



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica
Ufficio per la valutazione della *performance*

Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche

N. 4

Novembre 2019

INDICE

1	Presentazione.....	4
2	Che cosa è la valutazione partecipativa? Finalità e principi	6
3	I modelli per la valutazione partecipativa.....	9
4	Gli attori chiave	11
5	Il processo di valutazione partecipativa.....	12
5.1	Mappatura degli stakeholder.....	13
5.2	Selezione dei servizi, delle attività e delle modalità di coinvolgimento	17
5.3	Selezione dei cittadini/valutatori.....	21
5.4	Dimensioni di performance	21
5.5	Motivazione dei cittadini/valutatori e dei dipendenti pubblici	22
5.6	Valutazione delle attività e/o dei servizi.....	23
5.7	Utilizzo dei risultati della valutazione	23
6	Prospettive evolutive	25

Queste linee guida sono redatte ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 e del dPR 9 maggio 2016, n. 105 (art. 3, comma 1) che attribuiscono al Dipartimento della funzione pubblica le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della performance, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la Performance di cui all'articolo 4 del citato dPR.

Il successivo d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, pur confermando nelle sue linee generali l'impianto originario del d.lgs. 150/2009, ha inteso rafforzare il ruolo dei cittadini e utenti nel ciclo di gestione della performance. Il nuovo articolo 19-bis, infatti, ha introdotto delle innovazioni incidendo sulla disciplina relativa al coinvolgimento di cittadini ed utenti nel processo di misurazione della performance organizzativa.

In questa sede, si intendono, quindi, fornire alle amministrazioni indicazioni metodologiche in ordine alle modalità attraverso le quali assicurare detto coinvolgimento.

Presentazione

La promozione della partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle politiche pubbliche è ispirata dall'art. 118 della Costituzione, meglio noto come principio di sussidiarietà. In particolare, la sussidiarietà orizzontale vede il cittadino, sia come singolo sia attraverso associazioni, quale soggetto attivo che può collaborare con le istituzioni negli interventi che incidono sulle realtà sociali a lui più vicine.

Con la modifica del d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150, operata dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, il Legislatore ha dato maggiore concretezza al principio astratto della partecipazione con riferimento al ciclo della *performance*.

In particolare, l'art. 7 delinea, al comma 2, lett. c), la partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione declinandola su tre cardini fondamentali:

- ✓ sotto il **profilo soggettivo**, sono protagonisti dei processi valutativi sia i cittadini che gli "utenti finali" dei servizi resi dall'amministrazione; il duplice riferimento è diretto a coinvolgere nella valutazione i fruitori delle "attività istituzionali" e dei "servizi pubblici". A tali categorie vanno aggiunti tutti gli altri portatori di interesse (cd. *stakeholder*) in qualsiasi modo direttamente o indirettamente interessati all'operato dell'amministrazione;
- ✓ sotto il **profilo oggettivo**, l'ambito della valutazione concerne la qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni;
- ✓ sotto il **profilo procedimentale**, la partecipazione alla valutazione è coerentemente ricondotta all'ambito specifico "*della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis*".

L'articolo 8 prevede che il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa (SMVP) concerne, in particolare:

- ✓ la **rilevazione del grado di soddisfazione** dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;
- ✓ lo **sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni** con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione.

L'art. 19-bis, inoltre:

- ✓ prevede che la partecipazione dei cittadini alla valutazione della *performance* organizzativa possa avvenire anche "in forma associata";
- ✓ individua l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) quale possibile interlocutore dei cittadini e degli utenti a cui può essere direttamente comunicato "*il proprio grado di soddisfazione per le attività e per i servizi erogati*";
- ✓ impone un vero e proprio obbligo per le amministrazioni di favorire la "valutazione partecipata" e di predisporre sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione;
- ✓ dà uno specifico ruolo anche agli "utenti interni" cioè ai settori delle strutture amministrative che si avvalgono di servizi strumentali e di supporto dell'amministrazione valutata;
- ✓ prescrive la pubblicazione dei risultati della rilevazione del grado di soddisfazione dei soggetti su attività e servizi con cadenza annuale;
- ✓ demanda all'OIV la verifica dell'effettiva adozione dei sistemi di rilevazione ed impone al medesimo Organismo di tener conto dei risultati sia ai fini della valutazione della *performance* organizzativa dell'amministrazione e sia, in particolare, ai fini della validazione della Relazione annuale sulla *performance*.

Dare attuazione a tali disposizioni, all'interno dei Sistemi di misurazione e valutazione, spetta a ciascuna amministrazione sulla base degli indirizzi emanati dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), al quale sono attribuite le funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio in materia di ciclo della *performance*, avvalendosi del supporto tecnico e metodologico della Commissione Tecnica per la *Performance* (CTP) di cui all'articolo 4 del dPR n. 105/2016.

Il coinvolgimento di cittadini e utenti nel processo di valutazione della *performance*, oltre a rispondere al quadro normativo sopra delineato, è funzionale al perseguimento delle finalità intrinseche dei sistemi di valutazione delle prestazioni (*performance management*). Questi, infatti, non sono dei semplici sistemi informativi interni, ma puntano ad incidere su dimensioni quali l'impatto delle politiche e dei servizi pubblici sulla collettività e la fiducia dei cittadini nelle amministrazioni pubbliche. Attraverso tale coinvolgimento è possibile cogliere i vari significati e la differente rilevanza che i diversi *stakeholder* attribuiscono ai risultati conseguiti dall'amministrazione.

Un'apertura, in chiave partecipativa, della valutazione della *performance* organizzativa diventa quindi imprescindibile per tre diverse ragioni:

- ✓ **per eliminare l'autoreferenzialità:** la *performance* organizzativa non deve essere valutata nella sola ottica dell'amministrazione, ma anche secondo la prospettiva degli utenti, poiché la generazione di valore pubblico va osservata pure secondo la loro percezione e realizzata con la loro partecipazione;
- ✓ **per rafforzare i sistemi di gestione della *performance*:** attraverso una maggiore coerenza tra le diverse dimensioni della *performance* organizzativa (efficienza, efficacia quantitativa e qualitativa, impatti) si favorisce la finalizzazione dei suddetti sistemi verso il miglioramento del livello di benessere di cittadini ed utenti;
- ✓ **per soddisfare i requisiti normativi minimi**, quali quelli citati in apertura di paragrafo.

Gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche per rafforzare il ciclo della *performance*, migliorandone l'apertura in chiave partecipativa sia al loro esterno che al loro interno, sono molteplici e non si escludono a vicenda: mappa degli *stakeholder*, rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, carta dei servizi, partecipazione dei cittadini nelle decisioni, valutazione esterna (partecipativa, attività di controllo o *audit* professionale), co-produzione di servizi, per menzionarne solo alcuni. In questa prospettiva le amministrazioni possono anche mettere a frutto il patrimonio conoscitivo ed informativo sviluppato attraverso l'esperienza in materia di *standard* di qualità e carte dei servizi.

