

Al Comitato Istituzionale Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL

**Attività di supporto conoscitivo per lo sviluppo  
di un codice etico dei Nuclei di valutazione e verifica  
degli investimenti pubblici**

Rapporto

Nicoletta Stame e Liliana Leone

20 dicembre 2013

### ***Autori***

Nicoletta Stame ha redatto l'Introduzione, il capitolo 1 e il capitolo 2; Liliana Leone ha redatto il capitolo 3 e 4; i capitoli 5 e 6 sono stati redatti da Nicoletta Stame e Liliana Leone.

Su incarico del Comitato Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL, Laura Tagle ha seguito l'intero lavoro, discutendone le varie parti con le autrici.

# INDICE

<b>INTRODUZIONE: IL NOSTRO MANDATO.....</b>	<b>5</b>
Appendice a - Normativa di riferimento .....	8
<b>CAPITOLO 1 - COSA È UN CODICE ETICO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Dilemmi etici.....	11
1.2 Principi etici .....	12
1.3 Esempi di documenti con componenti di carattere etico .....	13
1.4 Proposte per il Codice Etico dei Nuclei .....	15
Bibliografia .....	17
<b>CAPITOLO 2 - MODI DI INTERPRETARE IL “SUPPORTO ALLA PROGRAMMAZIONE” E POTENZIALI DILEMMI ETICI .....</b>	<b>19</b>
2.1 Nucleo come rafforzamento.....	20
2.2 Nucleo per l’empowerment .....	21
2.3 Divisione del lavoro tra nucleo e amministrazione .....	26
Appendice a. Principali attività dei Nuclei .....	29
<b>CAPITOLO 3 - FATTORI ORGANIZZATIVI E DILEMMI ETICI.....</b>	<b>30</b>
Premessa .....	30
3.1 Sistemi organizzativi .....	31
3.2 Etica personale e professionale.....	38
3.3 Stile di direzione .....	38
3.4 La cultura organizzativa .....	41
<b>CAPITOLO 4. ESITI E RISVOLTI ETICI DELLE CRITICITÀ ORGANIZZATIVE: I COMPONENTI DEI NUCLEI.....</b>	<b>43</b>
Premessa .....	43
4.1 Reazioni al declino organizzativo ed esiti dei conflitti etici .....	44
4.2 Alto <i>commitment</i> e alte prestazioni professionali .....	46
4.3 Forte orientamento al compito e basso <i>commitment nei confronti dell’amministrazione</i> .....	48
4.4 Alto <i>commitment</i> e basse <i>performance</i> .....	51
4.5 Basse <i>performance</i> e basso <i>commitment</i> .....	51
Riferimenti bibliografici .....	54
<b>CAPITOLO 5 - TIPI DI CONFLITTO, PRINCIPI ETICI IN GIOCO, E INDICAZIONI PER IL CODICE ETICO .....</b>	<b>55</b>
Premessa .....	55
5.1 Dilemmi etici, attività dei Nuclei e contesto organizzativo e istituzionale .....	55
Conflitti tra diverse attività.....	58
Conflitti tra Amministrazione e nucleo.....	58
Dilemma etico .....	59
5.2 Strumenti di salvaguardia .....	59
5.3 Responsabilità per la distribuzione delle risorse ai Nuclei centrali .....	60
<b>CAPITOLO 6 - SUGGERIMENTI PER LA STESURA DEL CODICE ETICO .....</b>	<b>62</b>
6.1. Carta delle relazioni tra Amministrazione e Nucleo .....	62
6.2. Codice Etico .....	63
6.2.1 A chi si rivolge il Codice Etico .....	63
6.2.2. Che cosa tratta il Codice Etico.....	63

6.2.3 Vita del Codice Etico .....	65
<b>Appendice a. Organizzazione alternativa della funzione di valutazione in un'Amministrazione centrale.....</b>	<b>68</b>
<b>Appendice b. Un excursus dei criteri di finanziamento dei Nuclei.....</b>	<b>70</b>
<b>ALLEGATO 1 - METODOLOGIA SEGUITA PER LE INTERVISTE .....</b>	<b>73</b>

## Introduzione: Il nostro mandato

I Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici sono stati istituiti presso le amministrazioni **centrali e regionali** con legge 144 del 17.5.1999. Il clima in cui sono stati istituiti era quello del grande slancio di **programmazione delle politiche di sviluppo** sostenute dai Fondi Strutturali.

Secondo l'art. 1 della l. 144, i Nuclei dovrebbero avere le seguenti caratteristiche:

- Oggetto: occuparsi di piani, programmi relativi a investimenti e opere pubbliche
- Funzione: assicurare un **supporto tecnico** nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica. Più precisamente si prevede che il supporto tecnico sia dato a:
  - o Programmazione, formulazione e valutazione di documenti di **programma**
  - o Analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti
  - o Valutazione ex ante di **progetti e interventi**
- Gestire il sistema di monitoraggio (MIP) insieme agli uffici di statistica delle relative amministrazioni
- Conseguenza: favorire la estensione delle tecniche dei Fondi Strutturali all'insieme di programmi e progetti a livello territoriale. Per tecniche dei fondi Strutturali si intende lavorare secondo il ciclo della programmazione, valutazione (ex ante), monitoraggio, verifica (ex post), usando strumenti di misurazione come indicatori di performance e di risultato.

La istituzione dei Nuclei centrali e regionali e la loro collaborazione nella Rete dei Nuclei (coordinata dalla Conferenza Stato-Regioni), e nel Sistema Nazionale di Valutazione, coordinato dall'Unità di Valutazione (UVAL) del Ministero del Tesoro, hanno avuto alterne vicende, su cui non è possibile indagare qui, ma di cui esiste ampia documentazione. Vista la autonomia organizzativa concessa dalla norma, ciascun Nucleo si è dato forma diversa (per incardinamento istituzionale, per personale dedicato, per attività compiute), e pertanto ha di fatto svolto in modo diverso l'attività di supporto all'amministrazione. E non tutte le speranze implicite nell'art. 1 si sono realizzate.

A dieci anni di distanza dalla istituzione dei Nuclei, sorge una nuova esigenza. Anche nella politica nazionale si sono affermate logiche di pianificazione pluriennale, ma fanno difetto quegli strumenti di sostegno alle amministrazioni che sono concepiti come il corollario dell'esperienza di programmazione comunitaria. Infatti, mentre nelle amministrazioni regionali funzionano Nuclei che hanno assimilato le tecniche della programmazione comunitaria, non tutte le amministrazioni centrali hanno nuclei funzionanti. Ciò può essere avvenuto per più cause: la funzione è svolta da

altri organismi di valutazione (ad es. Agenzie indipendenti); la funzione è svolta direttamente da dipartimenti del Ministero; vi è semplicemente inadempimento della normativa<sup>1</sup>.

Nasce così una seconda ondata legislativa che tende a rafforzare il ruolo dei Nuclei **centrali**, sempre concepiti secondo la definizione datane nell'art. 1 della l. 144/99. In particolare :

- Il d.lgs 228/2011 afferma che, ai fini della trasparenza, efficienza ed efficacia della spesa in conto capitale i Ministeri sono tenuti a svolgere valutazione ex ante ed ex post, e che questa attività è effettuata dai NVVIP dei Ministeri (art. 7).
- Il DPCM 262/2012 disciplina i NVVIP centrali, richiamandone le funzioni già note (supporto alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici, e di piani, programmi relativi a investimenti e opere pubbliche), precisando i criteri di selezione del personale da parte delle amministrazioni, e introducendo all'art. 4, una tematica di carattere etico, che comprende il divieto di prestazione in caso di conflitto di interesse da parte dei componenti del Nucleo, e la introduzione di un Codice etico (anche CE) dei Nuclei "a cui ciascun componente è tenuto ad aderire".

Avendo ricevuto il mandato a svolgere attività di supporto conoscitivo per lo sviluppo di un codice etico dei NVVIP, ci siamo fin da subito preoccupate di capire quale potesse essere l'utilità pratica di un tale codice etico. A tal fine abbiamo effettuato una ricerca presso i Nuclei esistenti (centrali e regionali) sulla loro notevole esperienza accumulata in più di un decennio, sia come organizzazione del Nucleo, sia come supporto alla programmazione e valutazione.

Ciò ci ha permesso di meglio mettere a fuoco le coordinate entro cui si colloca il nostro lavoro, e di precisare i quesiti a cui rispondere:

- Cosa è un codice etico, che lo differenzia da un semplice codice deontologico professionale (come parrebbe intendersi anche dall'art. 4 del DPCM) perché si riferisce a dilemmi etici sorti nel corso dell'attività svolta nel, e dal, Nucleo. Tanto più che la ricerca dimostra che molti dilemmi sorgono nel rapporto tra Nucleo e altri organismi: i soggetti istituzionali che li costituiscono e ne definiscono il funzionamento, le strutture in cui sono incardinati, quelle che ne richiedono o ricevono i servizi. Pertanto, al CE dovrebbero aderire tutti coloro che interagiscono nelle attività del Nucleo, interni ad esso ed esterni. D'altra parte, riferirsi anche ad altri soggetti è una caratteristica dei migliori codici etici che abbiamo consultato.
- Come regolarsi rispetto al fatto che i Nuclei centrali esistono solo in pochissimi casi? Dovendo essere un documento pratico, utile ai soggetti che devono svolgere una determinata attività, concepirlo anche per quei soggetti che effettivamente la svolgono (ad es. le Agenzie, o i dipartimenti interni)? E' possibile pensare a un codice etico per organismi di cui ancora non sono chiare le caratteristiche?

---

<sup>1</sup> Dalla delibera CIPE del 18 marzo 2013 che definisce il riparto degli stanziamenti di bilancio per i NUVVIP relativi agli 2011 e 2012 si evince che la situazione dei Nuclei centrali è al momento la seguente: non sono costituiti i Nuclei dei ministeri dell'Agricoltura, del Dipartimento Pari Opportunità (Presidenza del Consiglio), del Ministero degli Affari Esteri; non sono stati ricostituiti alla loro scadenza il Nucleo del MIUR (anche se alcune delle sue funzioni sono attribuite a diverse Agenzie, vedi cap. 2); dei Trasporti (le attività sono svolte dall'Ufficio centrale di bilancio del Ministero); è stato re-insediato, ma non risulta funzionante il Nucleo del Ministero della Salute; sono funzionanti (e pertanto percettori di uno stanziamento) i Nuclei dei Ministeri dei Beni Culturali, dell'Ambiente (ma solo sul piano formale), dell'Interno, dello Sviluppo economico e del DIPE (Presidenza del Consiglio).

- Ed infine, come utilizzare al meglio l'esperienza maturata nei Nuclei regionali, anch'essi in cerca di una migliore organizzazione delle proprie attività?
- Una volta elaborato un codice etico, quali modalità di funzionamento possono renderlo utilizzabile ed utile?

Abbiamo così lavorato sull'esperienza di chi l'ha maturata (centrale o regionale che fosse) per individuare i dilemmi etici sorti e ragionare sui metodi messi in atto per affrontarli. Abbiamo ascoltato la voce di persone coinvolte a vario titolo: direttori e componenti di Nuclei, autorità di gestione, direttori della programmazione, valutatori indipendenti <sup>2</sup>.

Cercheremo quindi di formulare delle ipotesi di dilemma etico, basandoci sulle esperienze che ci hanno raccontato e – qualora vi siano - sui metodi messi in pratica che sembrano essere stati più efficaci, nella convinzione che si tratti di esperienze che possono essere comuni ai Nuclei centrali e regionali. Più precisamente, il metodo che seguiremo sarà quello di:

- individuare un dilemma etico che si può presentare
- individuare i principi etici che entrano in gioco
- proporre modi per affrontarlo.

Siamo consapevoli che i dilemmi individuati si possono presentare in forma diversa, e più o meno grave, a seconda del contesto territoriale o settoriale, centrale o regionale, in cui si manifestano. E che quindi il modo in cui affrontarli dovrà poi essere calibrato sulle situazioni concrete. Tuttavia, il nostro scopo è quello di presentare una casistica che possa essere presa in considerazione al fine di produrre un testo unitario, che presenti poi metodi flessibili di applicazione.

Il testo è così organizzato:

- Cap. 1: cosa è un codice etico per chi fa valutazione: esempi da codici etici di professionisti e organizzazioni.
- Cap. 2: natura particolare dei Nuclei (non solo valutazione, ma anche supporto alla programmazione e al monitoraggio). La funzione centrale è il “sostegno alla programmazione”, e il problema principale è che l'amministrazione può trascinare il Nucleo nella sua disorganizzazione, e che il Nucleo può non essere in grado di sostenere l'amministrazione entro una pratica etica.
- Cap. 3: come sono organizzati i Nuclei, che clima di lavoro esiste per poter svolgere quella funzione. In che modo influiscono la selezione dei componenti il Nucleo, i contratti, la loro posizione istituzionale. Qui il tema centrale è come garantire spazi di autonomia e responsabilità ai componenti del Nucleo, in modo da non subire rappresaglie.
- Cap. 4: quali sono i possibili esiti comportamentali (comportamenti attivi tesi a segnalare e risolvere problemi – *voice*; distacco rispetto all'amministrazione in nome di una fedeltà a criteri scientifici – *exit*; lealtà nei confronti dell'amministrazione anche a scapito degli aspetti tecnici – *loyalty*; o ripiegamento su posizioni di passività – *neglect*) degli aspetti organizzativi sui Nuclei, e quali problemi etici ne possono derivare. Il capitolo, per chiarezza espositiva, si concentra esclusivamente sui Nuclei, anche se le questioni trattate hanno ricadute anche sulle amministrazioni e sugli individui che vi operano.

---

<sup>2</sup> Vedi in appendice la metodologia di ricerca seguita e l'elenco degli intervistati

- Cap. 5: tipi di conflitto e come gestirli. Possono esser conflitti di interesse individuale, conflitti tra amministrazioni e Nucleo, conflitti tra attività interne al Nucleo. Si cercherà per ogni conflitto di evidenziare il principio etico in gioco, e di fornire suggerimenti per modalità regolative del CE.
- Cap 6: considerazioni conclusive e suggerimenti per la stesura di un Codice Etico per le attività affidate ai Nuclei.

## Appendice a - Normativa di riferimento

Legge 17 maggio 1999, n. 144. *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.* Art. 1: *Costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio di investimenti pubblici*"

Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri 10 settembre 1999. *Costituzione di appositi nuclei con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici.*

Decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228: *attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 11 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche*

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012, *Attuazione dell'art. 8, comma 3, del Dlgs228, in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento Pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche* (GU 273 del 22.11.2012)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2012, n. 262. *Regolamento recante disciplina dei nuclei istituiti presso le amministrazioni centrali dello Stato con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici*

Decreto legislativo del 14 marzo 2013, art. 38 *Pubblicità dei processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere pubbliche.*

Delibera CIPE del 18 marzo 2013. *Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Ripartizione risorse quote anni 2011 e 2012 (art. 1, comma 7, l. 144/1999 e art. 145, comma 10, legge n. 388/2000)*



## Capitolo 1 - Cosa è un codice etico

Un codice etico (CE) è un insieme di principi in base ai quali affrontare dilemmi etici, ossia quelle situazioni di incertezza nelle quali occorre stabilire cosa è giusto fare. Il CE dei Nuclei di valutazione deve prendere in considerazione i dilemmi professionali con risvolti a carattere etico-comportamentale in cui possono trovarsi coinvolti:

- i singoli appartenenti dei Nuclei nei confronti di altri appartenenti,
- i singoli appartenenti ai Nuclei in relazione alla molteplicità di funzioni che sono chiamati ad assolvere
- il Nucleo nei confronti di altri organismi e agenzie pubbliche,
- il Nucleo nei confronti della struttura amministrativa a cui risponde (es: Dipartimento di programmazione)
- il Nucleo nei confronti della propria committenza (es: Autorità di gestione nel caso dei Fondi strutturali)
- il Nucleo (o singoli appartenenti) nei confronti di soggetti esterni

Il CE offre elementi per chiarire le questioni che si pongono, per affrontare e dirimere possibili dilemmi secondo un comportamento etico. E. House (1995, 27) segnala che “i problemi etici si manifestano solo in particolari casi concreti” al di fuori dei quali i principi generali possono sembrare irrilevanti. E H. Simons (2006) definisce il comportamento etico il modo come si decide di agire quando ci sono scelte da prendere, tenendo conto di norme culturali, e di come adattare in concreto i principi astratti.

I CE sono strumenti che svolgono una funzione preventiva di orientamento in situazioni in cui le persone, trovandosi in contesti permissivi, possono non rendersi conto di trovarsi in situazioni delicate, o – come dicono Desautels e Jacob (2012) non mostrare sufficiente “sensibilità etica”. Secondo Shu et al.(2011), i CE possono fornire “evidence that this slippery slope can be forestalled with simple measures, such as honor codes, that increase people’s awareness of ethical standards. As a result, making morality salient not only reduces cheating behavior but also makes individuals’ judgments more scrupulous”. D’altra parte, l’idea di promuovere comportamenti etici, e non solo evitare e sanzionare comportamenti non etici, rappresenta un approccio positivo che incoraggia l’assunzione delle responsabilità.

Poiché le situazioni che presentano tali dilemmi sono legate ai contesti di riferimento, e mutano nel tempo, i codici etici devono essere strumenti flessibili, tali da poter essere applicati nei singoli contesti, e devono essere regolarmente rivisti in base ai problemi che sono emersi. Alcune associazioni che si sono dotate di un codice etico, ad es. la Australasian Evaluation Society (AES), prevedono una revisione del codice ad intervalli regolari (in occasione dei propri congressi).

Un CE riferito a una struttura interna alla PA, come i Nuclei, non si limita a prendere in considerazione solo i comportamenti dei singoli membri dell’organizzazione ma intende regolare le relazioni tra questi e l’ambiente in cui operano, anche per proteggere l’indipendenza della valutazione da possibili pressioni esterne. Ad es., riferendosi all’esperienza maturata alla guida

della Program Evaluation Methodology Division (PEMD) del General Accounting Office (GAO) degli USA, Eleonor Chelimsky ritiene che una Unità di Valutazione debba assicurarsi i requisiti di indipendenza, credibilità e morale del valutatore (nel senso di clima organizzativo e motivazione).

Infine, un CE deve regolare i comportamenti dei Nuclei nella molteplicità di funzioni che essi svolgono: assistenza alla programmazione, monitoraggio, valutazione e, quanto a quest'ultima, committenza, management e valutazione vera e propria.

Il CE può delineare proposte di strumenti e meccanismi quali, ad es., comitato di saggi; discussione pubblica aperta sui casi, mantenendo confidenzialità su persone, organizzazioni e luoghi; ecc..

### **Differenza da altri documenti simili**

Il CE si differenzia da altri tipi di documenti - di carattere metodologico o deontologico - che riguardano l'attività professionale di chiunque sia coinvolto in compiti di valutazione. Dando per scontato che esistono sovrapposizioni tra i diversi aspetti<sup>3</sup>, e nonostante talvolta ci sia confusione terminologica quanto alla loro denominazione, le differenze di funzione dal CE sono chiare.

Gli **standard della valutazione**, o **linee guida**, riguardano la conduzione di una valutazione. Gli Evaluation Standards (Joint Committee, 1980) stilati dalle principali associazioni professionali, e che sono la fonte di tutti i documenti che sono seguiti, contengono principi di carattere metodologico (*accuratezza*) e pratico (*utilità, fattibilità*), oltre che etico (*appropriatezza*). Questi sono i documenti più diffusi tra le associazioni professionali.

I **codici deontologici** elencano diritti e doveri di particolari figure professionali all'interno di particolari organismi. Ad es. le agenzie di regolazione (come Consob e Agcom<sup>4</sup>) hanno documenti di questo tipo. I singoli appartenenti ai Nuclei, in quanto dipendenti pubblici, o assimilati, sono a loro volta soggetti al "codice etico", ma in realtà "codice deontologico", dei dipendenti pubblici<sup>5</sup>.

Vi è poi un'altra differenza. I codici deontologici si riferiscono a doveri di comportamento che sono chiari, in situazioni definite, e che vanno semplicemente applicati (es. non accettare doni di un certo valore). Invece, sia i codici etici che le linee guida si riferiscono a situazioni incerte, in cui è necessario operare delle scelte, e il loro scopo è quello di orientare gli operatori (valutatori e altri stakeholder) nelle scelte da compiere.

---

<sup>3</sup> Ad es. l'accuratezza nella scelta della metodologia seguita nella valutazione coincide con il principio etico della competenza.

<sup>4</sup> Ad es. il codice etico dell'Agcom elenca oltre ai doveri generali di comportamento corretto di un dipendente pubblico (imparzialità, riservatezza, astenersi in caso di conflitti di interessi), i seguenti doveri: divieto di accettare doni oltre un certo valore, divieto di intrattenere rapporti con i mezzi di informazione.

<sup>5</sup> Vedi il "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici", decreto del Presidente della Repubblica, n. 62/2013, pubblicato su GU n. 129, 4 giugno 2013.

Molti documenti di agenzie governative o di associazioni professionali hanno un carattere **misto**, contenendo aspetti dell'uno e dell'altro tipo. In alcuni casi, invece (come per la Canadian Evaluation Society e per l'Australasian Evaluation Society) si sono stilati due documenti separati, linee guida e codice etico. Inoltre, tali documenti seguono formati diversi, come vedremo in seguito.

## 1.1 Dilemmi etici

L'**etica** riguarda ciò che è buono o cattivo, e il dovere morale di fare la cosa giusta. Un problema etico è quello che si presenta quando di fronte a una situazione incerta occorre prendere una decisione su cosa sia giusto fare. A tal fine occorre avere chiarezza su che tipo di dilemma si sta affrontando, quali sono i principi etici che si riferiscono al caso in questione, il tutto tenendo conto delle condizioni di contesto.

I problemi etici che si presentano nell'attività di valutazione possono essere di due tipi (Morris, 2008, p. 4):

- **Dilemmi etici**: quando vi è conflitto tra due principi egualmente etici, ad es. riservatezza verso le persone e responsabilità verso il bene pubblico: in tal caso occorre stabilire a quale principio dare priorità, ossia decidere *cosa* fare
- **Dilemmi misti**: quando fattori esterni rendono difficile onorare uno o più principi etici: ad es. onestà nel riportare i dati e influenza politica dello stakeholder che vuole farne conoscere solo la parte favorevole alla politica valutata. In questo caso è chiaro cosa si dovrebbe fare, ma ciò può essere dannoso per il valutatore o altro soggetto, e quindi bisogna decidere *come* farlo.

Sono stati analizzati dilemmi etici che si possono porre nelle diverse **fasi** di una valutazione, e sono stati fatti molti studi di caso su come in concreto sono stati affrontati e risolti particolari dilemmi etici (Simons, 2006; Morris, 2008; Julnes, 2013; una rubrica sull'*American Journal of Evaluation*).

In particolare Morris (2008, p. 16) individua i dilemmi che si pongono in queste fasi:

- Al momento del contratto. Es:
  - o Uno stakeholder ha già deciso cosa dovrà dire la valutazione, perché la decisione è già stata presa
  - o C'è un conflitto di interessi tra valutatore e politica valutata
  - o Uno stakeholder pone limiti a ciò che si può indagare
  - o Legittimi stakeholders sono tenuti fuori
- disegno della valutazione
  - o viene richiesto di adottare un disegno che il valutatore ritiene metodologicamente non giustificato
- raccolta dei dati
  - o proteggere la dignità di chi risponde
  - o proteggere l'anonimato di chi risponde
  - o cosa fare quando si conosce un comportamento illegale

- analisi e interpretazione dei dati
  - o il valutatore può essere influenzato dai propri valori
- comunicazione dei risultati
  - o viene richiesto di rappresentare i risultati in forma più favorevole di quanto il valutatore pensa
  - o problemi di riservatezza
- utilizzazione dei risultati. Es:
  - o uno stakeholder sopprime i risultati o li modifica prima di renderli pubblici
  - o incertezza su chi possiede il rapporto finale
  - o uno stakeholder usa i risultati per punire un altro stakeholder

Naturalmente, per strutture come quelle dei Nuclei, che svolgono attività molteplici, altre fasi dovranno essere considerate, come vedremo nel cap. 5.

