. Sembra del tutto plausibile, a tale proposito, fare riferimento a quelli proposti dalla Collezione MEANS¹⁰ (C.E.,1999) e ciò non tanto per l'autorevolezza della fonte (cosa peraltro non trascurabile), ma soprattutto perché ispirati ad un percorso metodologico rigoroso, ben noto a chi fa ricerca scientifica nel campo delle scienze sociali. Tutto ciò premesso, vediamo quali sono i requisiti proposti:

- *rispondenza*: le informazioni devono rispondere ai bisogni degli attori coinvolti nel processo (ed in modo particolare dei committenti) ed essere coerenti con quanto previsto nel mandato valutativo;
- *pertinenza e completezza delle analisi*: le informazioni prodotte devono basarsi su un'analisi rigorosa dei target valutativi, a tal fine occorre sviluppare un percorso ricognitivo in grado di analizzare l'intero processo nelle sue diverse fasi e nelle sue

¹⁰ Il programma MEANS, creato nel 1991 dalla Commissione Europea su iniziativa della *Direzione Generale per la politica e la coesione regionale* (DG XVI), è dedicato a fornire orientamenti metodologici e a favorire la diffusione dei processi di valutazione nell'ambito della programmazione europea.

Il programma, sviluppato sotto la direzione di Jacques Toulemonde e Eric Monnier del *Centre for European Evaluation Expertise*, ha visto come prodotto finale la pubblicazione di una collana dal titolo *Evaluating socio-economic programmes*. La collana in questione si compone di sei volumi, ciascuno dei quali affronta tematiche specifiche riferibili ai processi di valutazione, e costituisce un punto di riferimento per chi, sia a scopi professionali sia per interesse personale, si occupa di valutazione di programmi complessi.

componenti salienti (obiettivi, realizzazioni, risultati, impatti specifici e globali, interazione con l'attuazione altre politiche, effetti inattesi, ecc.);

- *sostenibilità*: il percorso analitico seguito deve essere adeguato ad assicurare, da un punto di vista metodologico, la risposta alle problemi oggetto di valutazione;
- *attendibilità*: le informazioni ottenute si basano su fonti di dati (sia primarie che secondarie) attendibili e appropriate all'uso che se ne intende fare;
- *rigorosità*: i metodi utilizzati per produrre informazioni si basano su metodologie scientifiche rigorose;
- *plausibilità*: i risultati ottenuti sono logici e confermabili da ulteriori analisi essi inoltre si fondano su assunzioni ben esplicitate;
- *imparzialità*: le informazioni prodotte non sono viziate da considerazioni personali non fondate sull'analisi condotta (assenza di pregiudizio);
- *chiarezza*: le informazioni devono essere esposte in modo chiaro e l'intero processo analitico deve essere trasparente in modo da poter essere sottoposto ad eventuali prove di confutazione.

Sappiamo bene che nella realtà è difficile che le informazioni prodotte rispondano a questi requisiti, tuttavia è questo uno dei principali compiti della *metavalutazione* che costituisce appunto, si perdoni il gioco di parole, la *valutazione del processo di valutazione*, tendente proprio a fare sì che attraverso l'analisi delle procedure valutative adottate si abbia un miglioramento sostanziale del rendimento informativo della ricerca valutativa.

Veniamo al secondo aspetto, quello *l'efficacia dei metodi di comunicazione*. Tutto lo sforzo fatto, per garantire la qualità delle informazioni sarebbe vanificato, qualora non si provvedesse a far sì che queste diventino oggetto di riflessione dei decisori e degli stakeholders in generale. Le modalità da seguire perché ciò si verifichi possono essere molteplici (da questo punto di vista non mancano trattati specifici cui si rimanda per eventuali approfondimenti) e, alle volte, si richiede anche una buona dose d'intraprendenza creativa. In questa sede, però, ciò che si ritiene debba essere enfatizzato è l'impegno che occorre approfondire affinché le informazioni giungano ai diversi referenti, avendo cura di scegliere il mezzo più adeguato per il raggiungimento dello scopo.

In altri termini occorre trovare la forma comunicativa adatta per gli scopi che ci si prefigge e per l'utente finale delle informazioni, il che significa che le stesse informazioni possono viaggiare su canali differenti a seconda del destinatario finale. Quindi, nella capacità comunicativa risiede buona parte delle fortune di un processo di programmazione e questo sarebbe bene non dimenticarlo mai.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amin, A., (1999): An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*. 23 (2), 365-378.
- Bezzi C.(2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- Cannavò L., (1999); *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*; LED, Milano.
- Guba E. e Lincoln Y., (1989), *Fourth generation evaluation*, Sage, USA
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli, Milano.
- Gastaldi F. (2003) Concertazione politiche di sviluppo locale: riflessioni critiche, *Scienze Regionali -Italian Journal of Regional Science* n.1/2003
- Patassini D. (1996), *Valutazione e politiche territoriali: le dimensioni di un concetto pervasivo*, in Stanghellini S.(a cura di) (1996), *Valutazione e processo di piano*, Alinea Editrice, Firenze.
- Patassini D. (1997), *Modelli valutativi per la pianificazione strategica*, in P. Perulli (a cura di) *Pianificazione strategica*, Daest, Iuav, Venezia.
- Gilli D., (a cura di) (1999), *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Quaderni di formazione ISFOL*, Franco Angeli, Milano
- Patassini D., *Utilità della valutazione nei processi di pianificazione*. In *Urbanistica Informazioni* 172/2000.
- Patton M. Q . (1998a), *Utilization-focused evaluation*, Sage, Beverly Hills, 3d ed.
- Patton M. Q . (1998b), *Discovering process Use*, "Evaluation", vol 4, n°2.
- Ricci,M., Ombuen,S., (2000) *I Programmi complessi*. IlSole24Ore Ed, Milano*
- Roda,R., Segnalini,O., (2001) *Riqualificare la città e il territorio*. Il sole24Ore Ed, Milano*
- Rossi P., Freeman H. E, Lipsey M.W. (1999) *Evaluation. A systematic approach*, 6th ed., Sage, Thousand Oaks, CA.
- Stame N.(2001), *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in Palumbo M. (2001), "Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare". Franco Angeli, Milano.
- Stame N.(a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano
- Stame N., (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.
- Virgilio G., (2003), *La costruzione della fattibilità strategica*, Alinea Editrice, Firenze.