L'approccio partecipativo va, quindi, inteso nella maniera più ampia possibile lungo tutto il ciclo della *performance*: dalla fase di programmazione fino a quella di valutazione, secondo i modelli più innovativi di *governance*, promossi anche a livello internazionale. Tuttavia, in questa prima fase, il DFP intende fornire indicazioni metodologiche prevalentemente in ordine alle modalità di coinvolgimento dei cittadini nella fase di valutazione delle attività e dei servizi erogati, secondo un principio di gradualità (si veda più avanti la c.d. "Scala di sviluppo della valutazione partecipativa"), con l'obiettivo di promuovere il miglioramento continuo dei sistemi di *performance management*.

In considerazione delle difficoltà connesse alla progettazione e all'utilizzo di strumenti di valutazione partecipativa e del diverso grado di maturità delle amministrazioni, le indicazioni di seguito fornite potranno essere implementate in maniera graduale. Ogni amministrazione, quindi, nel rispetto dei criteri di selezione di seguito indicati (cfr. par. 5.2), potrà individuare, nell'ambito del proprio

Sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVP), le attività e/o i servizi a cui applicare il **modello di valutazione partecipativa**, definendo al contempo un arco temporale, non superiore al triennio, entro il quale la partecipazione riguarderà tutte le attività e i servizi erogati, migliorando il circuito fra amministrazioni, cittadini ed imprese.

1 Che cosa è la valutazione partecipativa? Finalità e principi

La valutazione partecipativa è una forma di valutazione della *performance* che avviene nell'ambito di un rapporto di collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini, coinvolge non solo gli utenti esterni ma anche quelli interni e comprende diversi ambiti e strumenti. All'interno di tale rapporto, il processo può essere guidato prevalentemente dall'amministrazione (valutazione partecipativa) o dai cittadini (valutazione civica).

Molti metodi di valutazione, anche sofisticati, non riconoscono agli *stakeholder* autonomia nella valutazione. Il punto di vista dei cittadini è considerato oggetto di indagine, ovvero uno dei tanti punti di vista da tenere in considerazione durante la valutazione. Nella valutazione partecipativa, invece, tale prospettiva si ribalta. Il cittadino e/o l'utente cessa di essere esclusivamente oggetto di indagine, diventando co-valutatore delle attività e dei servizi di cui beneficia, anche ai fini del miglioramento organizzativo.

La valutazione partecipativa è svolta in collaborazione con i cittadini e/o gli utenti, mediante l'utilizzo di metodologie dichiarate e controllabili aventi anche lo scopo di ridurre l'asimmetria informativa, per la formulazione di giudizi motivati sull'operato dell'amministrazione. Sono dunque i cittadini e/o gli utenti stessi, dotati di adeguati strumenti, a produrre informazioni rilevanti per la valutazione dei servizi. L'attività di valutazione partecipativa consente così di monitorare e verificare, ad esempio, il rispetto di determinati *standard* quanti-qualitativi previsti da impegni contrattuali o carte dei servizi o il grado di rispondenza di determinate attività e servizi alle attese dei cittadini e/o utenti.

La valutazione partecipativa ha come principale finalità l'integrazione dell'azione amministrativa con il punto di vista dei cittadini e/o degli utenti. Le informazioni raccolte a valle del processo di partecipazione sono rilevanti ai fini della programmazione futura e utili al miglioramento delle attività e dei servizi erogati dall'amministrazione.

La valutazione partecipativa mira a:

- ✓ **migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici**, avvicinandoli ai reali bisogni dei cittadini grazie alle loro idee e suggerimenti, attraverso cui raggiungere una conoscenza più completa dei bisogni;
- ✓ **promuovere processi di innovazione amministrativa**;
- ✓ **mobilitare risorse e capitale sociale presenti sul territorio**, attivando processi di cittadinanza attiva, responsabilizzando e motivando i cittadini per rafforzare la coesione sociale e il senso di appartenenza alla collettività;
- ✓ **gestire e ridurre i conflitti**, rafforzando la fiducia nelle istituzioni e contrastando il *deficit* di legittimità e consenso, anche attraverso il miglioramento della trasparenza e l'apertura verso l'esterno dell'operato dell'amministrazione pubblica;
- ✓ **integrare il *performance management* nei processi decisionali**, collegando realmente la valutazione alla pianificazione, migliorando l'uso delle informazioni di *performance* sia da parte dei dirigenti pubblici e dei politici, sia da parte dei cittadini.

È fondamentale identificare i principi più rilevanti che sono alla base della valutazione partecipativa:

1. **lavoro in collaborazione tra amministrazioni pubbliche e attori sociali**, ovvero cittadini attivi e organizzazioni di promozione e di tutela dei diritti; per essere efficace, tale legame deve ispirarsi all'esplicita condivisione di obiettivi di miglioramento che si vogliono perseguire, mettendo insieme diversi tipi di risorse;
2. **piena consapevolezza (sia da parte dell'amministrazione che dei cittadini) della necessità di superare l'autoreferenzialità** nell'affrontare gli aspetti connessi alla qualità dei servizi e/o delle attività oggetto di valutazione;
3. **valutazione partecipativa quale strumento aperto a tutti coloro che intendono fornire il proprio apporto costruttivo e concreto** senza secondi fini; il concetto alla base dell'apertura agli *stakeholder* è che il loro coinvolgimento possa spingere le amministrazioni pubbliche a migliorare le attività e i servizi erogati.

Occorre poi ricordare che esistono una serie di **fattori abilitanti** che possono favorire il successo delle iniziative di valutazione partecipativa. Tra di essi si segnalano:

- l'utilizzo di strumenti quali la mappatura degli *stakeholder*, la carta dei servizi, la mappatura dei processi, la rilevazione del grado di soddisfazione, il *Common Assessment Framework*, il *benchmarking* ecc. che "preparano il terreno" per la valutazione partecipativa e facilitano l'identificazione dei valutatori e dei servizi oggetto di valutazione;
- un sistema di *performance management* già attento alle dimensioni di impatto-*outcome* e di qualità: un sistema che contiene obiettivi e indicatori rilevanti e comprensibili per i cittadini, infatti, è di per sé in grado di attrarre l'interesse dell'opinione pubblica e favorire un meccanismo di *accountability* verso l'esterno;
- la disponibilità delle competenze professionali e delle risorse (materiali e immateriali) necessarie a sostenere l'impegno nel tempo;
- un alto *commitment* politico che assicuri non solo la continuità, ma anche la promozione e il rafforzamento, dei processi di valutazione partecipativa.

La valutazione partecipativa, sebbene sia meno soggettiva di altri strumenti quali la *customer satisfaction*, può presentare comunque **distorsioni cognitive (c.d. bias)**.