## 1.2 Principi etici

Morris (2008) ritiene che i principali principi etici elencati da Newman e Brown (1996) siano quelli da applicare nel caso della valutazione. Si tratta di:

- *Rispetto per l'autonomia delle persone* (ad es. nel fornire le informazioni)
- *Non far male*, ad es. se si provoca disagio dare informazioni su servizi che potrebbero portare beneficio
- *Aiutare*, ad es. fornire le migliori informazioni possibili per prendere delle decisioni
- *Giustizia*, tanto *procedurale* (come sono prese le decisioni) che *distributiva* (tutti i gruppi devono essere ugualmente sentiti e informati)
- *Fedeltà, onestà, lealtà*, ad es. nel mantenere le promesse rispetto alla diffusione dei risultati

I CE di strutture di valutazione o di organismi che svolgono anche attività di valutazione, come si vedrà qui sotto, comprendono anche altri principi etici (senza poi considerare che molti di questi documenti sono misti, e si riferiscono a principi che hanno una caratteristica prevalentemente metodologica, ad es. per quanto riguarda la competenza, l'obiettività, la credibilità, il dovere di formazione, ecc.). Qui vogliamo soffermarci sui principi etici che hanno suscitato una maggiore riflessione.

### *Indipendenza, ovvero evitare il conflitto di interesse*

Questo principio è quello a cui si fa più spesso riferimento, ed è quello in cui con più evidenza si manifesta la necessità di considerare il comportamento del valutatore all'interno di una situazione specifica. Come scrive Picciotto (2013), l'indipendenza non è solo il principio etico che il valutatore deve seguire, evitando che suoi interessi confliggano con l'attività da svolgere. L'indipendenza è una caratteristica principale di una organizzazione che consente libertà di giudizio e apertura al fine di migliorare. Ciò, tra l'altro, ci fa capire che il problema dell'indipendenza non si risolve affidando la valutazione a un valutatore esterno. Infatti, anche l'indipendenza di quest'ultimo può essere minacciata dal modo in cui viene pagato (rischio di non

avere più contratti se si danno giudizi negativi, fee dependence) e dal tipo di contratto (che può contenere clausole restrittive, come l'impegno a non divulgare i risultati).

E' vero, invece, che l'indipendenza del valutatore (interno o esterno) deve essere protetta. Essa è garantita quando, a fronte di specifici interessi del committente, vi sono strumenti di bilanciamento delle pressioni tali da tutelare la valutazione, il suo ambito di copertura e il modo in cui viene condotta.

L'Evaluation Cooperation Group (in Picciotto, 2013) ha identificato 4 criteri principali per stabilire l'indipendenza delle unità di valutazione:

- *Indipendenza organizzativa*: riguarda la struttura e il ruolo dell'unità di valutazione, la sua collocazione, la sua capacità di accedere alle informazioni
- *Indipendenza di comportamento*: autonomia di giudizio, trasparenza nel riportare i risultati
- *Protezione dalle interferenze esterne*, per quanto riguarda il disegno della valutazione, i rapporti di lavoro dei valutatori, disponibilità di risorse
- *Evitare i conflitti di interesse*: relazioni intrattenute dal valutatore, suoi pregiudizi, suo precedente coinvolgimento nel programma da valutare, interesse economico nel programma da valutare, relazione familiare con chi potrebbe esercitare influenza sulla valutazione.

#### *Agire nell'interesse pubblico*

Questo principio è stato introdotto per la prima volta nei *Guiding Principles for Evaluation* dell'American Evaluation Association (1994 e 2004), ed è poi stato ripreso da altri CE. Il principio è così formulato: "Responsabilità per il benessere generale e pubblico", e si articola in vari punti che comprendono: tener conto degli interessi e valori di vari stakeholder, considerare le assunzioni e gli effetti collaterali, fornire i risultati in forma chiara, rispettare la riservatezza, e più in generale "tener conto dell'interesse e del bene pubblico al di là dell'analisi dell'interesse del singolo stakeholder e considerare il benessere della società nel suo insieme".

Questo principio configura il ruolo del valutatore come agente pubblico e non consulente privato. L'interesse pubblico comprende l'equità nei confronti di soggetti esterni, garantire la libertà di informazione, l'atteggiamento da assumere quando un rapporto di valutazione è disseminato in modo distorto, ecc. (Newman, 1995, p. 102). Esso affronta situazioni delicate di presenza di una molteplicità di interessi e valori (multiculturalismo) che devono essere bilanciati nell'ambito di una democrazia pluralista (House, 1995).

#### *Apertura*

Il principio dell'apertura (condivisione di conoscenza) è esplicitamente affermato nelle linee guida della Global Environment Framework (vedi sotto), ed è ampiamente discusso a seguito dei grandi sviluppi delle tecnologie informatiche. La possibilità di disporre di ampi dati in forma facilmente accessibile può porre dilemmi legati alla riservatezza delle informazioni. Al tempo stesso, si consente una diffusione delle valutazioni che può portare ad un loro uso, a vantaggio di un miglioramento delle politiche pubbliche.

### **1.3 Esempi di documenti con componenti di carattere etico**

Tra le **associazioni professionali**, due di esse hanno CE separati da linee guida.

La Canadian Evaluation Society (CES) ha un **CE** basato sui principi etici: *Competence, Integrity, Accountability*. E degli **Standard della valutazione** che seguono quelli tradizionali del Joint Committee (*Utility, Feasibility, Propriety, Accuracy*) cui aggiungono *Accountability*.

L' Australasian Evaluation Society (AES) ha formulato diversamente i suoi documenti. Il CE è organizzato secondo le responsabilità che sono in capo al valutatore: *Responsibility to the field of evaluation and to the public, Responsibility to the society and to the fellow members*. A loro volta, gli evaluation standards sono organizzati a seconda delle fasi di una valutazione: *Commissioning and preparing for an evaluation; Conducting an evaluation; Reporting the results of an evaluation*.

Altre associazioni hanno **documenti misti**, con una forte componente etica.

Ad esempio, l' American Evaluation Association (AEA) ha stilato degli standards che comprendono anche aspetti etici. La loro lista di principi, infatti, è così concepita: *Systematic inquiry, Competence, Integrity/honesty, Respect for the people, Responsibilities for general and public welfare*.

L'Unite Kingdom Evaluation Society (UKES), a sua volta, ha stilato un documento di tipo diverso, molto pratico, e con una forte connotazione etica, declinata nei vari momenti di una valutazione, e nei confronti dei diversi soggetti. Esso contiene, infatti, linee guida per i valutatori, per i committenti della valutazione, per l'autovalutazione.

### **Gli Organismi internazionali.**

Esistono poi **codici etici di organismi internazionali di sviluppo o di istituzioni pubbliche nazionali**, che riguardano quindi enti collettivi, al cui interno possono esistere diverse figure o singoli che ricoprono diversi ruoli. In questo possono essere più simili ai Nuclei. Si tratta prevalentemente di **documenti misti**.

Le linee guida dell'United Nations Evaluation Group (UNEG) sono un documento misto, rivolto a diversi soggetti. Esso riguarda:

- Principi etici (in parte anche metodologici):
  - o Intenzionalità della valutazione (utilità, necessità)
  - o Obblighi dei valutatori (indipendenza, imparzialità, credibilità, conflitto di interessi, onestà e integrità, accountability)
  - o Obblighi verso i partecipanti (rispetto per dignità e diversità, diritti, riservatezza, no far male)
  - o Processo valutativo e prodotto (accuratezza, trasparenza, reporting, omissioni e wrongdoing)
- Doveri dei managers: assicurare l'accesso ai dati, informare dei cambiamenti che si rendano necessari, rispettare l'anonimato delle fonti di informazione, ecc.
- Doveri dei committenti: ad es. assicurare un processo trasparente di selezione del valutatore, garantire la tempestiva diffusione dei risultati, ecc.

Il General Accounting Office (GAO) degli US ha emanato delle linee guida per gli auditors (Government Auditing Standards), che fanno un preciso riferimento ai Principi etici, così elencati:

- Interesse pubblico
- Integrità
- Oggettività
- Uso appropriato della informazione, delle risorse e della posizione del governo
- Comportamento professionale.

Per il resto, richiamano gli standard di altre associazioni e organizzazioni. In particolare:

- Indipendenza
- Professional judgement
- Competenza
- Conoscenza tecnica
- Educazione professionale continua
- Controllo della qualità

Le linee guida del Global Environment Framework (GEF), un organismo che fa capo alla World Bank, sono un tipo di documento misto e riguardano chi fa valutazione:

- Libertà dal pregiudizio (indipendenza, imparzialità, trasparenza)
- Valutazione aperta (apertura, condivisione di conoscenza)
- Protezione dei diritti e degli interessi degli stakeholders
- Qualità della valutazione (evidenza del malfatto, giusto procedimento, competenza e capacità, credibilità, utilità)

L'Unione Europea, invece, non ha un CE, ma solo degli Standards, che sono organizzati in queste sezioni: Risorse e organizzazione dell'attività valutativa; attività di pianificazione della valutazione; il disegno della valutazione; condurre una valutazione; disseminare e utilizzare i risultati di una valutazione.

### **Logica dei codici etici**

Come si evince dagli esempi che abbiamo riportato, esistono tre tipi principali di formati con cui sono organizzati i CE:

- Vi sono documenti basati sui principi etici, che andranno poi utilizzati nelle diverse situazioni incontrate
- Vi sono documenti basati sulle funzioni svolte dai diversi attori, e i dilemmi etici che le caratterizzano
- Vi sono documenti basati sulle fasi della valutazione, e i dilemmi etici che le caratterizzano.

## **1.4 Proposte per il Codice Etico dei Nuclei**

Basandoci sulla esperienza dei CE che abbiamo passato in rassegna, e condividendo l'idea che il comportamento etico si attua in una relazione tra i diversi soggetti (nel nostro caso: valutatori,

committenti, autorità di gestione, ecc.), pensiamo che il CE dei Nuclei potrebbe essere organizzato per funzioni svolte dai diversi attori.

Per quanto riguarda i principi etici che possono essere in gioco nell'attività dei Nuclei, e rispetto ai quali il CE può fornire degli utili orientamenti, pensiamo che quelli più rilevanti siano quelli elencati qui sotto, e a questi ci riferiremo nel testo che segue.

## **PRINCIPI ETICI RILEVANTI PER IL CODICE ETICO DEI NUCLEI**

### **1. Indipendenza, evitare il conflitto di interesse**

L'indipendenza è una caratteristica principale di una organizzazione che consente libertà di giudizio e apertura al fine di migliorare e che deve essere protetta da pressioni esterne finalizzate a:

- limitare le informazioni in modo tale che le valutazioni non contengano alcun contenuto critico;
- controllare il contenuto delle valutazioni in modo tale che non possa contribuire allo sviluppo di nuove conoscenze;
- ritardare il processo di valutazione o la restituzione dei risultati in modo da evitare che alcune decisioni possano essere influenzate dai contenuti della valutazione;
- indurre i valutatori a focalizzarsi su aspetti marginali del programma o delle policy oggetto di valutazione.

L'indipendenza di articola in:

- 1.a. Indipendenza organizzativa : riguarda la struttura e il ruolo dell'unità di valutazione, la sua collocazione, la sua capacità di accedere alle informazioni
- 1.b. Indipendenza di comportamento: autonomia di giudizio, trasparenza nel riportare i risultati
- 1.c. Protezione dalle interferenze esterne*, per quanto riguarda il disegno della valutazione, i rapporti di lavoro dei valutatori, disponibilità di risorse
- 1.d. Evitare i conflitti di interesse*: relazioni intrattenute dal valutatore, suoi pregiudizi, suo precedente coinvolgimento nel programma da valutare, interesse economico nel programma da valutare, relazione familiare con chi potrebbe esercitare influenza sulla valutazione.

### **2. Agire nell'interesse pubblico**

- 2.a. Tener conto dell'interesse e del bene pubblico al di là dell'analisi dell'interesse del singolo stakeholder: considerare il benessere della società nel suo insieme, equità
- 2.b. Giustizia tanto procedurale che distributiva
- 2.c. Efficienza nell'uso delle risorse umane
- 2.d. Non far male
- 2.e. Aiutare



### 3. Apertura

3.a. Condivisione di conoscenza

3.b. Accountability

### 4. Responsabilità

4.a. Riconoscere i propri limiti tecnico-professionali

4.b. Esprimere apertamente le proprie posizioni in situazioni rilevanti e controverse

## Bibliografia

Chelimsky E. (2009), “Integrating Evaluation Units Into the Political environment of government: the Role of Evaluation Policy”, in *New Directions for Evaluation*, 123

Desautels G. e Jacob S. (2012), “The ethical sensitivity of evaluators. A qualitative study using a vignette design”. In *Evaluation* , 18 (4), pp.437-450

House E. (1995), “Principled Evaluation”, in *NewDirections for Evaluation*, 66 , pp. 27-34

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (1980), *Standards for Evaluations of Educational Programs, Projects and Materials*, Macgrow-Hill, New York

Julnes G. , cur. (2012), *Promoting Valuation in the Public Interest: Informing Policies for Judging Value in Evaluation*, in *New Directions for Evaluation*, n. 133

Morris M. (2008), *Evaluation Ethics for Best practice. Cases and Commentaries*, the Guilford Press, New York

Newman D.L. (1995) “The Future of Ethics in Evaluation: Developing the Dialogue”, in *New Directions for Evaluation*, n. 66, pp. 99-110

Newman D.L. e Brown R. Dd. (1996), *Applied Ethics for Program Evaluation*, Sage, Thousand Oaks

Picciotto, R. (2013), “Evaluation Independence in Organizations”, in *Journal of Multidisciplinary evaluation*, 9 (20), pp. 18-31, [www.jmde.com](http://www.jmde.com)

Shu LL, Gino F, Bazerman I MH (2011), “Dishonest Deed, Clear Conscience: When Cheating Leads to Moral Disengagement and Motivated Forgetting”, in *Personality and Social Psychology Bulletin* 37(3). Pp. 330–349

Simons H. (2006), “Ethics in Evaluation”, in Shaw IF, Greene J e Mark M, cur., *The Sage Handbook of Evaluation*, Sage, London

## Organismi internazionali

GAO (General Accounting Office), *Government auditing Standards*, ch. 2, “Ethical Principles in government auditing”, vedi [www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d00731g-4.html](http://www.gao.gov/govaud/govaudhtml/d00731g-4.html)

GEF (Global Environment Facility Evaluation Office), *Ethical Guidelines*. Evaluation Document GEF Evaluation Office. No. 2, 2007 Washington, DC  
<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/EthicalGuidelines.pdf>

UNEG(United Nations Evaluation Group), 2008, *Ethical Guidelines for Evaluation*,  
[www.unevaluation.org/ethicalguidelines](http://www.unevaluation.org/ethicalguidelines)

### **Associazioni di valutazione**

AEA (American Evaluation Association), *Guiding Principles for evaluation*,  
[www.eval.org/publications/guidingPrinciples.asp](http://www.eval.org/publications/guidingPrinciples.asp)

AES (Australasian Evaluation Society), *AES Ethical Guidelines for the Conduct of Evaluation*,  
[www.aes.asn.au](http://www.aes.asn.au)

CES (Canadian Evaluation Society), *Guidelines for Ethical Conduct*, [www.evaluationcanada.ca](http://www.evaluationcanada.ca)

UKES (United Kingdom Evaluation Society), *UKES Good Practice Guidelines*  
[www.evaluation.org.uk/resources/guidelines.aspx](http://www.evaluation.org.uk/resources/guidelines.aspx)

Wildavsky, A., 1979, *Speaking Truth to Power*, Boston: Little, Brown

## Capitolo 2 - Modi di interpretare il “supporto alla programmazione” e potenziali dilemmi etici

La ratio dell'articolo 1 della L. 144/99 è che l'amministrazione non è abituata al modo di lavorare promosso dalla programmazione europea, e che il Nucleo è strumento per aiutarla ad apprendere come fare.<sup>6</sup> Questa impostazione ricorda la distinzione tracciata da Wildavsky (1979) tra “administrative man”, che vuole la stabilità, e “evaluative man” che vuole il cambiamento. Wildavsky immaginava come avrebbe potuto funzionare una “organizzazione che si auto-valuta”, nella quale la valutazione non fosse separata dalla organizzazione e la aiutasse a favorire politiche migliori. Analogamente, qui l'intenzione è quella di fornire strumenti per il cambiamento (programmazione, valutazione) che possano modificare una pratica consolidata di gestione della cosa pubblica.

A tal fine, la norma ha previsto che questa funzione comprendesse muoversi su diversi terreni, dalla formulazione di documenti di programma, all'analisi di fattibilità, alla valutazione in itinere ed ex post – comportando attività che possono anche essere tra loro incompatibili da un punto di vista etico.

Il legislatore ha voluto lasciare libertà alle singole amministrazioni di istituire i Nuclei come meglio credevano, ossia nel modo da esse ritenuto più adatto alle loro condizioni (tipo di istituzione, livello, settore).<sup>7</sup>

Dall'indagine compiuta risulta che nel decidere quale organizzazione dare al proprio Nucleo, una amministrazione può aver concepito il “**supporto alla programmazione**” in uno di questi tre modi:

1. Agire come **rafforzamento** di un'amministrazione che si presume sia già addestrata ai metodi della programmazione comunitaria
2. Fare in modo che l'amministrazione impari a svolgere attività di nuovo tipo, che quindi ci sia **empowerment** dell'amministrazione
3. **Divisione del lavoro** tra Nucleo e amministrazione, per il fine comune dell'agire secondo i metodi della programmazione comunitaria.

Il secondo e il terzo tipo corrispondono a quelli che la teoria dell'apprendimento chiama rispettivamente “aiuto indiretto” (helping people help themselves) e “aiuto diretto” (fornire un bene

---

<sup>6</sup> *Il Nucleo dovrebbe tenere la barra dritta sulla programmazione* (Dir22).

<sup>7</sup> La direttiva del PCM 10.09.1999 che detta norme sulla costituzione dei Nuclei precisa all'art. 2: “...le amministrazioni costituiscono i nuclei in via autonoma sotto il profilo amministrativo, organizzativo e funzionale, tenendo conto delle strutture similari esistenti e della necessità di evitare duplicazioni”

mancante)<sup>8</sup>. Naturalmente si tratta di tipi ideali, e nei casi concreti ogni Nucleo potrà incarnare un misto di queste caratteristiche.

Questi diversi modi di concepire il supporto alla programmazione hanno poi un riscontro nell'incardinamento dei Nuclei (se nella Programmazione, nell'organismo politico), nel tipo di attività che i Nuclei svolgono (valutazione ex ante, ACB, istruttorie, definizione di criteri, linee guida, ecc.), nella composizione dei Nuclei (tipo di competenze settoriali o valutative, interni o esterni all'amministrazione, part-time o a tempo pieno, ecc.). Su questi aspetti si rimanda al cap. 3.

Ognuna delle soluzioni proposte incontra problemi nella sua attuazione: conseguenze inattese, modi di aggirare l'impegno, ecc.. Tali problemi possono essere affrontati nella pratica con diversi strumenti di tipo organizzativo e culturale (formazione, motivazione), al fine di migliorare la performance di quella amministrazione. Tra questi problemi possono sorgere dilemmi di tipo etico.

Osserviamo più da vicino.

## 2.1 Nucleo come rafforzamento

Il Nucleo è chiamato a svolgere attività di istruttoria di pratiche che poi verranno ultimate e su cui verranno prese decisioni da parte di altri organi. Non svolge attività di valutazione ex post. L'amministrazione ne apprezza l'utilità, perché se ne sente rafforzata. Dir dip 16 la chiama l'"amministrazione che rafforza": *Il nucleo sostanzialmente deve essere uno strumento che ti aiuta a fare bene, ti rafforza. Prima di fare un'attività di riprogrammazione di certe attività, senti il nucleo che le valuta, perché no? Rafforza sostanzialmente la mia decisione. ... è proprio grazie all'esperienza che ha acquisito lavorando con te che il nucleo ti può aiutare a lavorare meglio.* (dir.dip16).

I Nuclei sono composti di giovani che sono disposti a svolgere quelle attività in modo subordinato e, quando sia necessaria una particolare expertise (es. trasporti), di professionisti esperti che offrono una particolare consulenza. In questo caso, non si mette in dubbio che l'amministrazione abbia già assimilato le logiche della programmazione, anche se non sono emerse forme di ricognizione che possano sostenere questo giudizio. Possono sorgere dilemmi:

- quando i singoli componenti il Nucleo non si comportino in modo professionale;
- quando l'Amministrazione limiti le attività del Nucleo omettendo tutte quelle che ritiene meno interessanti e su cui le decisioni sono già state prese.

Un tipico caso è quello di un conflitto di interesse nascosto che il direttore del Nucleo ha risolto cacciando il componente del nucleo.

Qui le attività valutative, quando vengono svolte, vengono incorporate come semplice attività amministrativa di supporto senza che il Nucleo possa esprimere una propria personalità.

---

<sup>8</sup> Si veda "Helping people help themselves" di David Ellerman (2006), un testo dedicato alla critica dei metodi seguiti dalle agenzie internazionali di sviluppo, che riserva molte lezioni utili anche nel nostro caso.

## 2.2 Nucleo per l'empowerment

Il Nucleo svolge attività insieme all'amministrazione per trasferire competenze che poi l'amministrazione dovrebbe acquisire e usare in proprio. Lo scopo è quello di favorire l'apprendimento tramite un "aiuto indiretto". Ciò può svolgersi in molti modi. Il Nucleo può dare giudizi su ciò che l'amministrazione intende fare e sui materiali conoscitivi a disposizione per prendere decisioni (es. valutazione ex ante di progetti, giudizio su ACB), quella che l'intervistato V13 chiama attività di *filtro e selezione dei soli progetti che hanno senso, fare da barriera*. Oppure può fare qualcosa che serva a impostare bene l'attività dell'amministrazione (es. emanare linee guida), (V13: *aiutare il programmatore*).

Ciò presuppone, innanzitutto, di realizzare forme di collaborazione tra il Nucleo e i vari uffici dell'amministrazione. Esempi positivi in tal senso provengono per quanto riguarda la raccolta dei dati utili per le analisi ex ante e per il monitoraggio: *Una parte delle conoscenze vengono dal rapporto con l'[amministrazione]: questa coinvolge [il Nucleo], in modo che possano partecipare come osservatori agli incontri. Invece di andare loro sul territorio, hanno l'opportunità di incontrare "i paesini quando vengono a XX". (VN9)*

A questo proposito è bene distinguere tra la collaborazione offerta dal Nucleo da quella che può essere offerta da una società di consulenza, di cui si comprano i servizi. Il Nucleo è una struttura interna, e può addirittura interpretare il proprio ruolo di sostegno in modo molto ampio. VN9 dice: *C'è una differenza nel rapporto tra valutatore e amministrazione tra noi e società come XY: loro sono dei tecnici, arrivano e fanno la loro presentazione o danno il rapporto, mentre "il nucleo è qua". Forse il Nucleo va oltre quello che il valutatore dovrebbe fare strettamente: per esempio, sono a disposizione per problemi come l'ammissibilità dell'IVA, o per dare feedback ai GAL sui bandi prima che li pubblichino. Non fanno tutto quello che l'amministrazione chiede (d'altra parte non sanno fare tutto), ma sono sempre disponibili ad ascoltare e a dare una mano.*

Tuttavia, possono sorgere dilemmi sul modo di esercitare questa collaborazione. Il nocciolo della questione sta nel riconoscere che l'amministrazione ha normalmente delle carenze, specialmente nel campo della programmazione e dell'attuazione, e in generale nella logica della programmazione europea (v. uso del sistema di indicatori) e che quindi questo supporto dovrebbe essere benvenuto (volontà di apprendere). D'altra parte, per poter essere d'aiuto il Nucleo deve essere al tempo stesso competente su quelle attività e capace di collaborare con l'amministrazione (un problema che affronteremo nel cap. 3 parlando dei metodi di selezione). Esistono infatti competenze specifiche di valutazione: *Gran parte dell'attività di assistenza tecnica ... richiede una competenza specifica di valutazione in cui il giudizio è 'esperto' (es: su analisi fattibilità di progetto per fare il ranking dei progetti). Quella è una competenza professionale dei Nuclei (V13).*

In questo mutuo riconoscimento sta tutta la difficoltà. Il Nucleo può sentirsi delegittimato da un'Amministrazione che non utilizza il proprio lavoro nel modo atteso e anzi se ne serve per motivi meno nobili, e l'Amministrazione può non riconoscere l'utilità di un lavoro svolto dal Nucleo.