Le decisioni relative alla progettazione, conduzione e rendicontazione dei risultati di qualsiasi valutazione sono caratterizzate da *bias*. A titolo di esempio, si menzionano i momenti della scelta dei servizi e delle attività oggetto della valutazione, la selezione dei cittadini e/o utenti che partecipano alla valutazione e le loro modalità di coinvolgimento, la selezione delle dimensioni di *performance* oggetto della valutazione, ecc. I *bias* emergono quando, a causa di errori nella suddetta fase di selezione, importanti categorie di *stakeholder*, servizi salienti o aspetti rilevanti di *performance* sono esclusi dalla valutazione. Anche la fase di elaborazione e interpretazione dei dati raccolti può essere affetta da *bias*, intenzionali o non. Un *bias* importante deriva dall'influenza che le caratteristiche personali e le esperienze di vita del valutatore hanno sul suo giudizio.

Le indicazioni fornite di seguito in ordine alla corretta implementazione della valutazione partecipativa riducono alcuni di questi *bias* – tra l'altro comuni o persino più enfatizzati in altre forme di valutazione – poiché molte delle decisioni su elencate sono condivise con il cittadino e/o con l'utente.

Tra i *bias* più rilevanti, possono essere segnalati a titolo di esempio:

- la non corretta selezione dei soggetti da coinvolgere: escludere qualche soggetto significherebbe raccogliere informazioni parziali e tendenzialmente poco affidabili;
- la resistenza alla valutazione: la valutazione può essere ostacolata in ragione delle potenziali conseguenze. Tale effetto può potenzialmente essere amplificato dal fatto di coinvolgere

nella valutazione soggetti esterni. Per limitare tale rischio, può essere utile che il coinvolgimento dei cittadini e/o degli utenti avvenga in una logica partecipativa basata sulla condivisione del maggior numero possibile di informazioni, per assicurare una conoscenza più approfondita e completa dei servizi e delle attività da valutare;

- la scelta degli strumenti/metodologie di partecipazione: esistono vari esempi di metodologie, quantitative come i questionari standardizzati e qualitative come i gruppi di discussione (*focus group*) o le interviste. La somministrazione di un questionario *standard* permette di raggiungere in breve tempo un gran numero di persone, mentre le tecniche qualitative, seppur molto più onerose in termini di tempo e risorse, permettono di raccogliere informazioni più ricche e dettagliate;
- la motivazione delle persone a partecipare: è importante rendere la partecipazione un'occasione continua e non sporadica;
- il coinvolgimento in tutte le fasi del ciclo della performance: la partecipazione è un processo ciclico, e non lineare, con un inizio e una fine determinati; alcune esperienze sono fallite perché si è richiesta la partecipazione soltanto nella fase valutativa, quindi conclusiva. Una persona è pertanto chiamata a valutare qualcosa che non ha seguito dall'inizio, spesso sulla base di un protocollo operativo sul quale non ha nessuna possibilità di intervenire. Volendosi assicurare una partecipazione allargata, è necessario quindi poter lavorare insieme in ogni fase del ciclo.

Per maggiori dettagli in ordine ai possibili *bias* si rinvia al **Box n. 1**.

Box 1 – I *bias* nella valutazione

Le distorsioni e i *bias* possono verificarsi sia nella PA che negli attori sociali (cittadini, utenti o altri *stakeholder*) che rispondono all'indagine e possono verificarsi nelle diverse fasi del processo valutativo. Di seguito si riportano alcuni esempi.

1) *Bias* nella PA

- a) *Fase di selezione degli attori sociali*: la PA può commettere una serie di "errori" nella fase di selezione dei cittadini/utenti. Ad esempio, l'amministrazione potrebbe operare una scelta non rappresentativa del campione di cittadini/utenti. Ciò può dipendere da una serie di variabili psicologiche che possono indurre a selezionare i cittadini/utenti non in maniera oggettiva, ma sulla base di fattori soggettivi legati alla maggiore semplicità di individuazione di quei soggetti o alla convinzione (soggettiva) che il punto di vista di determinati cittadini/utenti ha più peso ed importanza, oppure che le valutazioni da questi espresse sono più affidabili (in questi casi si parla di *belief bias*, cioè l'effetto di stereotipi e credenze che porta a giudicare, senza giustificazione oggettiva, più affidabili determinati soggetti).
- b) *Fase di selezione delle attività/servizi e messa punto degli strumenti di rilevazione*: in questa fase vi può essere distorsione nella selezione delle attività/ servizi o degli aspetti rilevanti degli stessi da mettere in risalto nel questionario o nella impostazione del *focus group*. Il principale "errore" che l'amministrazione potrebbe commettere è quello di escludere dall'indagine la ricerca di dati e informazioni che mettano in pericolo la reputazione organizzativa (*reporting bias*). L'amministrazione, inoltre, potrebbe essere tentata di plasmare lo strumento di rilevazione in modo che i risultati tendano a sostenere le scelte organizzative effettuate (*bias* di conferma).
- c) *Fase di elaborazione ed interpretazione dei dati*: in questa fase la PA analizza e valuta i dati raccolti. Anche in questa fase l'amministrazione potrebbe incorrere in una serie di "errori". Ad esempio, l'attenzione di colui che elabora i dati potrebbe focalizzarsi solo su alcune informazioni più salienti emozionalmente per lui (*bias* di osservazione); altro esempio è quello di scegliere informazioni e fare valutazioni che confermano ipotesi precostituite (*bias* di conferma); o ancora l'effetto "*cherry picking*" che si collega al *bias* di conferma, cioè la selezione parziale di informazioni che deriva dagli effetti della disponibilità e della rappresentatività; infine gli "errori" derivanti da convinzioni soggettive e stereotipi veicolati nel proprio contesto organizzativo e sociale nella scelta e valutazione delle informazioni (*belief bias*).

Box 1 – I bias nella valutazione (segue)

2) Bias negli attori sociali valutatori

Anche le risposte valutative nella indagine qualitativa o quantitativa da parte degli attori sociali possono manifestare una serie di distorsioni, in particolare nuovamente il “*belief bias*” basato su preconcetti e stereotipi e la disponibilità mnemonica di informazioni valutative sulla PA sulla base di ciò che circola sui *social network* e sui media nel periodo contingente. In altri termini, il cittadino/utente coinvolto nel processo di valutazione potrebbe commettere l’“errore” di formulare il proprio giudizio sulla base di pregiudizi derivanti dal contesto e non sulla base di una valutazione oggettiva del servizio erogato e/o dell’attività svolta.

Ipotesi diametralmente opposta è quella in cui il cittadino/utente, in ragione del fatto di essere stato selezionato come valutatore dall’amministrazione potrebbe essere indotto ad esprimere giudizi più indulgenti (in questi casi ci si trova di fronte a fenomeni di “cattura del valutatore”).