## **Chiarezza del mandato del Nucleo**

E' il problema che molti intervistati identificano come quello di un mancato riconoscimento del mandato del Nucleo, di una mancata **autorevolezza**.

*Laddove abbiamo un mandato chiaro riusciamo a lavorare meglio, laddove è meno esplicito vi sono problemi riconducibili ad aspetti di governance. Per quanto riguarda il settore in oggetto—dove siamo i valutatori del programma - ci riconoscono il ruolo. Non ci percepiscono come esterni alla 'famiglia' (la regione). Abbiamo possibilità di avere rapporti diretti e personali .... e quando dobbiamo scrivere ed esprimere giudizi sui risultati ci facciamo lo scrupolo di non essere troppo accondiscendenti in quanto abbiamo paura di non essere considerati abbastanza severi proprio per dare più credibilità. (X). Questa testimonianza è rilevante anche rispetto alla questione della indipendenza, e rafforza l'idea che il valutatore interno in queste condizioni può valutare con più indipendenza del valutatore esterno, che può essere influenzato dal timore di rovinare i suoi buoni rapporti con l'amministrazione.*

A volte l'autorevolezza è stata guadagnata nei rapporti con l'esterno: *Nel risolvere i conflitti e stabilire la propria credibilità (e difendersi) un punto positivo è lo Steering Group. Inoltre, i valutatori del Programma parlano al CdS, vanno agli incontri, sono sul territorio. Questo comporta credibilità, che si misura anche dal fatto che il primo intervento in pubblico provocò una grande quantità di contributi scritti da partner e altri soggetti. Questo avviene sia per scelta di esposizione del valutatore, sia per una scelta dell'amministrazione di dare questo ruolo al valutatore. (VN9).*

Il problema della mancata autorevolezza del mandato è stato segnalato in un caso peraltro molto anomalo dal punto di vista dell'organizzazione, perché vi è una netta separazione tra i componenti interni del Nucleo (che sono persone nominate per il loro ruolo istituzionale ma che non si occupano del Nucleo e talvolta non sanno nemmeno di farne parte) e la struttura tecnica che è invece il gruppo operativo e svolge un intenso lavoro che risponde al mandato specifico del Nucleo. Chi parla è un componente della struttura tecnica: *Problema di autorevolezza [della struttura tecnica]. Non ha la forza di imporre né di proporre richieste ed esigenze. Si devono barcamenare tra quello che viene richiesto e quello che propongono, ma non hanno un mandato netto né dal Nucleo, né dalla giunta (...) Ma sono le AdG che hanno i soldi, il comitato di sorveglianza e il nucleo non è mai consultato. (...) . Il precedente direttore (...) veniva due volte alla settimana al Nucleo, e portava un componente del Nucleo alle riunioni perché sapessero cosa succedeva. Adesso assolutamente nulla, perché il direttore non sa di cosa si dovrebbe occupare il Nucleo anche se le decisioni sulle assunzioni e sull'organizzazione sono di sua competenza. (VN10).*

## **Attività richiesta al Nucleo e possibili dilemmi etici**

I principali dilemmi etici possono presentarsi quando l'Amministrazione chiede il giudizio del Nucleo solo per necessità formali (adempimento), non è motivata al cambiamento che le è richiesto

e anzi trascina il Nucleo nel proprio modo tradizionale di operare (agire solo per le scadenze, quando non favoritismi e asservimento alla politica). E, viceversa, quando il Nucleo si rende conto che ci sono programmi che andrebbero valutati ma non lo sono.

Un esempio è quello citato da VN9: *Un altro problema l'ho incontrato quando ha proposto, nell'ambito della valutazione del Programma X, un'analisi dell'organigramma, assolutamente non voluta dalla Regione. Dopo un po', in particolare dopo la "bocciatura" da parte dello Steering Group (SG), ho semplicemente smesso di spingere per farla - tra l'altro, non avendo il team di valutazione del [programma] le competenze tecniche per farla, avrebbero dovuto trovarle al di fuori. Il problema fu portato allo SG che però ha deciso che non c'è domanda di valutazione.*

Dilemmi riguardanti le attività da valutare si possono manifestare in vari modi, e spingono il Nucleo a usare stratagemmi per non assecondare pratiche amministrative scorrette.

*In alcuni casi non c'è nessun obbligo di valutare i progetti ed è l'Amministrazione che decide cosa sottoporre al Nucleo. In altri casi ci sono molte soluzioni per influenzare il Nucleo: la prima è fare una telefonata al Direttore del Nucleo e fare pressione perché concluda presto il parere relativo ad un progetto per non perdere i finanziamenti. La seconda arriva dai giornali locali guidati dagli stakeholders, (che spingono per valutare positivamente un progetto che a loro interessa). In un terzo caso c'è pressione diretta dalla politica: un consigliere regionale ha protocollato una lettera intimando al Nucleo di informarlo su tutte le fasi di valutazione del progetto e della tempistica. Bizzarro che vi sia un numero di protocollo con una richiesta del genere di un politico. Poi ci sono sempre i rapporti personali o addirittura professionali dei singoli uffici con un componente del Nucleo, che possono essere usati direttamente o anche per mettere pressione su componenti poco disponibili.*

*La questione etica è: andare a stanare le cose? Una tattica usata dal Nucleo in questi frangenti è svincolarsi cercando appigli per non entrare nelle questioni più delicate come, ad esempio, progetti di cui è dubbia l'ammissibilità (p.es., perché rientrano in settori ammissibili solo in alcune condizioni), ma che sono già stati realizzati.*

*L'autorità di gestione di FESR non vuole dare i dati al Nucleo di valutazione sulla spesa aggiuntiva e sugli investimenti straordinari fatti con risorse comunitarie. Questo limite è in parte superabile perché i dati sono pubblici su OpenCoesione, ma comunque è un limite. (VN0)*

Cosa succede quando vengono chiesti questi giudizi che si ritengono inopportuni? Vediamo alcuni casi.

*Viene chiesto di dare un giudizio su un progetto già avviato e quasi concluso. In questo caso non si riesce a dare un aiuto, e anzi si rischia di avallare una decisione sbagliata. Bisognerebbe obbligare l'Amministrazione a fornire informazioni corrette e veritiere sullo stato reale di attuazione dei progetti. Noi facciamo valutazione ex ante quando è stato già finanziato e completato e questo si verifica comunemente come nel caso di xxx, o nei trasporti, con collegamenti ferroviari già operativi che non hanno neanche l'analisi costi benefici. In questo caso il dilemma è la pressione psicologica data dal fatto che l'intervento è stato già realizzato... e il membro del Nucleo lo sa. In*

*casi simili (...) abbiamo espresso un parere negativo, in altri casi o gli stessi proponenti ritirano i progetti o andiamo avanti con pareri che portano al ritiro dei progetti. (VN5)*

*Non è detto, però, che questi stratagemmi riescano a bloccare quel percorso. Noi non sappiamo se si spostano su altre fonti di finanziamento o semplicemente non passano più dal nucleo come nel caso di un programma sull'energia e su studi di fattibilità- Si sviluppa una sorta di controllo tra pari anche perché l'autorità e il responsabile del nucleo non hanno strumenti normativi e operativi per svolgere una funzione di controllo che dovrebbe essere chiaramente indicata o demandata ad altri. (VN5)*

*A volte le domande sono motivate da esigenze di accelerare la spesa, senza riguardo alla qualità dell'intervento: Sul FAS: conta più l'esigenza di accelerare la spesa (in una situazione in cui ci sono limitazioni di spesa). Anche il FESR: l'AdG si è rifiutato di inserire indicatori che aumentassero il carico di lavoro sulle imprese. Loro non sono più andati dopo di questo. (X)*

*In un caso in cui il valutatore esterno aveva dei nuovi indicatori per valutare le imprese, poi si è deciso di utilizzare le poche cose che hanno già perché non possiamo far perdere tempo alle imprese ... e abbiamo fatto come dicevano i funzionari del Settore scegliendo quelli popolabili in 2 ore al massimo per chiudere la pratica. (X)*

*Un dilemma particolare si pone, ad es., quando un investimento è stato deciso molto tempo prima, e nel frattempo la situazione è mutata. Nucleo: fanno la valutazione ex ante di ciascun APQ. Su alcuni di questi APQ l'indicazione di Roma è attenzione al tempo (cantierabili o no, ma solo cose che realisticamente si possono realizzare nei tempi). Per es., nella Sanità ci sono cose su cui ci sono perplessità, ma non si dice nulla perché sono 7 anni che si è deciso di fare... ristrutturazioni e adeguamenti - l'ospedale deve chiudere tra due anni, ma viene fatto lo stesso l'investimento per l'adeguamento (che poi magari finisce dopo la chiusura dell'ospedale). Loro non mettono i bastoni tra le ruote, perché non viene loro chiesto se la spesa è opportuna o inopportuna. Devono valutare la tempistica. C'è dissidio se la coerenza rientra nelle richieste che vanno soddisfatte. Gli investimenti sono una parte microscopica del bilancio della Sanità, che sono sul FAS solo perché altrimenti non potrebbero essere sostenuti nel budget della Sanità. Non hanno nulla a che vedere con lo sviluppo - sono stati messi sul FSC perché hanno risparmiato su altre poste. Sono interventi che sono stati infilati nel programma ma non hanno nessuna coerenza programmatica. In altri casi (studi di fattibilità) riescono ad andare anche contro la politica. In un caso in cui c'era una volontà politica molto chiara sull'impianto termale hanno messo i bastoni tra le ruote. (VN10)*

*Molto spesso l'attività del Nucleo si esaurisce nello svolgere un ruolo di mediazione tra Amministrazioni, che di fatto svilisce la sua missione originaria.*

*Il grosso della nostra attività vede il nucleo completamente assorbito in una defatigante azione di mediazione, negoziazione, discussione con i vari dipartimenti proponenti per la messa a punto di atti (Avvisi, gare, Piani, Programmi, Progetti, ecc.) che allo stato nascente non hanno requisiti di coerenza e conformità per poter avere il parere di coerenza. Come risultato non ci sono pareri negativi, sono tutti positivi, e tutt'al più si richiedono pochi ulteriori miglioramenti al margine del*



*lavoro già fatto. L'attuale regolazione non contempla di fatto pareri negativi, piuttosto si blocca il processo attraverso note tecniche informali o riunioni, informali anch'esse...*

*Pertanto, direi che negli ultimi anni: da un lato si è assistito alla legittimazione del nucleo nei confronti di tutta l'amministrazione (o quasi), e dall'altro il nucleo ha perso la sua autonomia...valutativa (VN4).*

Qui si tocca con mano il punto più debole della costruzione dei Nuclei, e la fonte dei maggiori dilemmi etici. *L'origine di tutte le problematiche è l'interazione stretta del programmatore con il valutatore, che va bene in un contesto etico anglo sassone, ma da qui nascono i problemi, agevolati anche dalla legge 144 che vede il nucleo quale supporto dell'amministrazione. Al supporto per la valutazione (soprattutto quella ex ante) si aggiunge quello tout court (adempimenti complessi connessi alla gestione dei fondi strutturali) che, spesso prende il sopravvento sul resto, confondendosi anzi con il resto fino al punto in cui l'etica della valutazione si confonde con quella del supporter...L'amministrazione alla lunga fagocita il Nucleo nel suo modo di operare (tempi, pause, accelerazioni in prossimità delle scadenze, rallentamenti e distrazioni, ecc. ecc.). (VN4).*

A questo punto, anziché riuscire ad elevare la pratica amministrativa alla logica programmatica, il Nucleo si vede costretto a difendersi dal rischio di essere trascinato in una pratica burocratica di vecchio stampo.

### **Conflitto tra attività**

A volte il dilemma etico nasce quando il Nucleo si trova a dover svolgere attività incompatibili, come quella di fare il documento di programmazione e poi la valutazione ex-ante, oppure tra assistenza tecnica e valutazione. *Sul programma il Nucleo ha lavorato solo sugli indicatori e l'analisi di contesto, mentre abbiamo chiesto al valutatore esterno di realizzare la valutazione ex ante. Poi negli ultimi anni al settore programmazione hanno messo un ingegnere molto esperto ma che non capiva di programmazione, e lui il Nucleo l'ha utilizzato per tutto. Hanno utilizzato male il Nucleo, hanno lavorato sia sulla programmazione che sulla valutazione ex ante (DirDip19).*

In questi casi il componente del Nucleo che svolga entrambi i compiti si trova in una situazione di conflitto di interesse, e dovrebbe declinare l'incarico.

### **La valutazione deve essere utile**

La collaborazione tra Nucleo e amministrazione può fare difetto quando manchi nel Nucleo stesso la competenza o la sensibilità al ruolo che gli è richiesto di svolgere.

L'indipendenza del Nucleo deve essere utile all'amministrazione, che così avrà un'opinione su cui basare le proprie decisioni. I Nuclei sono ben consapevoli del pericolo di essere visti come corpi estranei. *Per risolvere i conflitti prima che scoppino, non fanno il "granitico rapporto di valutazione illeggibile" ma una sorta di "diversificazione della produzione." Documenti snelli, partecipano a eventi pubblici. Attraverso il confronto alle volte arrivano anche a correggere loro*

*affermazioni che magari sono basate su interpretazioni non buone. Partizionare i risultati della valutazione e portarli all'esterno (sia nell'ambito della Regione, sia all'esterno). (VN9)*

Purtroppo ciò non sempre riesce, e si sentono critiche di “arroganza” o di scarsa capacità di capire cosa servirebbe.

## 2.3 Divisione del lavoro tra nucleo e amministrazione

Il Nucleo si occupa soprattutto di attività specialistiche, come la valutazione, richieste dal tipo di programmazione, che si presume che l'amministrazione non potrebbe fare in proprio, ma che sono essenziali al nuovo modo di procedere. Si tratta di “aiuto diretto”.

Questo tipo si trova prevalentemente nei Nuclei centrali, che hanno a che fare con un'amministrazione ministeriale con mentalità “giuridica” che si muove solo se esiste una norma, ma che riconosce un ruolo alla cultura “tecnica”: *dove la cultura giuridica è quella dominante, quando si ha un ruolo tecnico di solito si viene ascoltati. Nei Ministeri la mentalità burocratica è quella dominante, per le competenze. Noi già siamo diversi, in questo siamo un pochino più avanti, però effettivamente la prima cosa che si chiede a qualcuno è “tu hai il titolo?”, “istituzionalmente, lo puoi fare?” In questo caso se lo devi anche fare è già una cosa aperta. Prima ci si infilava per cancelletti traversi, ora col decreto 228 abbiamo aperto una porta, mi sembra una cosa fondamentale. (VNC1)*

Intervistati di questi Nuclei centrali sono consapevoli di stare svolgendo qualcosa di nuovo, per cui non esiste nemmeno una definizione, e la coniano loro.

DNC2 lo definisce come un “luogo di pensiero” (*questo deve essere innanzitutto un luogo di pensiero, un luogo che permetta a noi (esterni), e a loro che stanno all'interno di elevarsi dalla quotidianità e dai disagi, dalle scartoffie quotidiane. Prima ancora di fare valutazione si fa autovalutazione sul nostro ruolo*) che in quanto tale è anche un luogo di servizio (*questo gruppo deve servire agli altri perché fa qualche ragionamento che gli altri non fanno. Se non c'è la cultura della valutazione, ci possono essere le slide più belle del mondo, come spesso fanno, ma poi rimane un bel fascicolo, che lascia il tempo che trova.*)

DNC1 dice che il Nucleo è un “organismo culturale”, che svolge una funzione specifica: *tenere memoria delle buone e delle cattive pratiche* per mostrare alternative vincenti a chi sta proponendo progetti inammissibili; *intervenire in modo positivo*, interpretando i criteri di legge per sostenere determinati interventi alla luce di situazioni concrete di contesto, che promuovano il benessere sociale; porsi dei problemi di equità nella distribuzione delle risorse nel sistema paese, ecc. (*questo è etico: far spendere bene*”, *guardare a questo paese come è organizzato in maniera diversa, e quindi dare al nucleo questo ruolo di intervento di cultura, di captare quelle che sono le criticità di sistema, organizzative, i tempi, le modalità.*; dare delle “informazioni collaborative” su ciò che si può fare.

Sempre DNC1: il nucleo può agire da *cerniera tra il livello centrale e le regioni. Tant'è vero che il punto di forza che ha avuto è stata la elaborazione di un metodo di valutazione condiviso con le regioni e approvato in conferenza stato-regioni. Quindi è stato un atto di intesa forte, perché è stato un metodo.... nel 2004 abbiamo cominciato a lavorare insieme alle regioni, e nel 2008 c'è stato l'atto della conferenza Stato – Regioni che ha sancito un metodo, mutuato da quello della valutazione europea (obiettivi generali / obiettivi specifici / azioni / tempi / modalità).*

Il limite di questa impostazione risiede nel fatto di essere fortemente dipendente dalla iniziativa centrale, col rischio che venga scaricato sul Nucleo occuparsi di questioni che l'amministrazione non ritiene utile affrontare in proprio.

## **Valutazioni esterne**

Nei casi di aiuto diretto c'è maggiore familiarità con le valutazioni esterne, ed anche con le valutazioni ex post.

DNC1 ritiene che programmi più che decennali abbiano necessità di essere valutati ex post. E lo riprovano i risultati della valutazione promossa dal suo Nucleo, che ha mostrato queste importanti criticità: in primo luogo, che *la forbice nord/sud è aumentata, le regioni più avanzate hanno tutte utilizzato i fondi che gli erano stati stanziati*; in secondo luogo, che *quando si valuta un programma non ci si può esimere dal valutare come è organizzato il sistema di quella regione, di quel centro di interesse (non è mai stato fatto un censimento delle risorse, di come sono organizzate le regioni)*; in terzo luogo, i rischi della *instabilità del governo locale, perché è chiaro che se ogni volta hai un altro interlocutore, boccia il progetto di quello di prima, lo rivede, lo cambia, lo allontana ...*

Nelle valutazioni esterne il Nucleo mantiene comunque un ruolo di controllo (o di intermediazione). *Il Nucleo ha preparato il bando. C'è un valutatore esterno, e noi lo seguiamo perché il valutatore esterno va sempre seguito.* (VNC2)

*Il nucleo deve intervenire per correggere il tiro...all'inizio sono stati forniti degli indicatori, ma poi questi indicatori si sono dimostrati poco rispondenti a quella che era la realtà operativa, dei processi che sono stati approvati e degli obiettivi. Perciò quest'opera di adattamento degli indicatori, e soprattutto del sistema di valutazione alle esigenze che i singoli responsabili degli obiettivi operativi avevano è stata stimolata dal Nucleo, perché altrimenti il valutatore indipendente, al di là di fare un'intervista o una visitina al responsabile obiettivo, non è che faceva granché.*(VNC1).

Anche nelle Regioni si ricorre alle valutazioni esterne, insieme ad altre affidate ai Nuclei. E anche qui i Nuclei svolgono una funzione di controllo, correggendo quando è il caso metodi e atteggiamenti. *Il Nucleo è tra i valutatori del programma ma non sono gli unici che fanno la valutazione sul programma. Costituiscono il fil rouge che unisce (tutti i soggetti coinvolti nella valutazione). Questo perché, oltre ad essere responsabili di realizzare alcune attività, sono responsabili della valutazione nel suo complesso, mentre gli altri soggetti ne fanno solo una parte. Ci sono problemi perché non sempre con gli altri soggetti le cose vanno bene: lavori fatti male. Che si fa? Non c'è gerarchia. Fino a che punto spingersi nel mettere le mani nel lavoro altrui?*

*Dalla correzione dell'ortografia a conclusioni che non corrispondono alle premesse. Hanno in genere affrontato le questioni direttamente con i partner, senza passare per lo SG (anche se, essendo il committente lo stesso, in realtà avrebbero dovuto fare un passaggio per lo SG). In un caso hanno convinto l'AdG a mandare via il valutatore, con molte difficoltà e non sentendosi affatto sicuri che fosse la cosa giusta da fare. Un altro caso di conflitto con gli altri soggetti coinvolti nelle ricerche valutative è attualmente in corso. Si tratta di conflitti che (in questo caso) sono tutti in house. Fungono da filtro con i soggetti. (VN9)*

*Qui si incontrano i tipici dilemmi della scarsa utilità e dell'uso della valutazione. La valutazione ex post non ha mai interessato l'amministrazione e quando è stata effettuata quella del POR 2000-2006 (nel 2004-2005) affidata all'esterno l'abbiamo sostenuta e abbiamo interagito anche se si è trattato non proprio di valutazione e si è limitata al solo uso degli indicatori del programma. Non si è sviluppata un'alleanza sull'oggetto. Il valutatore era più alleato dell'A.d.G.. (VN4).*

*Il problema può riguardare la committenza, che attribuisce scarsa utilità alla valutazione. Il mio dilemma etico era che non veniva capito, e un lavoro che dava indicazioni puntuali sugli strumenti e il loro funzionamento non veniva ascoltato. Serve quello che faccio? (...) Mi dava fastidio non tanto (come era fatta la valutazione) ma la disattenzione degli Amministratori, poi alle conferenze stampa stavano 15 min. La ricerca nella PA è considerata molto marginale e tuttavia le ricerche su temi connessi a giovani e imprenditoria era più ascoltate ...forse (le valutazioni trattavano) temi più difficili da comprendere. (AG11).*

*Ma vi sono anche casi opposti, in cui l'Amministrazione è fortemente interessata alla valutazione, e non è sempre soddisfatta di come viene svolta.*

*Questa Direzione è considerata da tutti (...) molto efficace nella gestione delle politiche. Essendo molto capaci i professionisti che ci lavorano le capacità di programmazione, gestione e di costruzione delle domande valutative è molto elevata. Sappiano cosa c'è da buttare e salvare, sappiamo di cosa hanno bisogno le lobby.*

*Quindi talvolta (troviamo che) la valutazione realizzata dal valutatore indipendente è carente. Concentratevi sui dubbi nostri ... però ho la sensazione che un gruppo di lavoro con intromissione robusta servirebbe e ci darebbero il valore aggiunto. Se ci fosse una specializzazione di uno di loro e potessero venire qualche volta ... non so se è colpa nostra o loro, ma servirebbe forse. Questa cosa che loro si sentono scienziati non aiuta e non fa gruppo di lavoro. Se i ruoli rimangono separati ci viene da dire "stai a casa tua". Sulla nuova programmazione sono stati bravi perché hanno fatto un'operazione democratica, hanno dato un documento chiamato "Lezioni apprese" che è stato più volte citato da tutti. Hanno fatto lo sforzo per chi nei corridoi lavorava e gestiva le misure e questo è stato valorizzato. (AG11)*

## **Riferimenti bibliografici**

Ellerman, D. (2005), *Helping People help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

## Appendice a. Principali attività dei Nuclei

### *Valutazione di programma:*

- ❖ Può essere ex ante, in itinere, ex post
- ❖ Il Nucleo può agire come:
  - Committente
  - Management della valutazione
  - Valutatore
  - Facilitatore di processi di autovalutazione dei programmi (anche come supporto alla metodologia della valutazione)
  - Promotore di valutazione all'interno dell'amministrazione locale (ad es. emanando linee guida per valutazioni locali)
  - Promotore di diffusione di conoscenze valutative (broker e promoter)

### *Valutazione di progetti:*

- ❖ Dà parere di fattibilità (su progetti nazionali superiori a 5 ml. € e su FS superiori a 10 ml €)
- ❖ Il Nucleo esamina la congruità e la validità di:
  - analisi costi/benefici
  - piani economico-finanziari e connessi modelli di gestione (riguarda sia la determinazione del “deficit di finanziamento” nei progetti che generano risorse –si vedano i progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali art. 55 del regolamento dei Fondi Strutturali- sia i cosiddetti Grandi Progetti)
- ❖ Alcuni Nuclei svolgono anche le attività di ranking e selezione dei progetti da finanziare (come individui in commissioni o come Nucleo)

### *Progettazione territoriale complessa (PIT, progettazione di area vasta, etc.):*

I Nuclei hanno svolto varie funzioni:

- supporto alla Regione per delineare l'intero meccanismo (come devono essere i progetti territoriali, quanti, come si presentano, quali criteri, se si scelgono o se tutti)
- interazione con il territorio sulle proposte progettuali
- ranking dei progetti
- interazione con il territorio durante l'implementazione e supporto alla Regione
- valutazione ex post o in itinere

## Capitolo 3 - Fattori organizzativi e dilemmi etici

### Premessa

In questo capitolo sono stati riorganizzati per aree tematiche i contenuti delle interviste riguardanti il clima organizzativo e gli aspetti motivazionali che direttamente e indirettamente influenzano i comportamenti dei nuclei, il grado di indipendenza e il tipo di dilemmi etici da essi sperimentati.

Il comportamento etico è espressione di un'azione libera, volontaria, impegnativa, responsabile, considerata giusta e moralmente appropriata. L'etica è il codice di principi e di valori morali che governa i comportamenti di una persona o di un gruppo in riferimento a ciò che è giusto o sbagliato. I valori etici stabiliscono degli standard riguardo a ciò che è considerato buono o cattivo nella condotta e nella presa di decisioni. I valori etici sostengono la condotta e la presa di decisioni.

Il comportamento etico di un soggetto in un contesto organizzativo (il singolo membro del Nucleo) e il comportamento orientato eticamente dell'organizzazione stessa (il Nucleo e l'Amministrazione di riferimento) sono frutto di una serie di fattori, che interagiscono ma non coincidono con la sfera etica individuale, e che un Codice etico dovrebbe prendere in considerazione.

Nel disegno originario del legislatore le attività dei Nuclei avrebbero dovuto godere di **autonomia** sotto il triplice profilo: amministrativo, organizzativo e funzionale. L'autonomia e l'indipendenza del Nucleo sono necessarie ma da sole non assicurano la presenza di comportamenti eticamente orientati. Vedremo che fattori individuali quali la professionalità e le motivazioni e fattori organizzativi quali il clima organizzativo, la leadership il tipo e il livello di autonomia di cui godono i Nuclei, e il livello di indipendenza rispetto l'amministrazione e soggetti terzi, hanno una profonda influenza sulle pratiche di lavoro orientate eticamente, sul tipo di dilemmi etici sperimentati, sul tipo di soluzione sviluppato e sul tipo e frequenza dei conflitti di interesse.

Le Fonti dei valori Etici relative alle attività che vengono affidate ad un Nucleo di valutazione sono essenzialmente le seguenti quattro:

- (A) i Sistemi organizzativi in cui si includono le regole di funzionamento, i sistemi di reclutamento e ricompensa, la formazione, e gli stessi **codici etici**;
- (B) la Cultura organizzativa che si esprime attraverso il linguaggio, le norme, i valori i simboli e le storie;
- (C) Etica personale e cultura professionale connessa al background, alle credenze normative, ai valori, al tipo di comunità professionale d'appartenenza e relativi codici professionali
- (D) gli Stakeholder esterni/interni e i gruppi di interesse.

**Figura 1: Fonti dei valori etici nei Nuclei**



La figura 1 riguarda la teoria generale del comportamento etico in contesti lavorativi e indica i nessi tra i vari componenti (i 4 rettangoli). I comportamenti eticamente orientati e gli esiti individuali o di gruppo dei conflitti e dei dilemmi di natura etica (E) sono frutto dell'interazione dei quattro precedenti componenti e costituiscono oggetto del capitolo 4.

I principali fattori a cui abbiamo prestato attenzione durante lo studio sono:

- **modalità di reclutare e contrattualizzare i membri** (*Tempo pieno o parziale, compensi, professionalità*), le **soluzioni organizzative adottate per il funzionamento del Nucleo** (es: *incardinamento, mix di competenze interno/esterno, divisione dei carichi lavoro*)(v. nella figura 1 la Dimensione A Sistemi organizzativi)

- **Il clima, lo stile di direzione e la cultura organizzativa del Nucleo e dell'Amministrazione** (*Cultura della valutazione e della ricerca, tipo di motivazione, cultura professionale, leadership e funzione di mediazione, supervisione e relè...*)(dimensione B Cultura organizzativa).

- **I valori etici e professionali** a cui fanno riferimento i singoli soggetti (Dimensione C)

- **Le interazioni con stakeholder e portatori di interesse interni esterni all'Amministrazione** (Dimensione D)

- **I comportamenti organizzativi adottati dai singoli e dal Nucleo per la gestione di criticità e i dilemmi etici** (*voice, exit, loyalty attivazione di soggetti terzi..*) che corrispondono alla dimensione E (cfr. capitolo 4 per una piena trattazione).

### 3.1 Sistemi organizzativi

**Reclutamento, competenze, soluzioni organizzative**

La fase di reclutamento dei componenti del Nucleo rappresenta evidentemente un momento cardine per la prevenzione di possibili successivi comportamenti dei singoli non eticamente orientati. La fase 'nascente' di Nuclei incide su:

- scelta del tipo e del mix di competenze professionali reclutate (es: interni v/s esterni, accademici v/s consulenti a tempo pieno, avvocati v/s economisti, analisti di policy, ricercatori sociali..);

- stile clientelare di gestione e selezione del personale v/s stile meritocratico;

- motivazione e *commitment* nei confronti dell'Amministrazione e del mandato originario.

Chi ha fatto parte di commissioni per la selezione dei componenti dei Nuclei dal Nord al Sud Italia ha puntato l'attenzione sull'importanza delle competenze e sulle pressioni clientelari ricevute in fase di selezione.

*C'erano liste di persone che nulla avevano a che fare con la valutazione, in parte ciò era dovuto a carenza di competenze sul mercato, in parte non identificazione chiara del ruolo, in parte tentativi di inserire persone favorevoli all'amministrazione. ... nelle fasi di reclutamento chiaramente ci sono state spinte per governare processi di selezione e a volte può succedere che entrino nel Nucleo dei membri a prescindere dal CV. (VI3)*

*C'era un budget inutilizzato del Cipe per pagare i Nuclei. Sulla selezione mi sono imposto e abbiamo selezionato in particolare gli esterni stando molto attenti. Il XXXXXX, che faceva l'assistenza tecnica, aiutava a fare questa selezione bizzarra e sono entrate due persone di qualità e altre che pensavano di governare posti di potere .... Il presidente e l'assessore alla programmazione si sono prestati a questa operazione. (DirDip19)*

*La Regione XXX ha avuto un vizio capitale: a partire dalle forme di reclutamento, da come è nato il nucleo, il soggetto che doveva fare il direttore è andato via subito quando ha visto le modalità – procedura di reclutamento imposta e c'erano soggetti fortemente raccomandati e incompetenti. Hanno sbagliato i contratti e nella prima tornata c'erano professionisti che non ci andavano mai alle riunioni... (...). Poi per anni non è stato nominato il direttore e sono rimasti senza guida e scarso potere di incisione. (VI3)*

Non mancano le esperienze ritenute esemplari. La commissione per la selezione dei componenti in una Regione ha lavorato bene con colleghi ritenuti molto competenti. Il nucleo avrebbe in seguito goduto di ampia autonomia occupandosi anche di attività valutative in itinere ed ex post.

*La cosa che posso dire è che nelle procedure di selezione l'assessore e il dirigente hanno visto l'elenco dei membri vincitori solo quando è stato pubblicato il risultato. Era una giunta eccezionale con persone correttissime, la migliore che abbia mai conosciuto. (DirDip19)<sup>9</sup>*

Nella fase di selezione, dirigenti più accorti e sensibili rintracciano rischi e soluzioni per ridurre il possibile conflitto di interessi e al contempo cooptare persone altamente professionali.

*Se sui trasporti, tu scegli uno che abbia competenza, però non puoi sapere se ha uno studio, che lavori fa, che conflitti di interesse ci possono essere. Ad es. il suo studio può avere la progettazione di opere pubbliche. Lì ci vuole molta attenzione. Oppure può fare da prestanome, cosa più facile. (DirDip18)*

---

<sup>9</sup> L'intervistato ha curato in qualità di dirigente apicale varie procedure di selezione, per componenti sia interni, sia esterni. Ha, pertanto, avuto esperienze diverse a seconda dei momenti.



La soluzione ipotizzata per risolvere il problema posto dall'intervistato non è univoca o priva di ambiguità: essa è lasciata alla autodichiarazione del soggetto che, se in seguito desidera svolgere un'attività professionale, dovrebbe richiedere un'autorizzazione dell'amministrazione, e l'amministrazione dovrebbe valutare volta per volta il potenziale conflitto.

*Stabilire una regola a priori che chi ha un altro lavoro non può fare certe cose non va bene, perché allora ti arrivano i peggiori, perché se non c'è un valore aggiunto ai migliori non conviene venire a lavorare con te. Nel caso di potenziale conflitto ci vuole l'autorizzazione del direttore del Nucleo, perché poi se lo vieni a sapere lui decade dall'incarico. (DirDip18)*

Tale soluzione, secondo l'intervistato, sarebbe tuttavia poco praticabile in contesti 'più slabbrati' e occorrerebbe dare trasparenza allo strumento evitando il rischio di estremizzare con soggetti che lavorano part-time per l'Amministrazione e si devono assicurare non solo un reddito ma un possibile posizionamento sul mercato a termine dell'incarico.

Questioni delicate emergono riguardo la figura del direttore del Nucleo, che in alcuni casi coincide con il dirigente della struttura amministrativa (p.es., Dipartimento della Programmazione). Quando il direttore è un soggetto distinto, le figure utilizzate sono varie: direttore, coordinatore, responsabile o presidente)

L'avvicendamento troppo frequente della figura del direttore, o la selezione di persone scarsamente competenti, sono tra le maggiori minacce all'integrità e al buon funzionamento dei Nuclei. Nelle interviste, tali elementi vengono considerati indicatori di una 'invasione della politica'.

La selezione, come direttore dei Nuclei, di soggetti provenienti da società di consulenza attive nel mercato della valutazione o dell'assistenza tecnica viene percepita come una possibile fonte di conflitto di interessi che andrebbe regolata da un Codice etico.

## **Contratti, tempi, compensi e distribuzione carichi lavoro**

Le forme contrattuali con cui vengono arruolati i componenti dei nuclei esterni all'Amministrazione sono l'incarico di collaborazione professionale o l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa. I compensi hanno fluttuazioni non troppo rilevanti (annualmente da 60.000 a 80.000 mila euro con junior pagati dai 32.000 – 34.000 euro) mentre i carichi di lavoro possono essere estremamente diversificati con un range da 40 ore a settimana a poche ore mensili. Tale variabilità è dovuta in parte a differenze connesse agli impegni richiesti dalle Amministrazioni regionali in fase di definizione dei contratti e normate da Regolamenti dei nuclei deliberati da ciascuna amministrazione, in parte è dovuta a pratiche e norme informali che negli anni si sono consolidate nel tempo.

Complessivamente il sistema retributivo e premiale dei Nuclei riceve giudizi critici e viene percepito come 'un sistema un po' slabbrato' con forme di precariato che possono incidere sull'indipendenza e sulla ricattabilità dei soggetti.

In una Regione l'Amministrazione richiede esplicitamente un impegno di 36 ore settimanali a soggetti contrattualizzati come CoCoCo, (sebbene tale formula contrattuale impedisca di considerare il collaboratore alla stregua di un dipendente con l'identificazione del monte orario da rispettare).

Alcuni componenti dei Nuclei percepiscono una forte iniquità nei carichi di lavoro.

*-non c'è un obbligo di presenza e se fai un'istruttoria il lavoro è di tutti, ci sono persone che non fanno nulla. C'è al Nucleo una massa di doppi tripli incarichi, specie professori e ricercatori universitari. Sono persone che a prescindere da quello che fanno ci rimangono. (VN17)*

La questione dei doppi incarichi dei componenti dei Nuclei ricorre spesso e talvolta è fonte di conflitti interni in quanto la distribuzione dei carichi di lavoro è svantaggiosa per coloro che hanno come unico incarico il lavoro come membro del Nucleo o di veri e propri conflitti di interesse. Altre volte il doppio ruolo viene menzionato come fattore positivo in quanto offre il vantaggio di integrare competenze rare o professionalità specifiche.

L'avvicinarsi della scadenza contrattuale viene vissuta da alcuni degli intervistati con forte disagio in quanto non hanno costruito forme di uscita e hanno forti difficoltà a rimettersi eventualmente sul mercato come professionisti indipendenti.

I ritardi, sino a dieci mesi, e l'incertezza dei pagamenti rappresenta una minaccia importante all'integrità e alla tenuta 'etica' del Nucleo sotto un triplice profilo: motivazionale, pratico, di allentamento delle attese da parte dell'Amministrazione e di potenziale rischio di aumento di comportamenti opportunistici. Sul piano personale e professionale si tratta di uno stato di incertezza "ingestibile a livello personale e familiare".

Il part time in taluni casi risulterebbe una soluzione vantaggiosa e tuttavia non sono stati nominati dagli intervistati incarichi retribuiti con formula a part time.<sup>10</sup>

*Dipende dalla professionalità della persona. Andrebbe lasciato alla discrezionalità. Se è una professionalità che vale molto, non si può accontentare di campare con 80.000 € (come si pretenderebbe se fosse a tempo pieno), e può essere una professionalità che non serve tanto, ma solo in determinati casi, ma ne vale la pena. (DirDip16)*

I Nuclei sono spesso sottoutilizzati e talvolta sono stati utilizzati per garantire delle retribuzioni ai 'fuori ruolo' e il cumulo degli stipendi. Alcune Amministrazioni hanno utilizzato i Nuclei *come contenitore per i fuori ruolo, come da noi nel Ministero XXXX, andavano fuori ruolo e li mettevano nel nucleo così continuavano a percepire una retribuzione. Questo deve finire. (...). Basta con queste cose, o fai l'uno o fai l'altro. Non mi scandalizzo se una persona guadagna, perché è giusto, ci vuole equità però. (DirDip16)*

## **Dimensionamento**

---

<sup>10</sup> I contratti Co.Co.Co., in effetti, non prevedono la fattispecie del part-time. Tuttavia, un intervistato ha riferito di sapere almeno di un componente di un Nucleo che, sapendo in anticipo che i suoi altri impegni di lavoro avrebbero limitato (p.es., la sua assiduità alle riunioni straordinarie del Nucleo), ha rinunciato ad una parte dello stipendio (VN0) .

Il conflitto di natura etica in alcuni Nuclei ha un'origine di tipo strutturale connessa a sotto- o talvolta temporaneo sovra-dimensionamento rispetto alle funzioni effettivamente svolte: se, per condurre internamente le valutazioni dei Piani delle Valutazioni (oltre a fornire altre forme di supporto alla programmazione) sarebbe effettivamente necessario dedicare un numero elevato di risorse umane, ciò appare meno giustificato se la funzione del Nucleo è meramente appiattita sul supporto alla programmazione.

*Il Nucleo è sovradimensionato attualmente. Infatti, oltre ai componenti sono state utilizzate le consistentissime risorse della valutazione del PO 2007-2013, per l'assunzione temporanea di molti esterni che, assunti formalmente a supporto del nucleo per fare le valutazioni in itinere ed ex post previste nel Piano delle Valutazioni, lavorano, invece, a supporto della programmazione, così come il Nucleo. Il 'supporto del supporto' e tutti, più o meno, fanno programmazione. (VN4)*

Dalle interviste traspare che il sottodimensionamento o il sovradimensionamento dipendono in alcuni casi dalle funzioni "accessorie" garantite da questo organismo tecnico:

- dare prestigio a chi lo dirige in modo definito "strumentale" dagli intervistati;
- la funzione di traghettamento alla pensione (definita 'cimitero per gli elefanti') con dirigenti anziani che, secondo quanto riportato, avrebbero avuto l'incarico di direzione del nucleo in modo da andare in pensione con uno stipendio da dirigente generale (questo accadeva soprattutto con il vecchio sistema pensionistico).
- consentire a direttori e dirigenti una gestione discrezionale delle risorse CIPE nel tempo accumulate e trasferite per il pagamento di un numero superiore di componenti.
- la possibilità di svolgere una funzione di controllo e regolazione interna di un organismo che gode della fama di essere un concentrato di competenze e composto da persone con un certo grado di autonomia.

### **Orizzonte temporale e rotazione degli incarichi**

Secondo alcuni, laddove vi sono posizioni vulnerabili come nel caso dei Nuclei di valutazione, per ridurre il grado di ricattabilità, di perdita della motivazione ed evitare che si consolidino aree di potere, sarebbero preferibili contratti corrispondenti alla durata della programmazione (da 3 a 7 anni ma non 2 anni) garantendo un certo grado di rotazione attraverso l'esclusione della possibilità di rinnovo.

*La persona diviene sfiduciata, si appiattisce e c'è un'assuefazione, un senso di fatalità. (DiDip 16)*  
*... devi sentirti che non sei gerarchicamente dipendente e ricordare che una opzione sempre presente è quella di dimettersi. Altrimenti diventi una persona poco rispettabile e quando cedi una volta la gente pensa che cederai successivamente. Sarebbe meglio che i contratti fossero a termine per favorire il turn over interno (VI3).*

Questa posizione è stata espressa in genere da direttori dei Nuclei o dai valutatori esterni e lascia intravedere la difficoltà di un'amministrazione regionale a promuovere organismi interni in cui la fidelizzazione si associa ad indipendenza organizzativa e al contempo ad un'alta motivazione e allo sviluppo di una cultura organizzativa orientata alla conoscenza.

Un'opinione parzialmente simile viene espressa da alcuni componenti dei Nuclei che auspicano orizzonti temporali certi. Una delle difficoltà incontrate nel professionalizzare il Nucleo e mantenerlo nel tempo è stata l'incertezza dovuta a problemi che ne minacciavano l'esistenza stessa. *Non abbiamo da parte dell'ufficio personale alcuna garanzia per la ricostituzione del nucleo e dal CIPE non arrivano indicazioni. Durante il periodo di Barca sembrava vi fosse la volontà di riformulare e supportare i Nuclei (VN6)*

La precarietà e l'incertezza dei termini contrattuali rappresentano un problema a monte che impedisce di programmare con serenità e fare un investimento sulle persone. I contratti dei componenti esterni dei Nuclei, anche nella prima fase di avvio dei Nuclei (i cosiddetti 'tempi d'oro' secondo alcuni), avevano in genere un orizzonte temporale troppo limitato, di soli 1-2 anni che rappresentano il periodo di impegno della spesa corrente. In molti Nuclei, alcuni esperti con incarichi di collaborazione lavorano da un decennio a tempo pieno per il Nucleo, ma con contratti di durata relativamente breve e, spesso, con rinnovi o proroghe dei contratti (invece che con nuove selezioni trasparenti). Questa modalità espone i componenti e i direttori dei Nuclei al rischio di pressioni e veri e propri ricatti.

Inoltre, i Nuclei appaiono costruzioni fragili anche dal punto di vista normativo. Per esempio, quando una sentenza della Corte costituzionale ha impugnato una legge regionale che regolamentava il personale della Regione Piemonte, è decaduta anche la norma regionale sui contratti CoCoCo e di conseguenza i componenti esterni dello Staff del Nucleo sono decaduti. Trattandosi di fondi CIPE e non di Fondi Europei, la Ragioneria regionale ha ritenuto di non poter fare deroghe. Di fatto i componenti del nucleo sono rimasti in una sorta di limbo per un periodo piuttosto lungo, fino a quando non si è trovata una soluzione, rivelatasi, tuttavia, di breve periodo.

### **Incardinamento nell'amministrazione ed equilibrio tra componenti interni ed esterni**

I nuclei sono costituiti da soggetti reclutati all'interno dell'amministrazione e da consulenti esterni che dovrebbero possedere competenze e professionalità specifiche non in possesso dell'Amministrazione stessa, con varie configurazioni: Nuclei composti esclusivamente da componenti esterni, Nuclei composti da interni ed esterni, e Nuclei in cui ci sono esclusivamente interni. L'interazione e l'equilibrio tra queste due componenti è determinante nel garantire un clima di lavoro produttivo. Ciò che distingue i componenti interni da quelli esterni non sono le discipline d'origine e il titolo di laurea. I componenti 'interni' di alcuni Nuclei hanno, infatti, competenze molto diversificate che comprendono ingegneri, geologi, urbanisti.

La suddivisione dei carichi di lavoro tra i componenti del Nucleo avviene generalmente per materie con referenti suddivisi per ciascun settore: attività produttive, istruzione, ricerca e servizi sociali, settore turismo, ma anche sanità talvolta. Secondo gli intervistati le differenze riguardano prevalentemente la cultura professionale e cioè l'insieme di valori, prassi e competenze possedute dal soggetto. La terzietà sembra esser meno pronunciata tra i componenti interni più inclini alla fidelizzazione con l'Amministrazione.

Gli 'interni' *alternano un atteggiamento rinunciatario a uno meticoloso che mette al primo posto il rispetto di procedure, con argomentazioni di natura formale a fronte di argomenti più sostanziali e di contenuto. Spesso, anzi sempre, prevale l'idea che bisogna autotutelarsi dai possibili esiti della procedure con un atteggiamento definito di 'scarica barile' delle responsabilità.* (VN4)

Nei rari casi in cui i dirigenti regionali componenti del Nucleo lavorano al 100% solo per il nucleo regionale, secondo alcuni intervistati l'indipendenza sarebbe maggiormente garantita.

I Nuclei di valutazione regionali dipendono in genere dal dipartimento programmazione come anche alcuni nuclei centrali; la collocazione dei Nuclei centrali alle dipendenze dell'Ufficio di gabinetto del Ministro sarebbe tuttavia ritenuta più opportuna in quanto più indipendente da attività di programmazione (v. riordino organismi collegiali del Ministero della Salute art 12. del D.P.R. 28.03.2013 n° 44).

Secondo i dirigenti delle Amministrazioni centrali per ridurre il conflitto di interessi potenziale nel caso di investimenti in conto capitale e in particolare di progetti riguardanti le infrastrutture occorre presidiare i seguenti aspetti:

- prevedere una contrattualistica più vincolante in termini di obblighi su orari di lavoro e presenze da garantire in sede, di assenza d interessi diretti legati ad altri lavori;
- prevedere contratti non troppo brevi;
- evitare di far coincidere i referenti della valutazione ex ante con coloro che realizzano la valutazione ex-post;
- garantire l'indipendenza rispetto il Ministero e le potenziali pressioni politiche;
- trasparenza delle informazioni su tutte le opere ammesse a finanziamento (es: utilizzando il sito dell'UVAL –DPS).

*Il contratto mi deve dire quante ore devo fare e se posso fare un altro lavoro. La cosa più delicata è questa. Non avevano un obbligo di orario e presenza la cosa che abbiamo visto è che qualcuno non si faceva proprio vedere. A volte interni altre esterni. Che si sappia perlomeno. (Dir33)*  
*Tornando alla contrattualistica servono contratti non troppo brevi. Servono contratti sensati anche se la contrattualistica non riguarda il codice etico..... Quello della pressione politica rappresenta la questione centrale! (Dir 32)*

Le informazioni riguardanti il funzionamento dei Nuclei centrali sono attualmente incomplete (es. incardinamento presso dipartimento programmazione o Gabinetto Ministro) anche a causa degli effetti della recente normativa<sup>11</sup> che ha rimesso completamente in discussione il precedente funzionamento e che in una fase di transizione sta ponendo problemi di attuazione e di riorganizzazione. Gli intervistati si attendono che la piena adozione dei provvedimenti possa garantire un significativo recupero di efficienza della spesa relativa alle opere pubbliche, procedendo nell'ottica del recupero del deficit infrastrutturale del Paese. Tuttavia, la stessa

---

<sup>11</sup>D.Lgs del 29/12/2011 n. 228 (Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.) che definisce gli obblighi dei Ministeri circa la valutazione delle opere pubbliche e del regolamento successivo che disciplina dei nuclei istituiti presso le amministrazioni centrali dello Stato con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici. D.Lgs 229/2011 (DPCM n.262 del 21-12-2012)

costruzione delle Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti di pertinenza di ciascuna amministrazione previste dall'articolo 8 del D.Lgs 228/ /2011 sembra stia ponendo interpretativi di non immediata soluzione.