Il c.d. *debiasing*: come possono essere “eliminati” distorsioni e bias

Come accennato, la valutazione partecipativa, proprio in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, che richiedono che il coinvolgimento del cittadino/utente avvenga in una logica partecipativa basata sulla condivisione del maggior numero possibile di informazioni, per assicurare una conoscenza più approfondita e completa dei servizi e delle attività da valutare, si presta più di altri strumenti a contrastare eventuali errori o distorsioni.

Di seguito alcuni esempi di possibili metodologie utili per evitare di incorrere negli “errori” sopra riportati.

Nella PA

La metodologia più efficace per neutralizzare queste tendenze alla distorsione dei giudizi nella PA è la creazione di *team think* sia nella fase della selezione degli attori sociali come nella elaborazione e giudizio delle risposte valutative degli attori sociali. Il *team think*, composto da membri con opinioni, appartenenze ed interessi differenti, ha effetto di “*debiasing*” in quanto, attraverso il confronto critico, evita la cristallizzazione su posizioni idiosincratiche, parziali e difensive. Meglio se il *team think* è composto anche da rappresentanti degli attori sociali che compiono la valutazione.

Negli attori sociali

Per quanto riguarda il *debiasing* ed il miglioramento del giudizio nelle attività di valutazione degli attori sociali, si possono seguire due strade. La prima prevede la responsabilizzazione motivazionale e il potenziamento dei processi di attenzione con l’introduzione di *nudge*, ad esempio stimolando comportamenti emulativi attraverso la descrizione dell’impegno di altri attori sociali del contesto di riferimento del cittadino/utente nella valutazione partecipativa. La seconda è la strutturazione dei questionari secondo procedure che semplificano il giudizio con pochi passaggi valutativi (come nei “*fast and frugal trees*”).

2 I modelli per la valutazione partecipativa

Con le presenti Linee Guida non si intende proporre alle amministrazioni un modello preconfezionato, ma lasciare alle stesse la discrezionalità e la responsabilità della scelta del modello di valutazione partecipativa più adeguato alla propria realtà, anche facendo tesoro di esperienze pregresse.

Onde favorire una solidità contenutistica, metodologica, tecnologica e informativa di base, si invitano però le amministrazioni ad inserire o a verificare la presenza, nel modello scelto, dei c.d. “requisiti minimi” di seguito sintetizzati in forma tabellare (cfr. Tabella 1).

Il modello di valutazione partecipativa personalizzato deve essere esplicitato all’interno del SMVP. Ne consegue che l’OIV, in sede di espressione del parere vincolante, dovrà verificarne la correttezza metodologica e la coerenza con le peculiari caratteristiche ed il livello di maturità dell’amministrazione.

Per poter essere positivamente valutato dall’OIV, il modello di valutazione partecipativa predisposto dall’amministrazione deve prevedere i “**Requisiti minimi**” elencati nella Tabella 1. Al fine di favorire una gradualità nella progettazione, nell’implementazione e nel miglioramento del modello di

valutazione partecipativa, è previsto che ogni amministrazione adotti nel proprio SMVP i requisiti minimi secondo la “**Scala di sviluppo della valutazione partecipativa**” riportata nella successiva Tabella 2.

Tabella 1. I Requisiti Minimi

CONTENUTISTICI	<p>1) ESPLICITAZIONE DEL MODELLO NEL SMVP: nel Sistema di Misurazione e Valutazione della <i>Performance</i> deve essere dichiarato ed illustrato il “modello di valutazione partecipativa” adottato dall’amministrazione. In particolare, devono essere indicati soggetti e ruoli (compreso il soggetto a cui viene affidato, all’interno dell’amministrazione, il ruolo del coordinamento della valutazione partecipativa); oggetti valutati (servizi, attività, funzioni) e dimensioni di <i>performance</i> organizzativa coinvolte (nel rispetto delle LG n. 1/2017 del DFP); finalità della valutazione partecipativa; processo e tempi, ivi inclusa la fase di uso degli esiti della valutazione; strumenti e metodi adottati.</p> <p>2) EFFETTI DELLA VALUTAZIONE PARTECIPATIVA SULLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA: il modello deve chiarire le modalità operative di collegamento tra valutazione partecipativa e <i>performance</i> organizzativa e gli effetti della prima sulla seconda (ovvero le modalità di utilizzo dei risultati) secondo gli ambiti/criteri previsti, in particolare, alle lettere a), c), e), f) e g) dell’art. 8, co. 1 del d.lgs. n. 150/2009. Tali effetti si traducono in termini di incidenza percentuale sulla valutazione della <i>performance</i> organizzativa e di partecipazione dei soggetti alla riorganizzazione del servizio o dell’attività (mappatura dei processi e ri-progettazione in chiave migliorativa del servizio, al fine di co-creare valore pubblico per il cittadino/utente insieme al cittadino/utente).</p>
METODOLOGICI	<p>3) ANNUALITÀ: la valutazione partecipativa deve essere effettuata con cadenza annuale.</p> <p>4) INCLUSIONE: l’amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di valutazione sia il più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate.</p> <p>5) RESPONSABILIZZAZIONE: il modello deve consentire la riconoscibilità dei valutatori e, quindi, la loro responsabilizzazione.</p> <p>6) PRIVACY E SICUREZZA: il modello deve garantire il rispetto della privacy e della sicurezza per tutti i valutatori.</p> <p>7) VERIFICABILITÀ: il modello deve consentire la verificabilità dei dati da parte dell’OIV.</p> <p>8) RILEVANZA: il modello deve assicurare che siano oggetto di valutazione partecipativa le attività e i servizi selezionati secondo i criteri di cui al successivo par. 5.2</p>
TECNOLOGICI	<p>9) SUPPORTO DIGITALE: il modello deve essere dotato di un supporto digitale che favorisca la migliore e più veloce attuazione dei requisiti metodologici.</p>
INFORMATIVI	<p>10) TRASPARENZA: le fasi, gli esiti e i costi del processo di valutazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.</p>

Come anticipato, le amministrazioni possono migliorare progressivamente e gradualmente il proprio modello di valutazione partecipativa, adottando i requisiti minimi previsti dai diversi passaggi della scala di sviluppo della valutazione partecipativa.

Tabella 2 - Scala di sviluppo della valutazione partecipativa (le "X" indicano la fase nella quale il requisito deve essere introdotto nel SMVP)

REQUISITI		FASE DI AVVIO (I ANNO)	FASE DI SVILUPPO INTERMEDIO (II ANNO)	FASE DI SVILUPPO AVANZATO (III ANNO)
CONTENUTISTICI	1) ESPLICITAZIONE MODELLO NEL SMVP	X		
	2) EFFETTI	X (PO)	X (riprogettazione servizio o attività)	X (altri effetti decisi dall'amministrazione)
METODOLOGICI	3) ANNUALITÀ	X		
	4) INCLUSIONE		X	
	5) RESPONSABILIZZAZIONE		X	
	6) PRIVACY E SICUREZZA	X		
	7) VERIFICABILITÀ	X		
	8) RILEVANZA	X attività/servizi selezionati per prima attuazione	X ulteriori attività/servizi	X tutte le attività/servizi
TECNOLOGICI	9) SUPPORTO DIGITALE			X
INFORMATIVI	10) TRASPARENZA		X	X

Ad esempio, l'amministrazione dovrebbe:

- esplicitare il modello di valutazione (Requisito 1) già in fase di avvio (nello specifico, in sede di aggiornamento del SMVP);
- attivare l'effetto della valutazione partecipativa sulla *performance* organizzativa (Requisito 2) già in fase di avvio, rimandando gli effetti sulla riprogettazione di servizi e attività e altri possibili effetti alle fasi di sviluppo;
- digitalizzare il modello (Requisito 10) entro la fase di sviluppo avanzato, potendo peraltro anticiparne la realizzazione nelle fasi precedenti;
- dichiarare nell'aggiornamento del SMVP le attività e i servizi da sottoporre a valutazione partecipativa a decorrere dall'anno in cui la modifica acquista efficacia, chiarendo l'arco temporale, al massimo di 3 anni, entro il quale valutare tutte le attività e tutti i servizi.

In sede di parere vincolante sul SMVP, l'OIV verifica in quale fase della scala di sviluppo si colloca l'esperienza, dandone evidenza nel parere.

L'OIV, inoltre, nella Relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema, suggerisce all'amministrazione quali azioni adottare per favorirne il miglioramento progressivo.

3 Gli attori chiave

I principali soggetti coinvolti nel processo di valutazione partecipativa sono il DFP, l'amministrazione valutata, l'OIV e il cittadino/utente valutatore:

- il **DFP**, con il supporto tecnico e metodologico della **CTP**, svolge un ruolo di regia nell'indirizzo e coordinamento delle amministrazioni. Il DFP fornisce indicazioni metodologiche e supporta le amministrazioni nell'attuazione degli indirizzi forniti, anche mediante l'organizzazione di appositi laboratori specialistici per la condivisione di buone pratiche;

- **l'amministrazione** definisce il modello di valutazione partecipativa che intende adottare, costruisce la mappa degli *stakeholder*, individua attività e/o servizi da valutare, le dimensioni di *performance* e i soggetti valutatori; ha, inoltre, un ruolo chiave nelle attività di formazione e comunicazione, valutazione, utilizzo dei dati;
- **l'OIV** è chiamato a verificare l'adeguatezza del modello di valutazione partecipativa esplicitato dall'amministrazione nel proprio SMVP e a verificarne l'effettivo rispetto al fine di presidiare la corretta applicazione del principio di partecipazione dei cittadini e degli utenti. L'OIV, in particolare, deve verificare la previsione dei requisiti minimi delineati dalle presenti linee guida. L'OIV deve anche assicurarsi che il processo di valutazione partecipativa delineato nel SMVP possa garantire la regolare messa a disposizione delle informazioni necessarie ai fini della valutazione della *performance* organizzativa complessiva e della validazione della Relazione annuale sulla *performance*;
- **i cittadini e/o utenti** sono chiamati a svolgere un ruolo attivo, con un investimento di tempo ed energie, sia nelle attività preparatorie (inclusa l'attività di comunicazione volta a ridurre le asimmetrie informative, facendo conoscere meglio il servizio/attività oggetto della valutazione e il contesto in cui sono erogati) che nella valutazione delle attività e dei servizi. Il loro ruolo lungo il ciclo della *performance* può essere limitato alla sola valutazione oppure comprendere anche la selezione dei servizi oggetto di valutazione e dei criteri di analisi delle *performance* e, ulteriormente, estendersi alla definizione di piani di miglioramento a valle del processo di valutazione e, dunque, alla fase di ri-progettazione del servizio con la definizione degli *standard* qualitativi e quantitativi del servizio.

Oltre a tali soggetti principali, poi, potrebbe essere utile prevedere:

- in caso di amministrazioni particolarmente grandi e/o complesse, nell'ambito delle quali il modello di valutazione partecipativa viene applicato a numerose attività e servizi, anche molto diversi fra loro, l'individuazione di un responsabile/coordinatore della valutazione partecipativa che si occupi di supportare le diverse unità organizzative nella corretta applicazione del modello stesso;
- nel caso in cui il servizio o l'attività oggetto di valutazione partecipativa siano trasversali a più unità organizzative, la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato che preveda la partecipazione di dirigenti e funzionari appartenenti alle diverse unità organizzative coinvolte, accanto a cittadini/ utenti.

4 Il processo di valutazione partecipativa

Il processo di valutazione può essere suddiviso nelle seguenti fasi:

1. mappatura degli *stakeholder* dell'amministrazione;
2. selezione dei servizi e delle attività oggetto di valutazione e delle corrispondenti modalità e strumenti di coinvolgimento;
3. selezione dei cittadini e/o degli utenti;
4. definizione delle dimensioni di *performance* organizzativa per la valutazione dei servizi e delle attività selezionati;
5. motivazione dei cittadini e/o degli utenti nonché dei dipendenti coinvolti nella valutazione;
6. valutazione delle attività e/o dei servizi;
7. utilizzo dei risultati ai fini della valutazione della *performance* organizzativa.

4.1 Mappatura degli stakeholder

Il punto di partenza del processo di valutazione partecipativa è la realizzazione di una mappa degli *stakeholder* (portatori di interesse) che fa parte di qualunque processo di pianificazione strategica e riguarda l'amministrazione nel suo complesso. Si tratta di individuare tutti coloro che sono interessati all'attività e agli obiettivi dell'amministrazione e/o che possono condizionarne il raggiungimento. Una volta effettuata l'identificazione degli *stakeholder* e la loro classificazione, si tratta di decidere quali coinvolgere nella valutazione partecipativa e con quali modalità, in base alle caratteristiche di ciascuno.