## 3.2 Etica personale e professionale

### Valori della ricerca v/s valori dell'amministrazione

A seguito del primo processo di selezione che privilegia persone senza esperienza di ricerca in alcuni casi si sviluppa un secondo processo di autoselezione che porta a ridurre ulteriormente le potenzialità di apprendimento organizzativo e innovazione insite nella pratica valutativa. Ciò appare dovuto al fatto che l'ambiente dell'Amministrazione regionale espelle i soggetti che esprimono un forte interesse a fare ricerca valutativa.

*Un corpo amministrativo che espelle le persone a sé non omogenee.... e alla fine ti trovi fuori. (VN13)*

*L'etica della ricerca la impari facendo ricerca. La PA è piena di gente che non ha la spinta a mettere testa e impegno a fare lavori del genere a impegnarsi più di tanto intellettualmente e senza orari. Le persone che fanno ricerca sono profondamente diverse non riesci a instillare un comportamento di ricerca adeguato ...non ce la fai. Laddove le regioni hanno cercato di inventare dei nuclei senza ricercatori, hanno sbagliato, servono persone che sono state addestrate, hanno maestri, hanno amore per lo studio e, cosa fondamentale, si divertono! C'è un problema di selezione di questi gruppi raccolti attorno a figura di maestro ricercatore senior e non un burocrate al vertice. (VN13)*

Un aspetto rilevante dell'indipendenza del soggetto connesso all'etica personale è non accettare di fare cose che non si è in grado di fare, e quindi assumersi una responsabilità in tal senso. Una dimensione rilevante della propria capacità è il fatto di essere in grado di giudicare della propria incompetenza e astenersi di conseguenza da decisioni su argomenti per cui non si ritiene di sapere abbastanza.

*Faccio il valutatore perché so farlo. E se quello che vedo è contrario a ciò che penso giusto ne devo trarre le conseguenze. Sentivo un continuo piagnisteo di gente che diceva non ci stanno ad ascoltare. Non mi guadagnerai molta popolarità dicendo loro ma perché non vi dimettete? Se fossi stato io in quelle condizioni mi sarei dimesso, sarebbe stato quello il primo dovere etico di un valutatore (VI2).*

## 3.3 Stile di direzione

### Stile di direzione del Nucleo e gestione delle risorse umane

Lo stile di direzione adottato dal top management del nucleo (il direttore o coordinatore del Nucleo, il direttore del Dipartimento programmazione) rappresenta un fattore cruciale ai fini di comportamenti orientati eticamente e della gestione di possibili conflitti di interesse. Il rapporto di fiducia con il Direttore è cruciale per garantire un alto *commitment* e un orientamento al compito e per mantenere

un adeguato livello di motivazione. Il dirigente per guadagnarsi credibilità, rispetto e fiducia deve avere la forza di assumersi le proprie **responsabilità**, non apparire come ‘*un quaquaraquà*’ come diceva un intervistato. Tale figura assolve a una serie di funzioni tra cui:

1. presidia la funzione di controllo e sanzione di possibili conflitti di interesse

Il problema del conflitto di interessi o di comportamenti palesemente scorretti si è presentato diverse volte e i Direttori in alcuni casi hanno svolto una funzione diretta di controllo e/o sanzione ... *e l’ho risolto sempre con il buon senso. Una volta l’ho affrontato a brutto muso: ‘ho saputo questa cosa, da questo momento te ne vai dal nucleo’.* (DirDip18)

In altri casi vi è stata un’opera di *moral suasion* senza che i comportamenti si siano modificati o che vi sia stata una critica e denuncia aperta; tale comportamento è stato imputato a una mancanza sostanziale di strumenti ‘normativi’ ma si tratta di una questione che andrebbe senz’altro approfondita in un codice etico. *Nel Nucleo c’era gente che non era di parte ... solo [una dei componenti] si era fatta una carta intestata dicendo ai comuni che lei approva i progetti.* (DirDip19)<sup>12</sup>

2. Funge da scudo nei confronti di pressioni politiche e previene possibili comportamenti ritorsivi

*... quando facevo la selezione per i nuclei, qualche parlamentare mi scriveva questo è molto bravo, e io rispondevo che se era bravo sarebbe stato trattato con la stessa par condicio degli altri* (DirDip 18)

*...la prima sera ho trovato il direttore general , tale XXX, che li minacciava [i componenti del nucleo] gridando come un dannato. Io ero arrivato da due giorni. Sono intervenuto: l’etica nelle modalità di porsi è essa stessa un contenuto importante. ‘Esci fuori – gli ho detto - e se hai qualcosa da dire lo dici a me!’* (DirDip19)

Talvolta le pressioni si riversano direttamente sui componenti più fragili del Nucleo che sono più ricattabili e si risolvono in giudizi parziali o edulcorati oppure le persone si assumono la propria responsabilità ma anche le possibili conseguenze negative. Sorge allora un dilemma per il dirigente: come tutelare o compensare comportamenti virtuosi senza creare meccanismi rischiosi che potrebbero ritorcersi contro?

*Come puoi lasciare libera la persona ... proteggerla? Nel caso in cui una persona subisce una rappresaglia perché ha valutato e espresso un giudizio negativo deve avere diritto a qualcosa, bisogna inventarsi qualcosa. Se deve esserci un premio deve essere commisurato ... dargli una forma di copertura nel caso in cui ... naturalmente lo deve denunciare. E poi bisogna trovare una modalità di protezione, che però non sia nemmeno usata in senso inverso.* (DirDip18)

*C’è gente che dice “sono il genio incompreso e sono gli altri che mi fanno un danno.” Un’altra mi ha mandato in procura. ... si deve anche guardare al rovescio della medaglia.*

---

<sup>12</sup> In entrambi i casi, si tratta di Direttori di Dipartimento che dirigevano anche il Nucleo.

*Diventa un po' come i nostri sistemi di valutazione, per creare trasparenza, per darsi un criterio, alla fine si rischia di fare del male, di creare dei meccanismi che vanno bene nel pensiero ma poi nell'attuazione creano problemi. (DirDip18)*

### 3. Garanzia dell'indipendenza del Nucleo

*L'indipendenza è una questione di lana caprina. Se tu non hai interessi, non succede niente, se hai interessi puoi essere fuori o dentro.... Se non hai interessi, il tuo interesse è fare al meglio, naturalmente facendo anche sì che l'attivazione del progetto avvenga nei tempi previsti dal finanziamento, senno' è inutile, fai una cosa perfetta ma poi ... che t'importa? (DirDip18)*

*Il problema c'è, esiste, ma se la squadra è coesa, se uno lavora bene, non ha da temere niente, il problema si risolve. Se uno ha scheletri nell'armadio, oppure se uno si barcamena per tenere quel posto, non si sente abbastanza libero e forte... L'esempio di una persona che è indipendente e forte rafforza anche gli altri che si sentono protetti. Chi gestisce le risorse umane deve avere anche queste qualità, chiedere rigore e applicare anche rigore, perché l'esempio è quello che rafforza (DirDip18)*

### 4. Gestione delle risorse umane (necessità di regole di rotazione)

Il funzionamento ottimale del Nucleo dipende da un fragile equilibrio; è un organismo di staff esterno, ma all'interno, e al contempo fortemente in interazione con i diversi dipartimenti oltre che con le Autorità di gestione dei Fondi Strutturali. E' quindi ai margini e rischia di essere espulso e al contempo corre il rischio di colludere con le dinamiche organizzative ed essere inglobato e fagocitato da pratiche e cultura organizzativa dell'Amministrazione. La gestione di questi equilibri dipende molto dalla personalità, dalle caratteristiche e dal tipo di scelte del Direttore.

La coesione del gruppo è necessaria e, per rafforzarne l'indipendenza, le scelte in merito ai pareri di finanziabilità dei progetti vengono spesso sottoscritte e 'firmate' da tutti. La scelta di dare un parere firmato da tutti, prevista in alcuni Regolamenti dei Nuclei, è stata considerata una buona soluzione per distribuire responsabilità e limitare le pressioni.

Un problema sollevato da molti intervistati riguarda le modalità di gestione delle risorse umane. Secondo alcuni sarebbe necessario far ruotare le persone anche all'interno del nucleo modificando la composizione dei sottogruppi e non sempre il dirigente si sente legittimato a fare tale operazione. In un caso un Direttore ha realizzato tale rotazione *con i sottogruppi FESR e FSE in cui i sodalizi erano molto forti anche con i settori della regione. Cambiando si possono allentare le relazioni e gli scambi. (VN17)*

### 5. Gestione ottimale delle risorse e sistemi premiali

L'autonomia del Direttore del Nucleo nella gestione delle risorse economiche sembra ridotta come pure la gestione dei sistemi premiali. Tuttavia, attribuire al direttore del Nucleo questi



strumenti pare una direzione possibile per effettuare un migliore utilizzo delle risorse e rafforzare la legittimità del Direttore stesso. Laddove l'Amministrazione ha scelto di investire sul Nucleo lasciandogli realizzare delle valutazioni interne e modificando le modalità e gli importi degli appalti esterni, i risparmi risultano essere stati molto consistenti. *Se tu mi dici devi risparmiare, e con una parte di questo risparmio ci puoi incentivare le persone ... tu avresti una motivazione, e metteresti in sana competizione le persone, quelle piccole cose che aiutano. Sarebbe una motivazione a risparmiare. E non deve essere solo il direttore a avere questa incentivazione, ma anche il personale. Ci vuole consenso, ci vuole autorevolezza, forza. Devono sentire di appartenere a una struttura... ma se c'è un problema, ci deve essere una persona che si impone, e tutela (DirDip18)*

#### 6. Motivare e dare un senso (vision)

Un'ultima funzione del ruolo del Direttore del Nucleo è quello di restituire e tutelare il senso della *mission* del Nucleo. Laddove decade tale funzione perché lo stesso Direttore non ritiene utile e sensata l'attività prevista per i Nuclei dalle stesse normative istitutive, emerge un conflitto di tipo etico che può condurre, ed anzi dovrebbe condurre, alla fuoriuscita dello stesso direttore (opzione exit).

*La valutazione è capire l'opportunità dell'azione pubblica ... non delle singole azioni ma delle politiche. Sull'ex ante è marginale il peso che può avere la valutazione. Con quella intermedia ed ex post non si incide sostanzialmente.*

*Sono tutte regole desuete che non rispondono alle richieste di chi gestisce attualmente i programmi e che sono: evitare il fallimento dell'amministrazione pubblica e rispondere alle esigenze sociali per alleviare alcuni fenomeni e gestire inefficacia cronica della PA. Uno che gestisce un programma ha due strade: o segui le regole e fai robe che non servono oppure vi è la seconda strada: segui le contingenze e non realizzi il programma.*

*Non c'è dialogo – tra Nucleo e Amministrazione regionale - e non ci può essere perché c'è una 'agenda' (già predisposta) evidentissima. (DirDip14)*

Si vorrebbe un Direttore ideale, *alfiere della valutazione*, mentre una posizione ambigua del Direttore o apertamente ostacolante comporta sempre un indebolimento del ruolo del Nucleo e per alcuni un vero e proprio conflitto di interesse.

*Il Nucleo non ha mai trovato un dirigente disposto a investire anche parte della sua carriera personale sulla valutazione. Abbiamo sempre incontrato persone mediamente disponibili. Non abbiamo mai avuto una come XXXX che ci credeva, era arrivata ad un livello di carriera che le consentiva di impegnarsi in una battaglia.*

*Il nostro non ha mai fatto mancare il suo appoggio ma è mancato il fatto di dire io sono l'alfiere della valutazione e voi siete le mie truppe. Partecipava giusto ai kick off, poi era compito loro portarle avanti. (VI 7)*

### 3.4 La cultura organizzativa

La **cultura organizzativa**<sup>13</sup> fornisce ai componenti un senso di identità organizzativa e genera un impegno nei confronti dell'organizzazione che ha una portata più ampia rispetto ai singoli soggetti. Essa è fortemente influenzata dal sistema di norme e valori del contesto e dallo stile di leadership. Le due funzioni critiche della cultura sono: l'integrazione interna, cioè le modalità di lavorare insieme e l'adattamento esterno, cioè il modo di raggiungere gli obiettivi, coordinarsi, far fronte ad ambienti più o meno turbolenti e relazionarsi con l'esterno riducendo il grado di incertezza.

Nelle grandi organizzazioni, quali sono le Amministrazioni regionali o centrali, tendono a svilupparsi diverse **sottoculture** in relazione a specifiche *mission* dell'unità organizzativa, tipo di professionalità (v. cultura professionale connessa a professioni presenti nei Nuclei quali economista, avvocato, ingegnere, scienziato politico, ricercatore sociale, ...) prevalenti, competenze dei componenti e tipo di esperienze condivise. Il background professionale forte dei componenti dei Nuclei rappresenta una garanzia perché, si suppone, possa garantire il possesso di competenze tecniche rare non possedute dall'Amministrazione o da altri ruoli; è fonte dei principi etici a cui si ispirano i professionisti e al contempo pone un problema di compatibilità con altre culture professionali e con la cultura organizzativa dominante.

*In questa organizzazione se poni dubbi vieni percepito come persona insicura e non come qualcuno che vuole apprendere. Ci vorrebbe un lavoro di raccordo tra i Nuclei in modo che almeno tra noi si possano prendere posizioni comuni. La rete è venuta meno non so bene perché.*(VN17)

L'approccio alla ricerca non fa parte della cultura organizzativa dell'Amministrazione e solo per alcuni risulta premiante.

Il bisogno di percepire dei risultati connessi al proprio lavoro è comune a ogni persona e tuttavia la sofferenza espressa da alcuni componenti dei nuclei che si sentono inutilizzati, soffocati e paralizzati nel proprio ruolo, è parsa a volte fin troppo elevata.

*Si dice che siamo i primi della classe ... ma non ci interroga mai nessuno! Veramente dispiace, non vedi troppo i risultati e devo dire che anche cercando di richiamare l'attenzione di altri esterni, ad esempio, di membri del sistema di valutazione nazionale e della Rete di Nuclei, non ci sono riuscito, sembra sempre che sia un problema personale (VN17).*

Nella cultura burocratica che permea le amministrazioni centrali e regionali il valore fondamentale è l'osservanza della norma e di procedure consolidate, la riservatezza e centratura sull'interno, l'imparzialità; il singolo tende ad avere una scarsa autonomia e il grado di partecipazione alla presa di decisioni è limitato. Nella cultura tecnocratica di cui è portatore in via di principio il Nucleo il valore fondamentale è la competenza specialistica, l'alimentazione del dubbio e la ricerca di conferme attraverso un confronto con comunità professionali esterne, il giudizio indipendente piuttosto che la cooperazione e vi è alta competizione e meritocrazia. Pur con tutti i limiti più volte menzionati, si registra complessivamente nelle Amministrazioni regionali una crescita della cultura

---

<sup>13</sup> La cultura organizzativa è stata definita come *'l'insieme di assunti fondamentali che un dato gruppo ha inventato, scoperto o sviluppato imparando ad affrontare i suoi problemi di adattamento esterno e di integrazione interna e che hanno funzionato abbastanza bene da poter essere considerati validi e perciò insegnati a nuovi membri come modo corretto di percepire, pensare e sentire in relazione a quei problemi'*. (Schein Edgar, 1986)

sul tema della valutazione che influenza il tipo di attese dei diversi stakeholder nei confronti della valutazione.

*Oggi ... non hanno motivazioni specifiche, ma la cultura è cresciuta. E questo rende il lavoro del valutatore da una parte più facile, perché non devi rompere il diaframma culturale, ma è più sfidante, perché poi deve crescere anche il livello della tua prestazione: il committente non si accontenta più di quello di cui si accontentava qualche anno fa. (VI7)*

Il Nucleo talvolta viene chiamato a svolgere una funzione di facilitatore per la gestione delle committenze diffuse da parte delle diverse direzioni, per la metabolizzazione e la ri-appropriazione dei risultati delle attività valutative.

*... smorzare le situazioni, portare la barra al centro, ribadire alle committenze diffuse nella Regione perché hanno fatto quel lavoro, il fatto che se emergono verità scomode c'è il modo di utilizzare quelle evidenze che emergono in una maniera corretta senza creare contraccolpi nell'organizzazione regionale.(VI7)*

Laddove tra il Nucleo e altre unità organizzative, o talvolta tra diverse componenti dello stesso Nucleo (es: interni /esterni), le differenze tra sottoculture si estremizzano, possiamo osservare situazioni conflittuali, difficoltà di comunicazione e forte sfiducia.

## **Capitolo 4. Esiti e risvolti etici delle criticità organizzative: i componenti dei Nuclei**

### **Premessa**

In questo capitolo sono trattati i principali esiti comportamentali delle criticità organizzative e i dilemmi etici relativi. Tali esiti corrispondono alla dimensione E della figura 1 (vedi Cap. 3, premessa). Sebbene i dilemmi etici coinvolgano anche le amministrazioni di riferimento (e quelle responsabili di funzioni centrali nei confronti dei Nuclei), il capitolo si concentra esclusivamente sui comportamenti che possono essere adottati dai singoli componenti dei Nuclei, dai direttori dei Nuclei, o dai Nuclei nella loro interezza, in modo da fornire una ricostruzione fruibile e fondata sulle evidenze raccolte.

Numerosi studi riguardanti la multidimensionalità del livello di *commitment* nei confronti dell'organizzazione lavorativa hanno rivelato delle relazioni tra *commitment*, comportamenti orientati alle relazioni e *leadership* orientata al compito. In generale, il *commitment* organizzativo è considerato una misura utile del livello di efficacia organizzativa e rappresenta un costrutto multidimensionale (Morrow, 1993) che ha la potenzialità di predire il livello di performance, il turnover, l'assenteismo, gli *outcome* (Meyer & Allen, 1997, p. 12).

Utilizzando una prospettiva tipica dell'analisi dei comportamenti organizzativi, abbiamo sviluppato una tipologia di comportamenti dei componenti dei Nuclei che codifica i possibili esiti a partire

dall'interazione di due dimensioni: a) il livello di *commitment* nei confronti dell'Amministrazione e in particolare nei confronti dell'unità organizzativa entro cui è collocato il Nucleo e b) l'orientamento al compito (*Task*) dell'individuo.

Abbiamo analizzato le soluzioni adottate dai componenti dei Nuclei laddove si sono presentate forti criticità distinguendole in relazione all'impatto sull'organizzazione e al possibile risvolto anche etico.

#### 4.1 Reazioni al declino organizzativo ed esiti dei conflitti etici

Quali sono le soluzioni adottate in caso di conflitto etico? Cosa succede quando si verificano criticità importanti? A questi problemi mutuando in parte la distinzione hirshmaniana<sup>14</sup> delle tre risposte al declino organizzativo (Loyalty-Exit-Voice o Lealtà, Defezione e Protesta) si può rispondere in 4 modi:

1. exit (risposta di rottura attiva): si cerca di allontanarsi dalla situazione negativa o si danno le dimissioni;
2. voice (risposta costruttiva attiva): si cerca di continuare il lavoro allontanandosi apportando modifiche e proposte e facendo vivacemente presente i problemi;
3. loyalty (risposta costruttiva passiva): si sopporta nonostante il malcontento;
4. neglect (risposta negativa passiva): si lascia che la demotivazione porti a scarsi impegni e risultati e si colgono vantaggi opportunistici.

Si tratta evidentemente di una semplificazione che tuttavia ci consente di rappresentare i possibili esiti in caso di emersione di situazioni critiche e i vantaggi v/s rischi connessi a ciascuna possibile 'casella'.

---

<sup>14</sup>Nel 1970, Hirschman propose una teoria del comportamento mirata a comprendere come gli individui rispondono al deterioramento delle interazioni nell'organizzazione. In risposta ai conflitti i membri dell'organizzazione possono reagire: lasciando l'organizzazione (exit), attivandosi per ridurre le lamentele e risolvere le fonti del conflitto (voice), il fattore lealtà e fiducia (*loyalty*) verso l'organizzazione rappresenta un fattore chiave per determinare il tipo di decisione. Rusbult, Zembrodt, and Gunn (1982) hanno esteso questa teoria includendo il possibile comportamento di una risposta distruttiva passiva (*neglect.*) come quarta risposta al deterioramento delle relazioni.<http://web.ics.purdue.edu/~tharriso/articles/victimstargets.pdf>

Tab. 1: Il quadrante dei comportamenti organizzativi di rilevanza etica

Commitment verso l'Amministrazione

		Alto	Basso
Orientamento al compito e performance	Elevato	<p>1. Aderenza a mandato originario, ruolo trainante e proattivo, performance elevate.                      Problemi etici ridotti ma rischio possibile conflitto aperto dilemmi etici</p> <p><b>Situazioni critiche: VOICE</b></p>	<p>2. Forte aderenza a codici professionali e performance elevate                      Rischio conflitto con Amministrazione e scarso riconoscimento                      Problemi etici: rischio tecnocraticismo con scarso empowerment dell'Amministrazione</p> <p><b>Situazioni critiche: EXIT (espulsione innovatori)</b></p>
	Basso	<p>3. Aderenza a richieste di parte dell'Amministrazione anche difformi da mandato originario.                      Problemi etici: scarsa qualità, poca trasparenza, equità, collusione</p> <p><b>Situazioni critiche: LOYALTY</b></p>	<p>4. Meccanismi di Adattamento                      Problemi etici: conflitto di interessi, scarsa produttività, scarsa qualità</p> <p><b>Rischi: NEGLECT Opportunismi e Tattiche di nascondimento (scarsa produttività)</b></p>

Il quadrante dei comportamenti organizzativi<sup>15</sup> di rilevanza etica (sono inclusi evidentemente anche quelli che noi indichiamo come ‘non etici’) illustrato nella tabella 1 ci permette di ipotizzare anche le possibili evoluzioni e risposte dei soggetti al deterioramento delle relazioni nell’ambiente lavorativo dei Nuclei.

Nel tempo le posizioni dei soggetti possono modificarsi e le frecce poste nei riquadri indicano tale possibile evoluzione con il passaggio tra diverse posizioni. Coloro che si trovano nel primo quadrante, se non opportunamente stimolati e in contesti fortemente burocratici o caratterizzati da pressioni di stakeholder che ostacolano la *mission* del Nucleo, potranno perdere il senso di *commitment* nei confronti dell’Amministrazione (Quadrante 2) o sviluppare un forte senso di fedeltà a detrimento della spinta innovativa e trasformativa del primo periodo adattandosi a richieste ‘difensive’ della stessa (Quadrante 3), ad esempio limitandosi a fornire supporto e assistenza tecnica solo laddove è richiesto. Coloro che hanno sperimentato sin dall’ingresso nel Nucleo posizioni tipiche del 4° Quadrante tenderanno a mantenere un basso livello di *commitment* e una bassa performance senza che ciò si traduca in tendenze all’exit ma semmai con l’attivazione di tattiche opportunistiche o con comportamenti che pongono aperti conflitti di interesse.

Come già accennato, non si analizzano qui i corrispondenti comportamenti dell’amministrazione nei confronti dell’innovazione che dovrebbe essere rappresentata dal Nucleo, che pure emergono nella

<sup>15</sup> Con il termine ‘comportamento organizzativo’ si intendono le azioni e gli atteggiamenti degli individui e dei gruppi ciascuno nei confronti dell’altro e nei confronti dell’organizzazione nel suo insieme e gli effetti sul funzionamento organizzativo e sulle performance (v. *Organizational behaviour*).

trattazione che segue: di utilizzazione degli input del Nucleo, in qualche caso in dialettica anche vivace con il Nucleo, il direttore o i singoli componenti; di uscita dalla relazione con il Nucleo attraverso l'allontanamento di singoli componenti, o l'eliminazione temporanea o definitiva del Nucleo; di assorbimento del Nucleo nella propria orbita, attraverso pressioni, assegnazione di compiti difforni rispetto al mandato originario o attraverso un'assimilazione nei comportamenti, limitando, così, la funzione innovativa del Nucleo; di isolamento progressivo o improvviso del Nucleo, che porta alla sua persistenza anche se svuotato di compiti o all'indifferenza dell'amministrazione rispetto agli input del Nucleo.