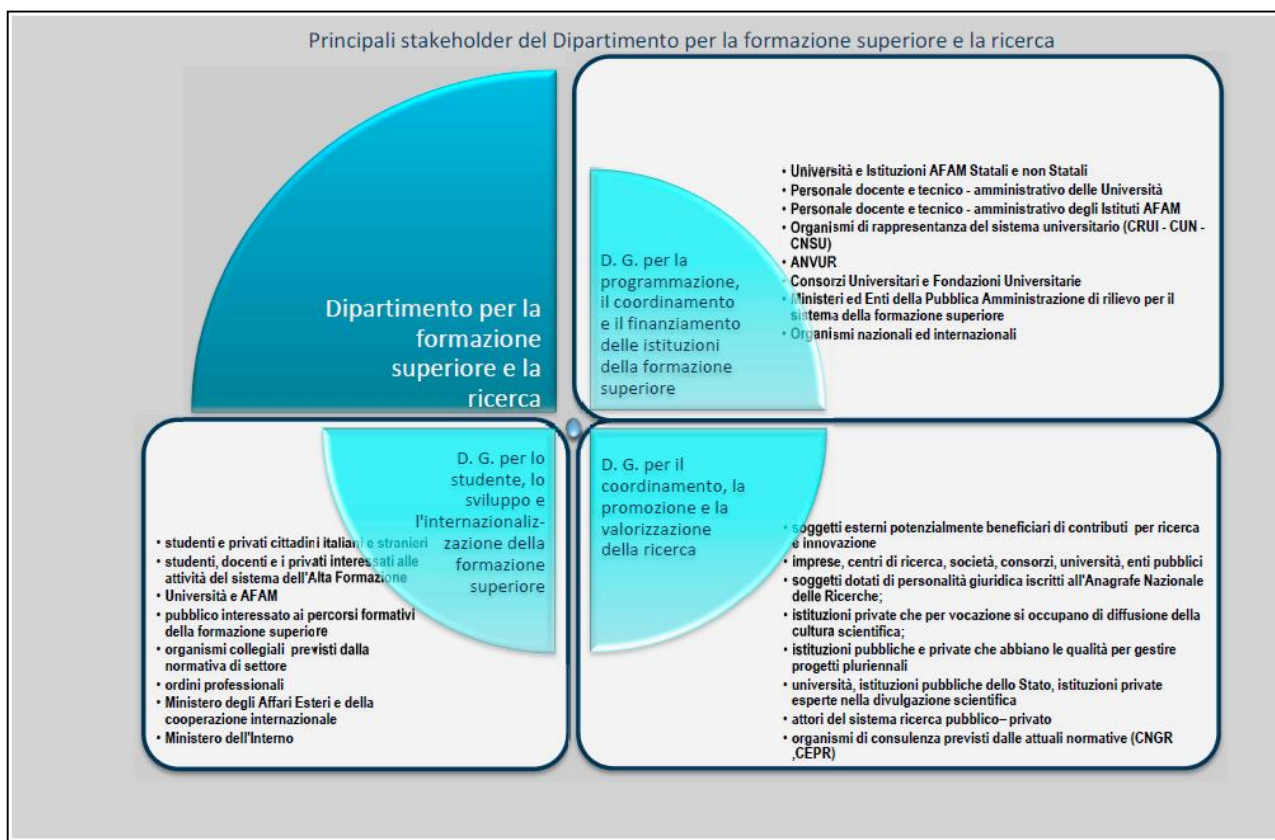
Per la realizzazione di un'adeguata mappatura degli *stakeholder* può essere utile partire dalla individuazione di alcune macro-categorie per poi passare, a seconda dei casi, ad un maggiore livello di dettaglio.

A titolo di esempio non esaustivo, si possono individuare le seguenti macro-categorie di *stakeholder* più rilevanti per le pubbliche amministrazioni:

- a) cittadini, utenti effettivi o potenziali dei servizi e beneficiari delle attività dell'amministrazione, in forma singola o associata;
- b) dipendenti pubblici e organizzazioni sindacali;
- c) fornitori di beni e servizi;
- d) imprese destinatarie dei servizi resi dall'amministrazione;
- e) altre amministrazioni;
- f) media e organi di informazione;
- g) utenti interni alla stessa amministrazione.

L'individuazione delle macro-categorie è solo il punto di partenza della mappatura degli *stakeholder*. L'amministrazione dovrà svolgere un'attività di analisi che porti a classificare gli *stakeholder* così come a differenziarne le modalità di coinvolgimento.

Figura. n. 1 – La Mappa degli *stakeholder* del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – Dipartimento per la formazione superiore e la ricerca (fonte: Piano della *Performance* 2019-2021).



Per l'identificazione degli *stakeholder*, una pubblica amministrazione può avvalersi di tanti strumenti, spesso usati in maniera consequenziale per raffinare la conoscenza delle caratteristiche degli *stakeholder* stessi e scegliere le modalità di coinvolgimento più efficaci.

Il processo di mappatura si compone di quattro fasi:

1. attività di *brainstorming* volta a definire una prima lista di *stakeholder*; si parte normalmente da un gruppo ristretto interno all'amministrazione che, svolgendo un esercizio di *brainstorming*, individua i principali gruppi di *stakeholder*; in questa fase può essere utilizzata la matrice potere-interesse (descritta di seguito);
2. discussione della prima mappatura nell'ambito di un gruppo più ampio che comprende i rappresentanti dei principali *stakeholder*; la finalità di questa seconda fase è quella di identificare ulteriori *stakeholder* e di esplicitare meglio la natura dell'interesse dei soggetti verso l'obiettivo strategico e/o la loro fonte di influenza (ossia, il contributo che possono dare al raggiungimento dell'obiettivo e al miglioramento delle *performance* del servizio o dell'attività); viene, quindi, predisposta una scheda per ciascun *stakeholder*, contenente: le caratteristiche principali, le dimensioni di *performance* verso cui lo *stakeholder* ha un interesse maggiore, e la percezione che ne ha (ivi incluse quelle del servizio / attività che sarà oggetto della valutazione partecipativa), nonché le aspettative dello *stakeholder* verso l'amministrazione;
3. definizione del livello di valutazione/percezione delle *performance* da parte di ciascun *stakeholder* selezionato; in questa fase può essere utile l'utilizzo di colori (verde, giallo, rosso) per indicare i diversi livelli;
4. identificazione degli interventi che possono soddisfare le diverse tipologie di *stakeholder*.

La matrice *potere/influenza – interesse* è uno dei modelli più diffusi per la classificazione degli *stakeholder* e per pianificarne il coinvolgimento. La matrice suddivide gli *stakeholder* in quattro gruppi, ottenuti incrociando due dimensioni: il potere di condizionare o influenzare (positivamente o negativamente) il raggiungimento degli obiettivi dell’amministrazione e l’interesse verso servizi e/o attività specifici dell’amministrazione stessa. I quattro gruppi sono:

- *stakeholder* chiave: livello di potere/influenza alto – interesse alto;
- *stakeholder* influenzatori del contesto: livello di potere/influenza alto – interesse basso;
- *stakeholder* deboli: livello di potere/influenza basso – interesse alto;
- *stakeholder* marginali: livello di potere/influenza basso – interesse basso.

Tabella 3: Matrice potere / influenza-interesse

		POTERE/INFLUENZA	
		BASSA	ALTA
INTERESSE	BASSO	<p>Stakeholder marginali Possono essere esclusi dalle strategie di coinvolgimento in quanto non centrali per l’amministrazione</p>	<p>Stakeholder influenzatori del contesto dell’amministrazione e delle sue performance Andrebbero sensibilizzati al fine di aumentare il loro interesse verso l’amministrazione (ad esempio, legislatore, finanziatori, ecc.)</p>
	ALTO	<p>Stakeholder deboli Si tratta di utenti effettivi o potenziali del servizio, loro famiglie o la comunità di riferimento. L’amministrazione deve mirare ad aumentare la loro influenza attraverso un maggiore coinvolgimento</p>	<p>Stakeholder chiave Sono al centro delle strategie di coinvolgimento e di partecipazione, sia nelle fasi di assunzione delle decisioni sia in quelle successive di attuazione e valutazione</p>

La matrice *potere/influenza – interesse* è utile all’amministrazione nell’identificazione degli *stakeholder* e fornisce indicazioni rispetto all’ordine di priorità con cui coinvolgerli nonché sulle finalità perseguite. Tale strumento, quindi, può essere utilizzato per individuare gli *stakeholder* decisivi e quelli non decisivi. I primi sono centrali rispetto al processo, mentre i secondi, pur essendo stati classificati e presi in considerazione, non lo sono. Nel Box 2 sono riportati alcuni esempi di possibili esiti dell’utilizzo della matrice.

<p>Box 2: Uso degli esiti della classificazione potere/influenza-interesse</p> <p>Esempio 1 - Con riferimento al servizio di erogazione delle pensioni (servizi a cittadini e/o imprese), l’Istituto di Previdenza Sociale classificherà: <i>stakeholder</i> deboli i pensionati/lavoratori che possono vantare un interesse alto e una capacità di incidere bassa; <i>stakeholder</i> influenzatori il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; <i>stakeholder</i> chiave i sindacati dei lavoratori e le imprese; <i>stakeholder</i> marginali i giovani non lavoratori.</p> <p>Esempio 2 - Per quanto riguarda i trasferimenti in materia di tutela dei beni culturali da parte del MIBACT agli enti locali questi possono essere considerati <i>stakeholder</i> chiave; mentre i cittadini residenti, le cooperative e associazioni culturali <i>stakeholder</i> deboli; potenziali finanziatori privati sono <i>stakeholder</i> influenzatori.</p> <p>Esempio 3 - Con riferimento all’attività di regolazione, a titolo esemplificativo, può essere menzionata l’attività finalizzata alla diffusione del digitale nelle amministrazioni svolta dall’AGID. Saranno <i>stakeholder</i> chiave di tale attività le amministrazioni destinatarie della regolazione; <i>stakeholder</i> deboli i dipendenti pubblici delle singole</p>
--

Box 2: Uso degli esiti della classificazione potere/influenza-interesse (segue)

amministrazioni e gli utenti che potenzialmente usufruiranno di servizi erogati per via digitale dalle amministrazioni; la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il DFP rappresentano *stakeholder* in grado di influenzare il contesto.

Esempio 4 – Per l’attività di trasferimento, tipica di alcune amministrazioni pubbliche, un esempio può essere il sostegno della produzione agricola da parte dell’Unione Europea attraverso l’erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono gestite, in Italia, dall’Agea (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) che svolge funzioni di Organismo di Coordinamento di regioni e province autonome e di Organismo pagatore nelle regioni dove questo non è istituito. Anche per l’AGEA è utile la mappatura, la classificazione e il coinvolgimento degli *stakeholder*: questi includeranno, tra gli altri, i produttori agricoli (presumibile elevato interesse e bassa influenza), i Servizi della Commissione Europea (al contrario, elevato potere e basso interesse specifico in un paese membro), nonché il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, le Regioni, gli Organismi pagatori regionali ed altre pubbliche amministrazioni.

Benché normativamente regolate, le funzioni di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti possono beneficiare del coinvolgimento di utenti finali e intermedi nella valutazione.

Gli utenti agiscono sia in forma individuale sia in forma associata (ad esempio, attraverso i Centri di Assistenza Agricola che svolgono le attività di supporto nella predisposizione delle domande di ammissione ai benefici comunitari e nazionali su mandato degli imprenditori interessati).

Nel suo Piano di Performance 2019-2021, l’Agea riconosce nel coinvolgimento degli *stakeholder* un efficace strumento per la concreta riduzione dei margini di errore e delle anomalie in cui i produttori e gli operatori istituzionali possono incorrere nel momento in cui entrano in rapporto con l’Amministrazione.

La matrice *potere/influenza – interesse* può essere ulteriormente articolata nelle fasi successive di mappatura come illustrato nella tabella successiva. Una mappatura articolata come nella Tabella 4 fornisce informazioni fondamentali sugli *stakeholder* individuati, che possono essere utilizzate tanto in fase di pianificazione che di implementazione delle attività dell’amministrazione. Tale strumento consente di dividere gli *stakeholder* in due macro-categorie: gli *stakeholder* “sostenitori”, che possono contribuire a migliorare la *performance* dell’amministrazione e gli *stakeholder* “oppositori”, che si prevede, per cause diverse, abbiano comportamenti ostativi rispetto alle strategie dell’amministrazione. Per ciascuno di essi si individuano informazioni aggiuntive che possono essere utili a comprendere le modalità di coinvolgimento e l’impatto potenziale.

Di particolare interesse risulta essere la colonna in cui sono esplicitate le potenziali implicazioni per la buona riuscita del processo di valutazione partecipativa, rispetto al ruolo di ogni *stakeholder* individuato.

Tabella 4. Classificazione degli stakeholder

Stakeholder	Interesse (B/M/A)*	Risorse su cui possono contare	Canali di intervento accessibili agli stakeholder	Probabilità e modalità di partecipazione	Influenza (risorse + partecipazione)*	Implicazioni per la valutazione partecipativa	Modalità di coinvolgimento adottata
Stakeholder sostenitori							
...							
Stakeholder oppositori							
...							

*Basso, medio, alto

4.2 Selezione dei servizi, delle attività e delle modalità di coinvolgimento

La presenza di una mappatura degli *stakeholder* consente all'amministrazione di proseguire con la selezione delle attività e/o dei servizi che saranno oggetto della valutazione partecipativa e, più in generale, di orientare l'azione amministrativa verso l'attuazione di interventi mirati a soddisfare gli interessi e le aspettative degli *stakeholder*.

Come già indicato in premessa (cfr. par. 1), in sede di prima attuazione, l'amministrazione potrà individuare le attività e/o servizi su cui applicare il modello di valutazione partecipativa in modo graduale, definendo, però, al contempo un arco temporale, non superiore al triennio, entro cui il coinvolgimento dei cittadini/utenti riguarderà tutte le attività e i servizi erogati.

A tale scopo, potrebbe essere utile recuperare quanto le amministrazioni hanno già fatto in merito alla definizione degli *standard* di qualità dei servizi. Si rammenta, infatti, come la delibera CIVIT n. 3/2012, che aggiornava la delibera n. 88/2010, prevedesse, per ogni tipologia di servizio erogato dall'amministrazione, l'individuazione:

- delle principali caratteristiche dei servizi erogati;
- delle modalità di erogazione;
- della tipologia di utenza che usufruisce del servizio.

Tali informazioni, infatti, rappresentano un utile supporto per la corretta individuazione dei servizi ai quali applicare il modello di valutazione partecipativa.