#### **4.2 Alto *commitment* e alte prestazioni professionali**

Nel primo quadrante troviamo componenti dei Nuclei che hanno sviluppato un forte senso di *mission* e appartenenza organizzativa e che si aspettano di interpretare la funzione di membro del Nucleo in coerenza con le attività indicate originariamente. Si tratta sempre di soggetti selezionati perché possedevano un elevato livello di professionalità in ingresso e che nella fase 'nascente' del Nucleo hanno fatto un forte investimento personale sulla possibilità di dare un contributo al miglioramento della 'cosa pubblica'.

Tra le motivazioni che hanno spinto inizialmente questi soggetti ad entrare nel nucleo vi è il desiderio di migliorare la gestione della cosa pubblica e motivazioni di tipo etico.

*C'era un afflato etico alla nascita dei nuclei, scelsi allora di farne parte per questa ragione e decisi di non tornare a XXX ... C'era un impegno a migliorare le politiche pubbliche in diversi modi: intervenendo su studi di fattibilità e con modalità di accompagnamento o con la valutazione dei risultati apportati....(VN22)*

L'interazione con l'Amministrazione, con l'Autorità di gestione, i dirigenti dei diversi dipartimenti e gli stessi amministratori, è nei casi migliori frequente e soddisfacente anche se non priva di confronti dialettici e talvolta molto conflittuali. Si noti che l'interazione significativa con le diverse componenti dell'Amministrazione è sempre dipesa dal tipo di ruolo giocato dal direttore del Nucleo (talvolta coincidente con il direttore del Dipartimento Programmazione).

*Ho interagito sempre e moltissimo con la politica e direttamente ... dovevamo interagire moltissimo con tutti i dipartimenti e abbiamo fatto riunioni con la Giunta e poi siamo stati accreditati nei confronti dei direttori generali. E' sempre stato un rapporto molto sano e il nuovo direttore del nucleo ha fatto un passaggio ... nella seconda fase abbiamo interagito maggiormente con il presidente di Giunta (...). Il lavoro è sempre stato stimolante e dipende molto da chi è il direttore; se è capace di autonomia e manovra o viene tenuto 'in naftalina'. (VN22)*

I componenti dei Nuclei che rientrano in questa prima tipologia tendono a svolgere un ruolo che possiamo definire 'proattivo', nel senso che si fanno promotori di proposte, iniziative formative e attività valutative anche non esplicitamente richieste dall'autorità di gestione o altri soggetti dell'amministrazione. In tale quadrante troviamo spesso persone che avevano svolto altre attività di ricerca valutativa prima di entrare nel Nucleo e che hanno un buon background come ricercatori nelle discipline di origine. Questi sono soggetti con una forte volontà di contaminare la cultura organizzativa di tipo burocratico dei diversi dipartimenti con un cultura professionale più vicina al mondo della ricerca. A tali spinte si devono ad esempio iniziative finalizzate alla promozione della

cultura della valutazione attraverso interventi di formazione congiunta (Nucleo e membri delle diverse Direzioni regionali).

La cultura professionale d'origine e il mantenimento di una legittimità data dalle competenze e dall'imparzialità rappresentano punti di riferimento basilari per questi soggetti.

*Abbiamo rischiato molto in quella fase perché devi essere sicurissimo della tua analisi o ti giochi la fiducia del tuo capo e la reputazione. Se fai un errore ti cacciano o ti sfiduciano come consulente esterno. Così sei più fragile e ricattabile, ma al tempo stesso più affidabile perché non completamente aderente ai desiderata dell'Amministrazione. Usare un metodo (si riferisce all'uso dell'analisi costi/benefici), di cui peraltro puoi non essere del tutto convinto, è estremamente faticoso ... Per fortuna bastano spesso pochi argomenti, laddove lo studio di fattibilità è palesemente inadeguato, per avere ragione di chi onestamente ammette come stanno le cose. (VN4)*

Anche la committenza di valutazioni esterne viene sollecitata dal singolo membro del Nucleo laddove si percepisca, ad esempio, che il piano di valutazione rischia di essere disatteso. La stessa valutazione tematica ex post (che nelle Regioni è stata realizzata molto raramente) è spesso scaturita dall'iniziativa individuale nei casi in cui è stata fatta.

*Personalmente ho proposto tante cose, qualche proposta è andata avanti. Quando siamo arrivati io e XXX motivati con una seria volontà di lavorare abbiamo portato avanti delle valutazioni tematiche. (VN17)*

Laddove incontrano problemi interni al Nucleo, nella relazione con il Direttore del Nucleo o con altri soggetti dell'Amministrazione, coloro che rientrano nel primo quadrante tendono attivamente a protestare e far presente ai diversi livelli le ragioni alla base di alcune decisioni. Svolgono sostanzialmente una funzione di 'voice' che nei casi migliori permette alle Amministrazioni di risolvere situazioni altamente problematiche sul profilo etico e in altri casi si risolve con una situazione di conflitto aperto e un disagio che rischia di logorare la persona. Nei casi più difficili tale funzione di 'voice' produce conflitti aperti con l'Amministrazione.

I conflitti più comuni che lamentano tali soggetti sono derivati dal rapporto con colleghi demotivati o palesemente 'scorretti', dal debole ruolo svolto dal Direttore del Nucleo, dallo scarso riconoscimento che i singoli componenti ottengono all'interno della Amministrazione, talvolta dal rifiuto di pressioni politiche e clientelari e in particolare dai vincoli posti all'agire. Il dilemma che si pone è tra le diverse opzioni possibili: a) opporsi ai comportamenti ritenuti non corretti e/o denunciarli apertamente (p.es., comportamenti opportunistici di altri componenti del nucleo tollerati e indotti dalle proprie Amministrazioni), b) continuare ad operare in modo responsabile senza, però, opporsi ai comportamenti, c) ridurre il proprio impegno e dimensionarsi su livelli di produttività giudicati più bassi dei colleghi passando in tal modo nella posizione descritta nel riquadro n.4.

I problemi che segnalano questi soggetti fortemente orientati al 'task' riguardano prevalentemente i seguenti punti: a) non poter accedere in modo adeguato alle informazioni, b) voler salvaguardare la propria indipendenza senza subire ricatti, c) non voler cedere e lasciare il campo ad altri che ne beneficerebbero distruggendo quanto costruito, d) voler presidiare alcune attività e dare pareri pertinenti, e) percezione dei propri limiti professionali e talvolta vissuto di inadeguatezza.

Si avverte un grande bisogno di confronto: *Il dubbio di non essere all'altezza sorge. (VN17)*

Queste persone vorrebbero lavorare di più e meglio, in genere vorrebbero fare valutazioni ex post o supportare meglio l'Amministrazione nei compiti di programmazione.

*Mi sento di impazzire! Più volte ho provato a dire utilizzateci anche solo per seguire delle procedure amministrative ... il direttore aveva paura di metterci a disposizione al di fuori del nucleo. (...) Se non incontri nessuno non ti metti mai in discussione perché hai troppa paura di pressioni e così facendo sbagli perché non ti confronti e non capisci, ad esempio, che è il format delle domande ad essere stato fatto male; magari il problema non è che non sono bravi a compilare i format. Rischio una posizione di arroccamento e assoluta solitudine.*

*Un avvilito totale provo io che ho una forte moralità e vengo a fare quello che faccio ma se non facessi nulla creerei meno problemi all'Amministrazione: sembra che sei un marziano. (VN17)*

Il rischio di 'espulsione o sterilizzazione' che corre il Nucleo in questa posizione che nel caso di conflitti di interesse rilevanti ha la forza di assumere posizioni pubbliche, appare evidente nel seguente caso. Nonostante fosse già stato formulato un progetto di un famoso architetto, costato decine di milioni, da localizzarsi in un dato luogo, l'amministrazione decise in seguito di localizzarne uno simile in un altro sito privo dei requisiti geofisici. Il prezzo di acquisto del nuovo terreno in breve tempo triplicò.

*Ne nacque un piccolo putiferio che scosse per un po' i consolidati equilibri regionali (...). Il fatto che gli altri componenti del nucleo avessero reagito, scrivendo ai giornali di non saper niente di quel parere, venne preso come un segno di orgoglio e difesa del loro ruolo, il primo segnale che non erano persone facilmente addomesticabili irretendole con uno stipendio di tutto rispetto. Ma quella reazione, autonoma e non concordata, portò alla totale sterilizzazione del ruolo del nucleo, che semplicemente venne messo da parte e confinato a pochi, ineludibili, adempimenti di routine.*

Il vantaggio di questa posizione è stato dato dal fatto che il Nucleo si guadagna una reputazione che sebbene non serva a impedire periodici tentativi di 'sterilizzazione' dello stesso, non viene affossata e incrinata da scandali che possono periodicamente interessare l'Amministrazione.

#### **4.3 Forte orientamento al compito e basso *commitment* nei confronti dell'amministrazione**

In questo quadrante troviamo persone con un forte investimento su codici e principi a carattere professionale, una motivazione di tipo intrinseco fortemente orientata a elevate performance e in genere un'identità professionale originaria fortemente legata al mondo della ricerca. Si può trattare di individui che in una prima fase potevano essere collocati nel quadrante n.1 ma che a seguito di difficoltà ad ottenere un riconoscimento professionale, e spesso in condizioni di precarietà e incertezza rispetto al proprio mandato e alle proprie prospettive, sono transitati in una posizione in cui si è ridotto il livello di *commitment* nei confronti dell'organizzazione di appartenenza.

Una delle ragioni del basso *commitment* è data dal conflitto irrisolto tra le culture organizzative del Nucleo e dell'amministrazione, oppure tra proprio codice etico ed etica professionale da una parte e



una cultura burocratica, dall'altra, che dimostra scarso interesse alle logiche della scoperta e della ricerca e che non tollera o addirittura ostacola la valutazione.

*Ho vissuto in più ambienti dedicati alla ricerca e pervasi dal codice di comportamento che evocavo in precedenza: 'meritocratico' orientato a indagare il dato e formulare interpretazioni convincenti. Nella PA tale attenzione è considerata un comportamento stravagante... in fondo quello che si ha da fare è produrre un atto-oggetto-documento. Il rapporto tra persona che lavora e prodotto è più freddo. (VN13)*

*Un giorno... avevano fatto una legge regionale folle sul xxx che prevedeva cose assurde ..., ci eravamo messi per aggiustarla e stavamo facendo un incontro del consiglio ..... e c'era un assessore al bilancio. Avevamo previsto un passaggio al nucleo e lui ha reagito male. La politica sia di destra e sia di sinistra, tollera male la valutazione di un terzo. (DirDip 19)*

L'approccio al dato dei diversi soggetti riflette la cultura organizzativa d'origine: controllo dell'informazione e dei processi di elaborazione delle informazioni, riservatezza nel modello classico v/s modello open data e trasparenza e amministrazione orientata ai processi di conoscenza. *...ho incontrato l'Autorità di Gestione del FESR solo per un'analisi perché noi non abbiamo la possibilità di interrogare il sistema informativo. Quando hai bisogno devi richiedere il dato che viene elaborato da loro altrimenti devi andare su 'open data coesione'<sup>16</sup> ma utilizza delle codifiche diverse e non è utile quanto il nostro. (VN17)*

Il tipo di conflitto che ne deriva spesso non si esprime attraverso la dialettica o il conflitto aperto tra posizioni divergenti ma attraverso il silenzio, l'isolamento e la mancanza di comunicazione tra componenti del Nucleo provenienti dalla filiera 'amministrativa' e quelli provenienti dal mondo 'della ricerca e della professione valutativa', e questa incomprendenza si ripercuote anche nella relazione tra le persone.

*Nel primo caso c'è una gara continua a scavare, c'è un clima dialettico caldo, in cui si cerca di argomentare e perfezionare, si lavora su quello che dici anche attraverso il contrasto. (...) e solo sporadicamente, con una persona su 10, ho potuto condividere tutto questo. Ciò dipende dal fatto che i Nuclei sono composti da persone senza questo tipo di imprinting (si riferisce alla ricerca). Gli altri membri del Nucleo provengono da altri lavori nell'Amministrazione regionale, sono funzionari nella filiera amministrativa... sono persone che non hanno alcun interesse a 'comprendere e interrogare il dato'. (VN13)*

Per gli individui che hanno comportamenti che rientrano nel secondo quadrante, il giudizio tra pari, tra esperti tecnici e professionisti della valutazione, gioca un ruolo rilevante e la mancanza di dibattito pubblico e riflessione interna è poco tollerata. Si tratta di soggetti che quando si trovano ad avallare progetti o valutazioni 'di comodo e scorrette metodologicamente' si oppongono e tendono a relazionarsi ed avere come parametro di riferimento la propria **comunità professionale** per giudicare le proprie attività e prendere decisioni.

*Perché dico di no? Perché non ho paura della Corte dei Conti che non potrebbe mai discernere la qualità delle valutazioni, lo dico perché: a) ho studiato, b) e perché c'è una collettività di persone che mi giudica per quello che scrivo e che faccio. (VI3)*

---

<sup>16</sup> Si tratta del sito [opencoesione.gov.it](http://opencoesione.gov.it) che comprende i dati provenienti dai sistemi di monitoraggio dei Fondi Strutturali e del Fondo di Sviluppo e Coesione.

Se questi soggetti sentono tradite le proprie attese e non ritengono di poter svolgere in modo soddisfacente l'attività professionale tendono a utilizzare l'exit, l'abbandono del Nucleo, come opzione per risolvere il conflitto.

*C'è un collega con formazione simile con cui mi confronto, ma una persona con cui parlare apertamente non l'ho mai trovata. Ciò produce una solitudine non rara in quest'ultimo anno ero poco soddisfatta e ho provato ad andarmene. (VN17)*

L'esito del dilemma connesso alla percezione di uno scarso interesse dell'Amministrazione e dei colleghi nei confronti della dimensione 'professionale' in alcuni casi è l'uscita dal Nucleo. Spesso si tratta di persone giudicate dalla comunità professionale 'estremamente competenti', che sentono di non perdere chance a stare nell'Amministrazione o che non hanno alternative o, in casi estremi, che sono costretti ad uscire sotto la pressione delle minacce.

*Io certamente ho voluto rompere e non ho mosso un dito per rinnovare il contratto che avevo con il Nucleo e tale questione è largamente di natura etica. Vi è stato nell'amministrazione uno scarso interesse per l'ambiente professionale. (VN13)*

Questa situazione non riguarda esclusivamente coloro che lavorano nel Nucleo, ma ha riguardato anche persone che associavano al loro operato nell'Amministrazione responsabilità nei confronti del Nucleo: *La prima volta me ne sono scappato dal dipartimento XXX perché non lo farò mai di subire... Non faccio un centro commerciale a XXX ... non acquisto terreni per speculazioni edilizie qualsiasi sia la giunta. (...) nello stesso giorno abbiamo dato le dimissioni. Quelli mi sparavano se rimanevo... in seguito hanno arrestato l'assessore regionale (DirDip19)*

L'uscita dal Nucleo sia per i componenti, sia per i direttori si associa a una certa amarezza: la critica più forte riguarda la scarsa professionalità del Nucleo e dei dirigenti dell'Amministrazione e/o l'ingerenza della politica a tutti i livelli.

*Ma se metti una come XXX al Dipartimento di programmazione, senza un adeguato CV e senza competenze.. non devi stupirti ...(se il PO è andato male). Non c'è il tempo di imparare, devi metter persone competenti alla programmazione. Poi ti domandi: perché siamo in ritardo! Qualcuno le valutazioni le dovrebbe fare sul serio... Lo stesso XY del Ministero Sviluppo Economico DPS veniva qui e li proteggeva (intende che proteggeva i dirigenti dell'amministrazione). (DirDip19)*

Il problema etico che si pone per l'Amministrazione quando alcuni componenti del Nucleo o il Nucleo nella sua interezza si collocano in questa posizione deriva dai rischi di un eccesso di tecnicismo. Tale tecnicismo diventa antagonista rispetto a processi di apprendimento collettivo con il resto dell'amministrazione e di trasferimento della cultura della valutazione. Le energie si concentrano sul prodotto (la valutazione). L'esito di tale operazione è l'assenza di processi di empowerment (v. *Contrasto con Principi etici Empowerment e aiuto e utilità della valutazione*), il diradamento o l'assenza completa di scambi tra committente interno, parti dell'Amministrazione e Nucleo. Questi sono i casi in cui una valutazione ritenuta buona 'viene messa nel cassetto' ed espulsa, non utilizzata dall'Amministrazione e in cui il componente del Nucleo lamenta un disinteresse sostanziale da parte dell'Amministrazione.

*La presidenza non mi sembra abbia interesse alla funzione della valutazione, nonostante nel nuovo ordinamento regionale sia previsto....Ci sono stati pochi contatti con l'autorità di gestione del*

*FESR e potenziali importanti committenti non hanno utilizzato questa opportunità a metà periodo. I programmi sono stati ridimensionati e sono state commissionate delle attività valutative ma è una commissione formale. Non hanno avuto un desiderio di conoscere, è tutto un adempimento: il lavoro è stato posto negli allegati e non è stato utilizzato. Il programma non tiene conto non solo dei suggerimenti ma neanche del contributo dell'analisi sulla natura dei problemi procedurali e amministrativi. (VN17)*

#### **4.4 Alto commitment e basse performance**

Questa posizione è abbastanza comune ed è assunta da soggetti che per diverse ragioni hanno sviluppato un legame e un *commitment* importante nei confronti della propria amministrazione ma che risultano avere scarse performance rispetto al mandato originario e debole orientamento al compito. Ciò si verifica sia perché tali soggetti sono privi delle competenze necessarie (v. più sopra problematiche connesse al reclutamento dei componenti dei Nuclei), sia perché trattandosi di funzionari della stessa amministrazione svolgono altre attività poco coerenti con il ruolo ricoperto nel Nucleo, sia, infine, perché, pur avendo teoricamente delle competenze rilevanti, si sono adattati eccessivamente alle pressioni dei Dipartimenti e dell'Autorità di gestione. Si tratta quindi di soggetti che svolgono prevalentemente funzioni di carattere amministrativo.

In situazione critiche sotto il profilo etico scatta un meccanismo di 'loyalty' che porta a rinforzare meccanismi di scarsa trasparenza, mantenimento dello status quo e mancanza di *accountability* dell'Amministrazione, ad accettare margini di ambiguità molto elevati e talvolta colludere con la domanda dell'Amministrazione.

Un clima di sudditanza psicologica e di scarsa autonomia nell'interpretazione del mandato e delle regole con precedenti delusioni connesse a un investimento personale e professionale molto elevato, possono essere alla base di un ridotto orientamento al compito percepito come 'intrappolamento'. *Con facilità uno può cadere in queste trappole. Questa sensazione la sto provando adesso che ho questo posto, ho diritto a un posto, ma non è detto che ... c'è questa difficoltà psicologica. Una volta non ce l'avevo. Quella è una questione anche di sudditanza psicologica. (DirDip17)*

#### **4.5 Basse performance e basso commitment**

Il quarto quadrante rappresenta la deriva burocratica di un Nucleo, l'esito di una paralisi della struttura e un disinvestimento emotivo e professionale dei soggetti. Tale deriva è comunemente associata a mandati contraddittori, a una leadership inadeguata (v. ruolo del direttore del Nucleo) oltre che a questioni di carattere organizzativo e contrattuale. Due sono i meccanismi che si sviluppano in questa posizione: la paura di esporsi e subire ritorsioni o perdere una posizione ritenuta vantaggiosa e lo sviluppo di tattiche opportuniste che creano veri e propri conflitti di interesse.

*Quando cercavo di pungolarli i dirigenti mi rispondevano: 'io sono di passaggio, cerco di ottenere il rinnovo del contratto perché mi impegno e sono utile, ma poi di fare anche tutt'altre cose'. Mi sembra che sono più contenti quelli che si distaccano dai Nuclei per svolgere mansioni più*

*gestionali (perché hanno l'impressione di fare qualcosa di utile) di quelli che restano a fare le analisi. (VI 7)*

Le persone che, pur lamentando incertezza contrattuale e scarse opportunità di soddisfazione professionale, decidono di rimanere tendono a sviluppare – dipende sempre dalle propensioni e scelte individuali - modalità opportuniste di stare nell'Amministrazione, ridurre il tempo impegnato per attività del Nucleo, acquisire lavori esterni che possono entrare in conflitto con il ruolo ricoperto nel Nucleo e ridurre l'investimento su compiti complessi che richiedono l'assunzione di rischi e responsabilità.

*Se ripercorro la mia esperienza per vedere se ci sono stati motivi di conflitto, penso che questa cosa te la trovi soprattutto di fronte quando nei nuclei ci sono persone che non sono a tempo pieno. (...) Magari tante cose non rasantano il penale però possono riguardare la trasparenza o essere inopportune. Quando hai queste situazioni bisogna stare molto attenti. (DirDip 18)*

Le carenze professionali dei componenti del Nucleo che si posizionano in questo quadrante sono frequentemente oggetto di lamentela da parte dei colleghi e dirigenti del Nucleo.

*Persone che stanno lì ma non fanno niente. È un danno all'erario. E poi non sono utilizzati, perché non c'è la cultura della valutazione (DirDip18)*

*C'è un difetto di professionalità e nessuno se ne accorge. ... non perdo l'indipendenza se parlo con chi ha presentato il progetto. (VN17)*

Diversi componenti dei Nuclei non si sono sentiti tutelati e lamentano la mancanza di provvedimenti significativi per ridurre i conflitti di interesse di colleghi che ricoprono diversi altri ruoli oltre a quello di componente di un Nucleo. Sono stati riportati casi in cui non venivano dichiarate le consulenze avute come esperti per la realizzazione di proposte progettuali, o casi in cui il componente del Nucleo non si è astenuto dall'esprimere giudizi su progetti presentati dalla propria organizzazione di appartenenza.

*L'unica conseguenza è stata che occorre dichiarare di essere parte di un'altra Amministrazione ma noi non subiamo una riduzione penalizzante del compenso e questo aspetto non incide sul conflitto potenziale di interessi. L'unica cosa che devi fare è comunicare la situazione di conflitto e non puoi fare altro; sono io che per mia volontà mi tiro fuori dal tavolo ogni volta che occorre valutare un progetto proveniente da un'amministrazione per la quale ho un rapporto di consulenza, sono io che mi sento in difficoltà. (VN5)*

*E' tutto connesso all'onestà delle singole persone .... e il confine è piuttosto labile e non mi sento affatto tutelata. Questo si ripercuote sul mio lavoro con rabbia continua e carico di lavoro forte assumendo nei limiti possibili anche una funzione di controllore. (VN5)*

Tali carenze professionali 'a monte' hanno in genere origine da meccanismi di reclutamento del Nucleo palesemente non trasparenti e non meritocratici, come abbiamo già visto. In un caso estremo il Direttore di un Nucleo decise di dimettersi a seguito di ingerenze e di una selezione dei componenti del nucleo ritenuta eccessivamente orientata politicamente.

Una motivazione apportata talvolta da coloro che assumono questa posizione è che *manca il mandato valutativo e che prendere iniziativa rispetto alcuni fenomeni, di fatto, può essere controproducente. (Dir14)*

La mancanza di *commitment* viene giustificata da un clima generale (cioè comune a molte amministrazioni, non solo a quella di riferimento) di *‘ipocrisia totale rispetto la conduzione dei programmi’* (Dir14) e dalla debole indipendenza del Nucleo.

*Manca il mandato valutativo e ... prendere iniziativa rispetto alcuni fenomeni, di fatto, può essere contro produttore. Al tempo stesso vi è la mancanza di indipendenza, che è più un fatto formale che sostanziale. Il nucleo ... era formalmente indipendente ma ... con problemi di terzietà (...). La programmazione non esiste più e i nuclei sono unici relitti di un mondo che non esiste più. Lo spazio di azione è cambiato e le regole sono quelle di 20 anni fa! (Dir14)*

Pressioni politiche e dell'amministrazione, e/o comportamenti deboli o contraddittori di chi dirige il Nucleo possono spingere verso lo svuotamento delle funzioni del Nucleo e verso una totale paralisi. *Il Nucleo ha avuto un ruolo sempre più marginale, per motivi che non conosco. Non c'è stato più un coinvolgimento continuo del nucleo sulle attività di miglioramento dei processi. Ci sono state verifiche fatte dalla Commissione Europea, dal DPS-UVAL e raramente il nucleo è stato coinvolto. Questo è strano, ma non ho il ruolo per cambiare. (Dir21)*

*Il nucleo è passato dall'aver un ruolo eccessivo anche rispetto alle esperienze personali dei componenti a non averne proprio. Parlare col Nucleo era diverso dal parlare con l'AdG. A un certo punto il Nucleo è diventato un intralcio. ... La procedura prevedeva prima l'approvazione del Nucleo ....., poi il passaggio alla Giunta regionale. Però il Nucleo sicuramente era una sponda, al di là dell'appesantimento burocratico. La funzione del Nucleo era quella di mantenere l'impianto del progetto integrato, ma è stato un errore farlo entrare nella gestione. Il Nucleo fu lentamente esonerato. (Dir22).*

Il contributo del Nucleo diviene ambiguo anche a causa di pressioni diverse, scarso appoggio da parte del direttore del Nucleo e dissidi interni e viene percepito 'ad intermittenza' sebbene gli stessi componenti ne possano sollecitare il coinvolgimento.

*C'era un momento in cui il nucleo si tirava indietro motivandolo con problemi di indipendenza che non ho mai capito bene, perché il supporto all'attività di programmazione è nella legge istitutiva dei nuclei. (...) Delusione da parte nostra perché avevamo fatto la fatica per coinvolgerli, e l'avevamo fatto per ottenere supporto. Poi se questo non si materializza, delusione. (Dir21)*

In un caso un intervistato ha lamentato la completa assenza del Nucleo nelle commissioni di selezione dei progetti fatto che avrebbe comportato il raddoppio dei costi per la collettività; le rare volte che li hanno messi avrebbero pagato un gettone di presenza come componenti della commissione come fosse un'attività aggiuntiva e non dovuta. Lo scarso utilizzo del nucleo porta a un congelamento e impoverimento di possibilità di scambi e trasferimento della conoscenza. *A queste commissioni potremmo andare a fare almeno un poco di supporto metodologico usando strumenti come la multicriteri per l'analisi dei progetti o prima che esca il bando leggerlo e reagire. Ci sono molti campi che possono permettere il trasferimento di competenze. (VN17)*

## Riferimenti bibliografici

Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Meyer, J., & Allen, N. (1997). *Commitment in the workplace*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Morrow, P. & McElroy, J. (1993). "Introduction: Understanding and managing loyalty in a multi-commitment world", *Journal of Business Research*, 26, 1-2.

## Capitolo 5 - Tipi di conflitto, principi etici in gioco, e indicazioni per il codice etico

### Premessa

La nostra ricerca ha fornito indicazioni riguardo al funzionamento dei Nuclei e ai dilemmi etici che possono sorgere nel corso della loro attività. In questo capitolo proponiamo uno schema che incrocia i principi etici menzionati nel primo capitolo con alcuni conflitti e dilemmi etici evidenziati nelle interviste. Tale schema potrebbe fungere da guida per la stesura di un Codice Etico a sostegno di amministrazioni e Nuclei.

### 5.1 Dilemmi etici, attività dei Nuclei e contesto organizzativo e istituzionale

I dilemmi etici non dipendono prioritariamente o esclusivamente dall'oggetto specifico di lavoro né dalle propensioni individuali; come ampiamente discusso nei precedenti capitoli, il loro emergere è ampiamente influenzato dal contesto organizzativo e istituzionale. Questi problemi erano già stati segnalati in un documento della Rete dei Nuclei (istituita in base ad un regolamento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, che ha funzionato tra il 2003 e il 2009) intitolato "Proposte sulla ristrutturazione dei Nuclei delle Amministrazioni centrali" del 2007.

Indichiamo quindi di seguito una serie di tali questioni che se prioritariamente affrontate ridurrebbero l'insorgere di dilemmi etici; in alcuni casi la loro soluzione è propedeutica alla messa in funzione dei possibili strumenti di salvaguardia che tratteremo a termine del capitolo.

- a) La congruità della posizione del nucleo nell'amministrazione rispetto ai compiti che la l.144 assegna ai Nuclei e quelli che la stessa amministrazione può assegnare al Nucleo. Il regolamento dei Fondi Strutturali, per esempio, richiede che le valutazioni, inclusa la valutazione ex ante, siano svolte da un soggetto indipendente rispetto al soggetto che è responsabile per la stesura dei programmi.
- b) L'adeguatezza della composizione del Nucleo rispetto alla natura e complessità del lavoro e alla numerosità e onerosità dei compiti. E' necessario tarare la struttura, il numero dei componenti, il supporto tecnico-amministrativo che ricevono, le modalità di gestione del budget, rispetto alle funzioni e ai compiti affidati al Nucleo, piuttosto che alla quantità dei finanziamenti attesi. Un caso estremo, ma molto significativo, è dato dal MIUR: il Ministero appare aver ritenuto che un Nucleo di valutazione (nella forma che ha prevalso nell'attuazione della l.144)<sup>17</sup> non sarebbe riuscito a fare fronte alle sue necessità di valutazione. Di conseguenza, ha sciolto il Nucleo e costituito organismi appositi.
- c) La coerenza degli aspetti riguardanti la contrattualistica. Coerentemente con l'intento della l.144 di introdurre stabilmente nella PA una funzione di riflessione e valutazione, occorre reclutare soggetti con competenze tecniche e professionali che consentano ai componenti di

---

<sup>17</sup> Vedi appendice a) di questo capitolo.

svolgere pienamente la loro funzione. La questione contrattuale è particolarmente rilevante per i componenti dei Nuclei che vengono reperiti all'esterno dell'amministrazione ed occorre considerare:

- durata dei contratti: dovranno consentire un orizzonte temporale di minimo 4 anni o lungo (quindi, compatibilmente con la normativa, contratti di media durata) o se si prevede di dare una permanenza al Nucleo, di fare contratti a tempo indeterminato. Nel caso sia necessario utilizzare specifiche expertise, si possono prevedere contratti brevi, legati alla valutazione di singoli progetti, come supporto episodico.
  - rinnovo dei contratti: nel caso di contratti a tempo determinato, entrano in gioco la necessità di consentire la continuità nell'azione del Nucleo, evitando intervalli nella funzionalità del Nucleo o brusche variazioni di percorso, e quella di evitare l'insorgere di situazioni di soggezione dei componenti e del direttore rispetto all'amministrazione o ai politici. Si suggerisce di: (1) evitare le proroghe e prevenire l'insorgere di "emergenze" collegando la durata dei contratti ai momenti salienti della programmazione, (2) di programmare il rinnovo del Nucleo con sufficiente anticipo considerando che realisticamente, una procedura pubblica può richiedere da 8 mesi ad un anno di tempo, (3) di procedere di regola ad una nuova selezione pubblica prevedendo un limite di massimo due mandati successivi nello stesso Nucleo.
  - modalità di selezione che devono rispondere ai principi di competenza e trasparenza. Le procedure di selezione devono avvenire con modalità aperte e pubbliche. Per la composizione della commissione di selezione si dovrà decidere se includere soggetti esterni (p.es., personalità riconosciute del mondo accademico o professionale) o rappresentanti delle amministrazioni centrali di coordinamento. Un'altra decisione riguarda se includere la persona che fungerà da Direttore del Nucleo, e infine se includere le persone che eserciteranno funzioni di "committenza" nei confronti del Nucleo. In queste decisioni, vanno prese in considerazione le conseguenze delle modalità di selezione sui rapporti tra i componenti del Nucleo, il direttore del Nucleo e la struttura in cui il Nucleo è incardinato.
  - compensi e impegni da rispettare anche in termini di tempo da dedicare all'attività: obblighi su orari di lavoro e presenza da garantire in sede. Ad es., non prevedere compensi extra in caso di partecipazione a commissioni per la valutazione ex ante di progetti; utilizzare modalità contrattuali che consentano di richiedere l'esclusiva.
- d) Il ruolo e la responsabilità delle diverse figure, in particolare del Direttore/coordinatore del Nucleo:
- es. essere tenuto a intervenire in tutti quei casi in cui, tramite fonti diverse, si rileva un possibile conflitto di interessi di un membro rispetto a un determinato progetto, e indicazione di possibili soluzioni.
  - Chi dirige il Nucleo e i suoi componenti hanno uno status che gli permette di interagire efficacemente con il resto dell'amministrazione.
- e) La posizione dei componenti interni dei Nuclei quando questi ultimi sono composti prevalentemente da dipendenti interni all'amministrazione:
- Identificare se si dedicano al Nucleo in via esclusiva o parziale



- Nel caso di attività parziale, in cui partecipano solo a riunioni del Nucleo e sono stabilmente impegnati in altre attività dell'amministrazione, chiarire in anticipo come si risolve la questione dell'indipendenza.

Nella seguente tabella (Tab.1) vengono identificate alcune situazioni emerse come possibili fonti di conflitto o dilemma etico (1° colonna) e classificate in funzione dei principi etici in gioco (2° colonna).

In seguito vengono indicate possibili indicazioni per trattare il problema (3° colonna) e i soggetti che hanno una maggiore responsabilità circa la questione in oggetto e ne risponde direttamente (4° colonna). Lo schema non vuole rappresentare una proposta esaustiva ma piuttosto uno schema logico, successivamente implementabile, entro cui condensare tipologie di problemi, indicazioni operative e livello di responsabilità.

**Tabella 1. Conflitti e principi etici: indicazioni per il codice etico**

<i>Natura del conflitto</i>	<i>Principio etico in gioco</i>	<i>Indicazioni per il codice etico</i>	<i>Soggetti responsabili</i>
<b>Conflitti di interesse individuale e dilemmi etici</b>			
La commissione che esprime parere su un progetto o piano, o su una gara, è composta anche da uno o più membri che hanno interessi in gioco: sono stati o sono consulenti/dipendenti dell'ente proponente o svolgono attività professionale esterna che può trarre vantaggi dalle decisioni prese dalla Commissione	1d. Indipendenza (relazione intrattenuta dal valutatore)	Autodichiarazione iniziale e continua di tutte le possibili situazioni a rischio di conflitto di interesse da parte di ciascun membro, compreso il direttore.  Il membro del Nucleo, o il direttore, non deve far parte della commissione né esprimere parere su piano o progetto con esclusione dalla singola commissione	Direttore Nucleo  Singolo Componente Nucleo
Sfruttare il proprio ruolo all'interno del Nucleo per promuoversi individualmente e trarre vantaggio professionale da potenziali committenti della propria Regione (es. Comune per piani urbanistici)	1d. Indipendenza (relazione intrattenuta dal valutatore)	Il componente che non si muove a nome e nell'interesse dell'amministrazione nell'ambito dell'attività del nucleo va segnalato all'autorità competente per eventuale sanzionamento. Tale segnalazione può essere fatta da qualsiasi soggetto a conoscenza del fatto.	Direttore Nucleo  Componenti Nucleo  Altri
Sono chiamati a scrivere bandi e dare supporto alla programmazione membri che svolgono attività professionale connessa all'utilizzo di risorse comunitarie nella propria regione	1d. Indipendenza (relazione intrattenuta dal valutatore)	Il membro del Nucleo deve lasciare il Nucleo per incompatibilità	Direttore Nucleo  Dipartimento programmazione o altra struttura

<b>Conflitti tra diverse attività</b>			
Si contribuisce al documento di programmazione e si realizza anche la valutazione (ad eccezione di attività come l'identificazione di un sistema di indicatori)	1b, indipendenza di comportamento	Il direttore non attribuisce ai membri del Nucleo compiti incompatibili. I componenti rifiutano di svolgere compiti incompatibili	Direttore Nucleo  Componenti Nucleo
<b>Conflitti tra Amministrazione e nucleo</b>			
Accesso al dato o suo uso ostacolato da Autorità di gestione e/o da altri dipartimenti	1.a indipendenza: capacità di accedere alle informazioni	L'Autorità di gestione e il direttore del dipartimento di programmazione devono supportare attivamente l'accesso del Nucleo ai database dell'Amm. e ai sistemi di monitoraggio	Dir. Dip. programmazione o altro sogg  Dir Nucleo AdG
Il dipartimento sostiene un interesse esterno non giustificato dalla qualità del progetto	1.c. protezione da interferenze esterne	L'Amm. non deve esercitare pressioni sulle decisioni del Nucleo. Il Nucleo non deve accettare pressioni esterne o dell'Amm. In casi di discordanza non sanabile, fare ricorso a un parere esterno autorevole.	Dir. Dip. programmazione o altro sogg  Dir Nucleo
L'Amm. preme per fare in fretta, dato che i soldi si devono spendere	1.b indipendenza di comportamento	Il direttore svolge una funzione di individuazione delle priorità anche nel rispetto di esigenze tecniche e indicazioni dei tempi stabilite dai regolamenti dei Nuclei	Direttore Nucleo
Si chiede al nucleo di esprimere un parere su un investimento che è chiaramente inopportuno (es. investimento destinato ad esser utilizzato solo per pochi anni)	2.c uso efficiente delle risorse 4.b responsabilità nell'esprimere posizioni	Il direttore del Nucleo segnala formalmente nel contesto del parere sul progetto la non sostenibilità dello stesso o l'inutilità del parere e di conseguenza dell'istruttoria	Direttore Nucleo
Il nucleo è incapace di resistere alle pressioni del dirigente programmazione (direttore nucleo poco autorevole)	1.a indipendenza organizzativa	Nella selezione del direttore garantire competenze professionali e capacità di leadership coerenti	Dir. Dip. programmazione o altro sogg
Il componente del Nucleo non può interagire direttamente con l'autorità di gestione e con i dipartimenti ma subisce	1.a indipendenza organizzativa 2.c efficienza nell'uso delle risorse umane	Il componente deve poter lavorare sulla base di un piano di lavoro, accedendo a contatti con gli stakeholder	Dir. Dip. programmazione o altro sogg

l'intermediazione del direttore del Nucleo			
Nel caso di pareri necessari vincolanti o meno, il Nucleo non viene interpellato o viene interpellato tardivamente	1.a Indipendenza organizzativa (tutela proprio ruolo)	Il Direttore deve richiedere il coinvolgimento del Nucleo laddove previsto	Dir. Dip. programmazione o altro sogg AdG Dir. Nucleo
Utilizzo della valutazione e diffusione dei risultati ostacolati	3.a condivisione di conoscenza 3.b accountability	I risultati delle valutazioni devono essere messi disposizione di tutti i soggetti interessati e del pubblico, ed essere oggetto di dibattito.	Dip. Programmazione o altro sogg AdG Dir Nucleo
Il Nucleo è percepito da parte dell'amministrazione come arrogante e poco sensibile ai bisogni reali	1.a chiarezza del mandato 3.a apertura e condivisione conoscenza	I diversi attori (Nucleo AdG e Dip. programmazione) sono chiamati a costruire percorsi di condivisione della conoscenza finalizzati anche a una ridefinizione continua del mandato	Dir. Nucleo AdG
<b>Dilemma etico</b>			
Il progetto è già parzialmente completato e al nucleo viene richiesto parere di fattibilità (ospedale, tratta ferroviaria) per non perdere le risorse FESR	2b giustizia procedurale vs. 2.a tener conto dell'interesse pubblico	Investire della responsabilità di decisione l'Autorità di gestione, e fare in modo che si tratti di situazione eccezionale, dando indicazioni affinché non si ripeta	AdG Dir. Nucleo

Legenda:

Dir. Nucleo – Direttore del Nucleo

Dip. Dipartimento

AdG -Autorità di Gestione

## 5.2 Strumenti di salvaguardia

Tra gli strumenti di salvaguardia individuati per gestire e contenere problematiche etiche, di seguito discutiamo il ruolo che hanno svolto o potrebbero svolgere il DIPE, l'UVAL-DPS e la 'rete dei Nuclei'. La rilevanza di questi tre soggetti è stata ben evidenziata da molti intervistati. La normativa fa sovente riferimento alla necessità di una rete dei Nuclei<sup>18</sup> e il CIPE riconosce a entrambe (oltre che al sistema MIP/CUP) "funzioni orizzontali". Tale esigenza trova attualmente un debole riscontro nella pratica mentre molti intervistati ne richiedono l'attuazione.

Alcune funzioni del DIPE e dell'UVAL-DPS rappresentano una fonte di salvaguardia per i Nuclei in quanto possono:

- su richiesta delle Regioni intervenire in situazioni critiche;
- in qualità di membri delle commissioni di selezione garantire la competenza dei candidati prescelti;

<sup>18</sup> In particolare, la legge 144/1999, art. 1, e la direttiva del PCM del 13.10.1999.

- garantire il funzionamento della rete;
- favorire gli scambi tra Nuclei, aumentando visibilità e trasparenza;
- vigilare sull'efficacia della costituzione del Nucleo, sulla correttezza della sua posizione; istituzionale rispetto ai compiti che gli sono attribuiti sulla congruità del funzionamento del Nucleo rispetto alla legge 144/1999.<sup>19</sup>

La ‘rete’, infine, potrebbe rappresentare uno spazio, e non un organismo, di discussione dove i Nuclei possano mettere a fuoco problemi nuovi per i quali non si conoscono soluzioni certe e in cui si attiva il confronto tra pari. Una delle fonti dei codici etici è, infatti, data da norme condivise da una comunità professionale che ha spazi di confronto, anche riservati, e strumenti di comunicazione interna tramite cui sviluppare forme di supporto, sostegno, moral suasion, pressione sociale e aiuto nell’individuazione di soluzioni e suggerimenti che riguardano casi specifici. La credibilità di tali elaborazioni è data dal livello di legittimità riconosciuto a questi spazi di discussione, quando i soggetti coinvolti o a capo di tali attività godono di una reputazione elevata. E’ pertanto augurabile che venga rianimato il funzionamento della ‘rete’, tramite un coordinamento che fornisca un supporto affidabile ed efficace all’attività dei Nuclei, senza pretendere di imporre una direzione centralista.

### 5.3 Responsabilità per la distribuzione delle risorse ai Nuclei centrali

I soggetti che svolgono funzioni orizzontali (DIPE e DPS) dovrebbero sulla base del loro lavoro insieme ai Nuclei, delle attività della ‘rete’ e delle relazioni annue ricevute, poter accertare l’effettiva operatività dei Nuclei e segnalare al CIPE tale situazione al fine di subordinare la continuità dei finanziamenti ai Nuclei al rispetto di condizioni minime di status e indipendenza. Nell’appendice b. del presente capitolo presentiamo un breve excursus dei criteri di finanziamento dei Nuclei, a partire dalla loro istituzione sino al 2013, in cui si evidenzia l’evoluzione dei criteri di riparto delle risorse del Fondo istituito con la legge 144/1999.

In particolare, può essere oggetto di riflessione la situazione dei Nuclei centrali che emerge dai dati della ripartizione dei fondi del CIPE per gli anni 2011-2012. La situazione a giugno 2013 è la seguente:

Ministero	Nucleo	Assegnazioni CIPE 2011-2012	note
Affari esteri	No		
Agricoltura	No		
Ambiente	Si	209.000	
Beni culturali	Si	440.000	
Dip Pari Opportunità	No		
Interno	Si	431.000	
Istruzione Università		247.000	Verificare a chi sono andati

<sup>19</sup> A tal fine, il DIPE raccoglie le relazioni dei Nuclei, diffonde le informazioni, emana norme che hanno effetti sull’operato dei Nuclei, cura le delibere CIPE.

Ricerca		(solo 2011)	i fondi
PCM (DIPE)	Si	506.000 per DIPE 165.000 per coordinamento nuclei centrali	
Salute	insediato, ma non attivo	308.000	
Sviluppo economico	Si (Uval) fino al 2012	289.000 per MISE 247.000 per coordinamento nuclei regionali	Verificare a chi sono andati i fondi
Trasporti	No	321.000	I fondi si riferiscono all'attività passata. Ora le funzioni sono svolte dall'Ufficio centrale di bilancio del Ministero, senza costi

Non tutti i Ministeri hanno nuclei funzionanti. Alcuni Ministeri hanno attribuito le funzioni di valutazione ad istituti di diritto pubblico esterni (es. il MIUR, che ha istituito l'Indire, l'Invalsi e l'Anvur). Il CIPE distribuisce le risorse ai nuclei considerati funzionanti sulla base di relazioni annuali delle Amministrazioni che devono pervenire entro fine gennaio.

Come si può notare dalla tabella, l'UVAL e il DIPE ricevono fondi per le "funzioni orizzontali".

## Capitolo 6 - Suggerimenti per la stesura del Codice Etico

I risultati della ricerca suggeriscono di elaborare due documenti:

- 1) La **Carta delle relazioni tra Amministrazione e Nucleo**, che fissi le condizioni che l'amministrazione deve assicurare per la operatività del Nucleo, e in base alle quali il Nucleo è tenuto ad operare.
- 2) Il **Codice Etico** dei Nuclei di Valutazione.

### 6.1. Carta delle relazioni tra Amministrazione e Nucleo

La Carta potrà articolarsi nelle seguenti parti.

#### **Cosa devono fare le Amministrazioni:**

- a) Garantire una composizione del Nucleo che metta il Nucleo in condizione di operare. A tal fine devono:
  - a. Attribuire le funzioni di dirigente del Nucleo a persona in grado di interagire autorevolmente con gli interlocutori esterni, e di gestire i conflitti di interesse, e che possieda competenze che la mettano in grado di guidare una struttura che si occupa di valutazione, oltre che di supporto alla programmazione.
  - b. Selezionare i singoli componenti in base alla loro competenza, con procedura trasparente e pubblica
  - c. Dotare il Nucleo di un numero sufficiente di componenti per poter svolgere le attività richieste
  - d. Garantire forme contrattuali che pongano i componenti nella condizione di lavorare serenamente:
    - i. Durata del contratto certa, incluse regole per un eventuale rinnovo
    - ii. Compenso regolarmente percepito
    - iii. Modalità stabilite di impegno di lavoro, che includano (eventualmente) indicazioni specifiche per componenti esterni a tempo parziale, e per componenti interni non impegnati esclusivamente nel Nucleo.
- b) Assicurare l'indipendenza dei Nuclei:
  - a. Nella struttura istituzionale,
  - b. Nell'operato, prevedendo una separazione tra le attività di programmazione e di valutazione
- c) Sostenere finanziariamente l'attività del Nucleo: mettendo in bilancio una voce che riguarda il Nucleo, su cui far confluire i finanziamenti provenienti dal fondo del CIPE appositamente destinati al Nucleo

- d) Facilitare il lavoro dei Nuclei, mettendo a disposizione ogni informazione utile alla analisi valutativa (v. DPCM 3.8.2012, in attuazione art. 8 DLS 228/2011, allegato)

Le Amministrazioni non devono assegnare o richiedere compiti che non siano congrui rispetto alle modalità organizzative scelte e i Nuclei non dovrebbero accettarli.

**Le amministrazioni centrali di riferimento** (DIPE, DPS), responsabili del coordinamento dei Nuclei e del finanziamento, devono utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione (inclusa la definizione delle risorse disponibili per finanziare i Nuclei) per garantire l'indipendenza dei Nuclei, l'adeguatezza dell'organizzazione di ciascun Nucleo rispetto ai compiti affidati dalla legge, e l'appropriato funzionamento dei Nuclei e della rete

Il **Nucleo** che si trovi nelle condizioni premesse svolgerà le attività di valutazione richieste.

## 6.2. Codice Etico

### 6.2.1 A chi si rivolge il Codice Etico

Il codice etico si rivolge ai componenti dei Nuclei e a chi con loro interagisce.

### 6.2.2. Che cosa tratta il Codice Etico

Il codice etico si occupa di situazioni di dilemma etico in cui si possano venire a trovare i componenti dei Nuclei, nei rapporti tra loro e con esterni, e gli esterni che interagiscono con i Nuclei.

Esso si articola in due parti:

- La prima parte enuclea i principi etici che dovrebbero essere alla base del comportamento dei soggetti interessati,
- La seconda parte individua tipi e casi di conflitti e dilemmi in cui tali principi entrano in gioco e propone possibili modi per trattare queste situazioni.

## Principi etici

Questa parte richiamerà i principi etici che sono stati discussi e definiti nel capitolo 1.

### Indipendenza, evitare il conflitto di interesse dell'unità di valutazione

L'indipendenza è una caratteristica principale di una organizzazione che consente libertà di giudizio e apertura al fine di migliorare e che deve essere protetta da pressioni esterne finalizzate a:

- a) limitare le informazioni in modo tale che le valutazioni non contengano alcun contenuto critico;
- b) controllare il contenuto delle valutazioni in modo tale che non possa contribuire allo

- sviluppo di nuove conoscenze;
- c) ritardare il processo di valutazione o la restituzione dei risultati in modo da evitare che alcune decisioni possano essere influenzate dai contenuti della valutazione;
  - d) indurre i valutatori a focalizzarsi su aspetti marginali del programma o delle policy oggetto di valutazione.

L'indipendenza si articola in:

- *Indipendenza organizzativa*: riguarda la struttura e il ruolo dell'unità di valutazione, la sua collocazione, la sua capacità di accedere alle informazioni
- *Indipendenza di comportamento*: autonomia di giudizio, trasparenza nel riportare i risultati
- *Libertà dalle interferenze esterne*, per quanto riguarda il disegno della valutazione, i rapporti di lavoro dei valutatori, disponibilità di risorse
- *Evitare i conflitti di interesse*: relazioni intrattenute dal valutatore, suoi pregiudizi, suo precedente coinvolgimento nel programma da valutare, interesse economico nel programma da valutare, relazione familiare con chi potrebbe esercitare influenza sulla valutazione.

### **Agire nell'interesse pubblico**

- Tener conto dell'interesse e del bene pubblico al di là dell'analisi dell'interesse del singolo stakeholder: considerare il benessere della società nel suo insieme, equità
- Efficienza nell'uso delle risorse umane
- Giustizia tanto procedurale che distributiva
- Non far male
- Aiutare

### **Apertura**

- Condivisione di conoscenza
- Accountability

### **Responsabilità**

- Riconoscere i propri limiti tecnico-professionali
- Esprimere apertamente posizioni in situazioni rilevanti e controverse

### **Dilemmi etici**

Questa parte verrà articolata seguendo la logica della tabella contenuta nel capitolo 4, par. 2.

Vengono individuati tipi di conflitti o dilemmi etici, e precisamente:

- Conflitti di interesse individuale
- Conflitti tra diverse attività
- Conflitti tra Amministrazione e Nucleo
- Dilemmi etici.

Per ognuno di questi tipi vengono elencati casi che sono stati riscontrati nel corso della ricerca. Ciò non esclude che altri casi potrebbero aggiungersi quando se ne venga a conoscenza.



Per ognuno dei casi si indica quali sono i principi etici in gioco, chi riguardano (ruolo ricoperto), e quali indicazioni potrebbero essere date per trattare il caso.

### 6.2.3 Vita del Codice Etico

Per far sì che il Codice Etico non resti un documento slegato rispetto alla vita dei Nuclei, è necessario prevederne appropriate modalità di costruzione e utilizzazione.

Innanzitutto, un codice etico va condiviso tra coloro che lo utilizzeranno (Nuclei, amministrazioni di riferimento, amministrazioni che svolgono le funzioni orizzontali): è necessario prevedere una procedura partecipativa che porti alla stesura del codice. L'aggiornamento del codice dovrà pure avvenire con modalità partecipate.

Naturalmente, sia coloro che operano nei Nuclei, sia coloro che con i Nuclei hanno contatti devono conoscerlo e accettarlo: è, di conseguenza, auspicabile che sia inserito nei contratti dei componenti e direttori dei Nuclei e che formi parte del regolamento dei Nuclei e delle strutture in cui il Nucleo è incardinato o con cui interagisce (quindi, anche delle Autorità di Gestione dei programmi).

Inoltre, il Codice etico deve rientrare tra i contenuti delle attività formative per le amministrazioni e i Nuclei. Va data opportuna visibilità al Codice nei siti istituzionali delle amministrazioni dotate di Nuclei.

E' fondamentale prevedere strumenti che i componenti dei Nuclei possano utilizzare quando sorgono dilemmi etici, ed è importante che coinvolgano anche soggetti esterni al Nucleo e all'amministrazione di riferimento, utilizzando, naturalmente, accorgimenti tesi a proteggere gli individui da eventuali ritorsioni. Ci sono vari motivi per cui si può desiderare di rivolgersi a soggetti esterni al Nucleo o all'amministrazione: per trovare uno spazio di negoziazione più ampio, per assicurarsi indicazioni o maggiori informazioni, per tutelare le persone da possibili ripercussioni o per ottenere un intervento risolutivo da soggetti esterni.

Sono possibili diversi strumenti a garanzia del codice come: comitato di saggi, funzioni specializzate all'interno della rete dei Nuclei, un garante che raccolga le istanze e ne organizzi la discussione. Nel selezionare le opzioni adeguate è necessario assicurare da una parte la possibilità per gli individui di rivolgersi al soggetto deputato a svolgere una funzione di garante esterno, con la garanzia dell'anonimato e della confidenzialità, dall'altra la sicurezza che la questione sarà trattata. In particolare, è importante che negli incontri l'esistenza e la natura dei dilemmi etici che sono emersi sia riconosciuta e opportunamente trattata.

Si prevede un processo di adozione con le seguenti fasi di implementazione:

1. **Presentazione** e discussione della proposta di CE ai referenti dei Nuclei di valutazione centrali e regionali e alle amministrazioni in cui operano
2. Sviluppo attraverso un **processo partecipativo** del CE
3. Si identifica il **soggetto responsabile a livello nazionale** del monitoraggio dell'uso del CE (DIPE/DPS)
4. Il CE viene **sottoscritto** dai Nuclei, dalle amministrazioni coinvolte, dal DIPE e dal DPS

5. Il CE viene inserito nel **regolamento** dei Nuclei regionali e centrali
6. I principi vengono **sottoscritti** dai componenti dei Nuclei centrali e regionali e dall'Amministrazione in cui sono inseriti
7. Ciascuna amministrazione, insieme al Nucleo, realizza un auto-monitoraggio annuale del Codice.
8. Il **report di auto-monitoraggio annuale** viene comunicato dall'Amministrazione a DIPE e DPS che ne tengono conto per le loro rispettive funzioni nei confronti dei Nuclei, p.es., nel riparto dei Fondi.
9. L'utilizzazione del CE prevede lo sviluppo di diversi ambiti in cui trattare i dilemmi-conflitti in termini di '**spazi negoziali**'. Si potranno identificare diverse soluzioni grazie all'utilizzo di più strumenti, ad es. sezione apposita nel sito web "Rete dei Nuclei" in cui si trattano anonimamente alcuni problemi, supporto per trovare spazio negoziale, blog periodico su temi emersi, relazione annuale su sito UVAL-SNV, ecc.

Nel caso di non rispetto del CE vi saranno **conseguenze** sia individuali (conseguenze amministrative commisurate alla gravità della violazione del CE), sia sulle Amministrazioni (da conseguenze di tipo reputazionale a perdita dei fondi, o altro...).

Il CE mira a favorire una buona gestione dell'attività del Nucleo. Esso dovrebbe quindi entrare a far parte della vita dei Nuclei, che dovrebbero usarlo per auto valutarsi regolarmente, e che dovrebbero segnalarne la persistente adeguatezza o la necessità di prendere in considerazione nuove problematiche che si fossero manifestate. In altre parole, esso non deve diventare una nuova camicia di forza giuridica, ma deve essere uno strumento flessibile, capace di assecondare la vocazione dei Nuclei ad essere strumenti per il cambiamento.



## Appendice a. Organizzazione alternativa della funzione di valutazione in un'Amministrazione centrale

### Ministero dell'Istruzione

Il MIUR non ha in senso stretto un 'nucleo di valutazione' come previsto dalla legge 144/99 ma ha nel corso degli anni rafforzato le funzioni di ricerca e valutazione affidandone la gestione a tre istituti di diritto pubblico esterni: l'INDIRE che si occupa delle performance del sistema scolastico e della didattica, l'INVALSI per quanto riguarda le performance degli studenti sino al secondo ciclo e l'ANVUR, per il sistema della ricerca pubblica e dell'università. I regolamenti attuativi e/o istitutivi di tali istituti fanno riferimento al dettato della L 144/99 ed è quindi una logica conseguenza l'apparente assenza di 'un Nucleo di valutazione' così come lo conosciamo all'interno delle regioni o di altri Ministeri.

L'Indire è l'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa è un ente di ricerca di diritto pubblico dotato di autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare. L'istituto è in ordine temporale il primo istituto di ricerca del MIUR ed è articolato in tre nuclei territoriali con l'obiettivo di sostenere i processi di miglioramento della scuola attraverso attività di formazione e innovazione. L'Istituto è stato ripristinato dal 01/09/2012 a seguito della soppressione dell'ANSAS (Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica) che era stata istituita pochi anni prima (con L. 296/2006).

Con decreto n. 5 del 21 dicembre 2012 del MIUR è stato approvato lo Statuto dell'Istituto.

L'ente, con l'Invalsi e il corpo ispettivo del Miur, è parte del sistema di nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione professionale (V. Statuto Art.1 , di cui all'articolo 2, comma 4-undecies del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.)

Tra le finalità dell'Istituto (art.2 comma 5. Statuto) sono incluse funzioni di valutazione e supporto a processi di miglioramento del sistema scolastico e della didattica nell'ambito del SNV attraverso specifici progetti autonomi o in affidamento.

Tra i compiti previsti nello Statuto per il consiglio d'amministrazione dell'istituto vi è anche la nomina dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) (Art.11 comma 3 Lettera f. dello Statuto) che si occupa della valutazione delle performance sul piano amministrativo (art.14 Statuto).

### L'ANVUR

L'ANVUR è l'Agenzia per la valutazione del sistema Universitario e della ricerca e "sovrintende al sistema pubblico nazionale di valutazione della qualità delle Università e degli Enti di ricerca. Essa cura la valutazione esterna della qualità delle attività delle Università e degli Enti di Ricerca destinatari di finanziamenti pubblici e indirizza le attività dei Nuclei di valutazione. Infine, valuta l'efficacia e l'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione."

(...) "Essa opera in coerenza con le migliori prassi di valutazione dei risultati a livello internazionale e in base a principi di autonomia, imparzialità, professionalità, trasparenza e pubblicità degli atti. Si attiene alle linee guida per l'assicurazione della qualità nell'area dell'educazione superiore europea, European Standards and Guidelines, ESG-ENQA" adottate nella Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europei (2006/143/CE).

La struttura prevede due aree di valutazione:

**Area della valutazione delle Università.** Svolge le attività di valutazione delle università sia statali che non statali, compresi gli istituti a ordinamento speciale e gli Enti del Comparto dell'AFAM. Può svolgere tali attività anche nei confronti di centri e consorzi interuniversitari e dei consorzi per la ricerca universitaria, nonché altre strutture universitarie.

**Area della valutazione della Ricerca** Svolge le attività di valutazione della ricerca relativa a Università, Enti e istituzioni pubbliche di ricerca. Può svolgere tali attività anche nei confronti di altre strutture di ricerca

Con DPR1 febbraio 2010, n. 76 viene emanato il regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 140, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. (10G0098) (GU n.122 del 27-5-2010 - Suppl. Ordinario n. 109 )

Il decreto fa riferimento all'Art 69 della legge 144 /99 istitutiva dei Nuclei. Il Testo del regolamento attuativo del suddetto A 69 L.144/99 cita all' ART. 10 (monitoraggio e valutazione):

1. A livello nazionale viene attivato un sistema di monitoraggio e di valutazione dell' IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore) integrato anche con le attività svolte dalle Regioni in relazione ai programmi finanziati dal Fondo sociale europeo, secondo le linee guida definite dal Comitato nazionale di cui all'articolo 69, comma 2, della legge n. 144 del 1999, adottate con gli accordi di cui all'articolo

Le attività di valutazione vengono svolte in gran parte con la consulenza di esperti esterni o tramite incarichi professionali.

## **INVALSI**

L'INVALSI è l'Ente di ricerca dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che ha raccolto, in un lungo e costante processo di trasformazione, l'eredità del Centro Europeo dell'Educazione (CEDE) istituito nei primi anni settanta del secolo scorso, sulla base delle vigenti Leggi, che sono frutto di un'evoluzione normativa significativamente sempre più incentrata sugli aspetti valutativi e qualitativi del sistema scolastico.

L'istituto è soggetto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione che individua le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività. La valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all'Istituto. Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione. (G. U. n. 155, 4 luglio 2013).

## **Riferimenti sitografici**

Statuto Indire [http://www.indire.it/templates/doc/Statuto\\_Indire.pdf](http://www.indire.it/templates/doc/Statuto_Indire.pdf)

Sito ANVUR <http://www.anvur.org/index.php?lang=it>

SitoInvalsi

## Appendice b. Un excursus dei criteri di finanziamento dei Nuclei

La legge istitutiva dei Nuclei legge n.144/99, art.1, al comma 7 istituiva un Fondo, pari a 8 miliardi nel primo anno, finalizzato a sostenere i Nuclei e i soggetti centrali deputati a coordinarli. IL CIPE tramite delibere annuali<sup>20</sup> ha disposto il riparto del Fondo – tra i Nuclei delle Regioni e delle Province autonome, e i Nuclei delle Amministrazioni centrali.

Nelle diverse annualità i criteri di riparto del Fondo non si sono mantenuti costanti ma hanno subito delle modifiche.

Il primo anno è il 1999, coincidente con la costituzione dei Nuclei, i cui si ritenne di dover ripartire il predetto importo di lire 8 miliardi, assegnando lire 7 miliardi a favore delle 8 Regioni meridionali e lire 1 miliardo a favore del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, per le predette attività di coordinamento del CIPE (Del.179/1999). Veniva prevista l'assegnazione, a ciascuna Regione meridionale, di una quota fissa di lire 350 milioni per le esigenze di costituzione dei Nuclei, e una ulteriore quota variabile ripartita secondo i criteri previsti nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006. L'anno successivo analogamente a quanto successo per le Regioni del Mezzogiorno viene con simili criteri viene ripartito tra le Regioni del Centro – Nord e le Province autonome l'importo di lire 7 miliardi quale contributo per l'avvio dei Nuclei(Deliberazione 93/2000). La ripartizione prevede l'assegnazione, a ciascuna Regione e Provincia autonoma, di una quota fissa di lire 300 milioni per le esigenze minime di costituzione dei predetti Nuclei, e di una ulteriore quota variabile ripartita in ragione della popolazione residente.

Nel 2000, tenuto conto che alcune Amministrazioni centrali (Ministeri dei Lavori pubblici, dei Beni Culturali, degli Interni, degli Affari Esteri, della Sanità e il Dipartimento PPOO), avevano avanzato richiesta di finanziamento per l'avvio dei Nuclei centrali avviene la ripartizione di un importo di circa 2,4 miliardi.

Nel 2001 la ripartizione dell'importo di lire 8 miliardi tra i Nuclei delle Amministrazioni centrali viene effettuata tramite l'attribuzione di una quota fissa di lire 400 milioni, oltre a una quota variabile che tiene conto delle esigenze di tali Amministrazioni in relazione alla loro specifica missione istituzionale, nonché della titolarità di Programmi operativi nazionali nell'ambito del Q.C.S. 2000-2006 e della conseguente possibilità di ricorso alle risorse finalizzate all'assistenza tecnica per cofinanziare le attività dei Nuclei (Deliberazione n.67/2001). Nello stesso anno si avvia inoltre il finanziamento della Rete dei Nuclei per lo svolgimento di “funzioni orizzontali”.

Tra il 2002 e il 2005 tra i criteri di ripartizione compaiono oltre alla quota fissa del 50% che permane per tutte le Amministrazioni interessate che abbiano costituito il Nucleo e che abbiano risposto al questionario, due ulteriori quote variabili del 25% ciascuna, riferita all'adeguata composizione dei Nuclei in relazione alle competenze attribuite e, alla coerenza delle attività

---

<sup>20</sup>delibere n. 179/1999 ( G.U. n. 14/2000), n. 93/2000 ( G.U. n. 256/2000), n. 116/2000 ( G.U. n. 8/2001), n. 143/2000 ( G.U. n. 64/2001), n. 67/2001( G.U. n. 183/2001), n. 98/2002 ( G.U. n. 15/2003) e n. 122/2003 ( G.U. n. 113/2004), n. 54/2005 ( G.U.n. 251/2005), n. 5/2006 ( G.U. n. 212/2006), n. 102/2007 ( G.U. n. 41/2008) e n. 85/2008 ( G.U. n. 10/2009) n. 26/2013 (G.U. n.126/2013)

effettivamente svolte con quanto previsto dalla normativa. I criteri di ripartizione delle annualità 2005 e 2006, tenevano conto di tre criteri ulteriori:

a) della effettiva operatività dei Nuclei in relazione alle attività realizzate, che dovranno essere strettamente coerenti con quanto previsto dalla norma stessa e con le altre funzioni assegnate ai Nuclei con norme successive;

b) della presenza di componenti a tempo pieno e con il livello di specializzazione previsto dalle norme;

c) della utilizzazione delle risorse assegnate dal CIPE per esigenze strettamente connesse al funzionamento dei Nuclei.

Nel corso degli anni quindi si modifica la distribuzione delle risorse e nel 2008 una Regione come la Lombardia, la più popolosa in Italia con circa 9 milioni di abitanti, diventa la Regione che assorbe la quota maggiore di risorse tra tutte le Regioni (1.451.704 v/s la Calabria con 759.988).

Nella Deliberazione CIPE n.6/2006 si fa riferimento alla necessità di monitorare con maggiore attenzione l'operatività dei Nuclei rinviando ad un momento successivo la ripartizione del restante importo per l'anno 2006. La nuova attività di monitoraggio viene affidata al Servizio centrale di segreteria del CIPE, *“dando priorità all'obiettivo di assicurare la massima coerenza fra il cofinanziamento da assegnare e le attività svolte dai Nuclei stessi nonché il progressivo consolidamento della struttura operativa”*.

Il mancato rispetto di alcuni criteri nel corso del tempo porta alcune Amministrazioni ad essere escluse dai finanziamenti. Ad esempio nel 2007 non vengono disposte assegnazioni di risorse a favore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che non aveva ancora comunicato la costituzione del Nucleo di validazione.

Nel 2010 il CIPE fa riferimento alla necessità di rivedere e decidere con modalità partecipate i criteri di ripartizione delle risorse dei Nuclei. Nella Deliberazione n.102/2010 affermava che i futuri riparti sarebbero stati definiti anticipatamente, anche attraverso una riflessione comune che doveva coinvolgere il sistema dei Nuclei, e che avrebbero tenuto conto non solo della capacità ma anche della qualità ed efficacia della spesa delle risorse assegnate ai Nuclei, nonché della disponibilità di forme di cofinanziamento da parte delle Amministrazioni di appartenenza. Il monitoraggio di tali aspetti veniva affidato al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sebbene i Nuclei regionali negli anni non abbiamo mai svolto attività sostanziale di monitoraggio tra i criteri di ripartizione delle risorse permane il riferimento a tale attività prevista originariamente nella legge 144/1999. Si afferma, infatti, che per soddisfare i criteri rispetto alla loro effettiva funzionalità devono realizzare almeno una delle sotto attività connesse alle macrovoci di:

- Valutazione,
- assistenza alla programmazione
- Monitoraggio.

La Delibera n.26 Cipe del 2013, infine, definisce un criterio più stringente per i Nuclei centrali

condiziona l'erogazione del 50 per cento della quota assegnata a ciascun Nucleo delle Amministrazioni centrali all'avvenuta trasmissione al Comitato CIPE delle linee guida di cui alla legge 196/2009. La Delibera n.26 anticipa altri cambiamenti che interverranno nel riparto del fondo affermando che saranno definiti nuovi criteri di ripartizione, tenendo conto di alcuni fattori tra cui le nuove funzioni assegnate ai Nuclei centrali dal DPCM del 3 agosto 2012.



## **ALLEGATO 1 - Metodologia seguita per le interviste**

Lo studio si è avviato a metà settembre 2013, la maggior parte delle interviste si sono realizzate nel corso del mese di Novembre. La prima parte dell'indagine ha previsto attività di desk con analisi dei Codici etici e della letteratura in merito a questioni etiche nelle attività di valutazione; tale lavoro è stato in via preliminare presentato da Nicoletta Stame nel seminario del 29 ottobre organizzato dal DPS-UVAL nell'ambito del Progetto NUVAL e rivolto ai Nuclei di valutazione delle Amministrazioni Centrali e Regionali.

I Nuclei di valutazione su cui in una fase iniziale si è pensato di incentrare lo studio sono stati ufficialmente informati del progetto di ricerca dallo stesso Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (con Nota del 18 ottobre 2013). Il campione era composto da vari tipi di soggetti:

1. Componenti dei nuclei;
2. Direttori dei Nuclei;
3. Valutatori esterni, attivi sul mercato;
4. Dirigenti del Dipartimento Programmazione o altri Dipartimenti
5. Referenti Autorità di gestione
6. Esperti che operano nella valutazione dei Nuclei centrali o che sono stati coinvolti nella fase iniziale in processi di reclutamento.

### **Metodo**

A seguito di un confronto con il Comitato Istituzionale Tecnico Scientifico del Progetto NUVAL sono stati individuati alcuni casi di Nuclei regionali e centrali e un elenco di referenti possibili. Abbiamo identificato i referenti secondo i seguenti criteri: per i componenti e i direttori dei Nuclei, abbiamo cercato persone che avessero un'esperienza consolidata di lungo periodo in Nuclei che hanno operato su vari fronti (valutazione di progetti, sostegno all'amministrazione e alla programmazione, valutazione di programma, etc.), in qualche caso includendo persone che al momento lavorano altrove. Per quanto riguarda valutatori esterni, dirigenti e autorità di gestione dei programmi, abbiamo intervistato persone che abbiano avuto responsabilità nell'istituzione o reinsediamento dei Nuclei e/o che abbiano avuto contatti significativi con i Nuclei: come responsabili di progetti locali, come valutatori dei programmi, come responsabili dell'unità organizzativa in cui il Nucleo era incardinato, come responsabili di interventi valutati dal Nucleo, etc.

I soggetti sono stati contattati preliminarmente per via telefonica e in seguito anche via e-mail. Sono stati spiegati gli obiettivi, è stata inviata copia della Nota conoscitiva predisposta dal DPS e si sono concordate le modalità e i tempi per realizzare l'intervista. In tutti i casi si è garantito l'anonimato dell'intervistato.

Si sono realizzate complessivamente n. 33 interviste semi-strutturate di persona o telefoniche. In tre casi si è trattato di un colloquio-intervista di gruppo.

Inoltre, particolarmente importante è stato il confronto con i Nuclei in occasione del seminario del 29 ottobre organizzato dal DPS UVAL nell'ambito del Progetto NUVAL, successivamente al quale alcuni componenti dei Nuclei hanno di propria iniziativa fornito informazioni e contatti.

### **Analisi dei dati**

Le interviste talvolta, con il permesso dell'intervistato, sono state registrate e sbobinate integralmente mentre in altri casi, sempre con il permesso dell'intervistato, sono stati presi appunti dettagliati durante il colloquio.

L'analisi dei dati è consistita in un'analisi di contenuto con identificazione di ciascuna parte del testo per aree tematiche e sotto-aree.

Tutte le frasi che sono state riportate nel testo in corsivo con accluso un codice identificativo, con numerazione progressiva dell'intervistato, sono conformi all'originale. In alcuni casi l'intervistato ha richiesto e avuto a disposizione il testo della propria intervista e ha avuto la possibilità di visionarlo e fornire con maggiore precisione alcune informazioni.

I codici identificativi utilizzati nel testo permettono di identificare il ruolo del soggetto a cui si riferisce la citazione:

- VN = Valutatore Nucleo
- DirDip = Direttore dipartimento
- Dir = Dirigente
- AG= Autorità di gestione
- VI= Valutatore Indipendente
- VNC= Valutatore nucleo Centrale
- DNC= Direttore Nucleo Centrale

### **Schema riassuntivo delle persone intervistate:**

n. 19 componenti e direttori di Nuclei regionali
n. 3 individui operanti in Amministrazioni centrali
n. 5 componenti e direttori di Nuclei centrali
n. 5 Valutatori esterni, attivi sul mercato
n. 1 Altri testimoni chiave
<b>Totale 33</b>

Complessivamente sono stati intervistati individui che operano nei Nuclei di 10 Regioni. In due casi si è trattato di una intervista di gruppo che ha coinvolto più soggetti del Nucleo.

Tra gli intervistati vi erano 5 direttori dei Nuclei.