Inoltre, nel selezionare le attività e/o i servizi da valutare, è opportuno tener conto dei seguenti criteri:

- ambiti dove persistono basse *performance* o alta conflittualità con l'utenza (reclami, contenziosi, ecc.);
- ambiti di elevata rilevanza per gli utenti e per la collettività;
- ambiti di elevata rilevanza rispetto alla missione istituzionale dell'amministrazione.

Una volta selezionate le attività e/o i servizi da valutare, l'amministrazione deve scegliere il metodo e gli strumenti di coinvolgimento più idonei per ciascun caso specifico.

A tale proposito, con riferimento alla classificazione delle tipologie di attività prevista nelle LG n. 1/2017, si riportano di seguito alcune indicazioni.

Come già segnalato in premessa, si rammenta, infine, come il processo di valutazione partecipativa dovrà comunque gradualmente interessare tutti i servizi e/o le attività dell'amministrazione.

Si precisa che, una volta a regime, nel caso di amministrazioni particolarmente grandi e/o complesse nel SMVP possono essere previsti meccanismi di rotazione in base ai quali la valutazione partecipativa riguarderà annualmente solo una parte delle attività e dei servizi erogati.

Servizi diretti a cittadini o imprese

Le amministrazioni pubbliche intervengono per soddisfare i bisogni degli individui tramite la produzione diretta di servizi o finanziando soggetti esterni (aziende for-profit e non-profit) affinché si occupino della produzione e dell'erogazione degli stessi. Si tratta della tipologia di attività che maggiormente si presta alla valutazione partecipativa. L'interesse dei cittadini è maggiore verso i servizi diretti rispetto alle attività amministrative o di *policy making* e la misurabilità delle *performance* più agevole.

Si distingue tra servizi di *back office* (dei quali si valuteranno le dimensioni di *performance* relative all'efficienza e all'efficacia quantitativa/qualitativa) e servizi di *front office* (da valutare secondo le dimensioni relative a efficacia quantitativa/qualitativa e impatto).

Funzioni di trasferimento

Tali funzioni prevedono il trasferimento di risorse a enti o soggetti terzi per promuovere finalità di interesse pubblico (finanziamenti di strutture di servizio, erogazione di incentivi, ecc.). Le attività relative a trasferimenti di risorse realizzate dai ministeri ad altri soggetti possono rappresentare una delle modalità di attuazione di una politica di competenza dell'amministrazione. In particolare, si può far riferimento a due categorie: risorse tramite le quali l'amministrazione realizza direttamente politiche pubbliche con allocazione diretta ai soggetti destinatari (ad esempio, incentivi alle imprese, contributi di sostegno al reddito delle famiglie erogati direttamente dal Ministero); risorse tramite le quali l'amministrazione realizza indirettamente (secondo una funzione di indirizzo e/o vigilanza e/o controllo) politiche pubbliche con allocazione presso soggetti intermedi che costituiscono una filiera, più o meno complessa, che permette l'attuazione delle politiche (ad esempio, i trasferimenti del Ministero del Lavoro agli enti vigilati e agli enti territoriali finalizzati al sostegno dell'occupazione).

Funzioni di regolazione

Attraverso tali funzioni, le amministrazioni pubbliche definiscono normative e standard, concedono autorizzazioni, licenze, concessioni, definiscono il quadro giuridico che regola i diritti e i doveri delle persone nonché gli spazi d'azione delle amministrazioni pubbliche stesse. A tal fine si crea un sistema di regole che definisce in primo luogo le tipologie di legami tra amministrazioni pubbliche e le rispettive competenze e, simultaneamente, gli spazi di azione della funzione potestativa. Tale sistema di regole è funzionale anche alla regolazione del sistema economico a livello macro e micro. La funzione di regolazione macroeconomica è sempre più affidata a soggetti istituzionali sovranazionali. A livello microeconomico, invece, la funzione di regolazione della pubblica amministrazione sta assumendo un'importanza sempre maggiore. I principali "prodotti" di questa funzione sono di natura legale: leggi, decreti, circolari, regole tecniche, linee guida e disposizioni. Sebbene la valutazione partecipativa si applichi più agevolmente ai servizi aventi un'utenza diretta, il modello può portare importanti benefici anche alle attività di regolazione, tipiche di alcune amministrazioni. A titolo di esempio, nel caso della misurazione degli oneri amministrativi si prevede esplicitamente la consultazione sia dei dipendenti sia dei destinatari (cittadini e imprese) dell'attività di regolazione nella valutazione degli oneri che ne conseguono. A questo riguardo, particolare importanza assume la predisposizione di forme di consultazione pubblica, che facciano uso di piattaforme digitali facilmente accessibili dagli *stakeholder*. Anche in questo ambito, può risultare complesso individuare quali soggetti coinvolgere nella fase di valutazione partecipativa. Con riferimento alle modalità di coinvolgimento, inoltre, può essere utile fare riferimento anche allo *Standard Cost Model* (SCM) descritto nel Box 3.

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model

Lo SCM si compone di 4 fasi principali: una fase preliminare di identificazione degli oneri amministrativi generati all'interno di una specifica funzione di regolazione; una seconda fase di consultazione dei dipendenti pubblici in cui si analizzano le procedure legate alle attività ritenute gravose per precise categorie o gruppi di cittadini; una terza fase in cui si definiscono modifiche di miglioramento e riduzione degli oneri, anche grazie alla consultazione diretta dei cittadini su cui grava il carico degli oneri amministrativi; un'ultima fase in cui, sulla base delle informazioni raccolte, si attuano le modifiche proposte, coinvolgendo attivamente anche i dipendenti pubblici.

Esperienze

Il processo descritto prevede il coinvolgimento diretto e attivo dei cittadini, anche attraverso consultazioni pubbliche. Alcune esperienze straniere rappresentano da questo punto di vista un utile riferimento.

Il **Governo dell'Olanda**, tra i primi ad adoperare lo SCM, lo ha utilizzato per ridurre complessivamente del 25% gli oneri amministrativi a carico dei cittadini. A tal fine sono stati individuati e coinvolti differenti gruppi di cittadini. Le consultazioni hanno evidenziato come alcuni gruppi subiscano maggiori oneri amministrativi rispetto ad altri (ad esempio, le persone con disabilità e malati cronici, anziani, richiedenti prestazioni etc.).

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model (segue)

Una volta individuati gli oneri amministrativi per ciascun gruppo, i cittadini hanno fornito informazioni in merito alla percezione dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni. Tale analisi ha fatto emergere i seguenti dati:

- solo il 20% delle norme è causa dell'80% degli oneri;
- gli obblighi di informazione sono quelli percepiti come più irritanti per i cittadini;
- è necessario individuare quali siano gli obblighi di informazione per ognuno dei gruppi target consultati.

Anche nel **Regno Unito** lo SCM è stato utilizzato con l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi derivanti dall'attività di regolazione. L'attività di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini si inserisce in un più ampio movimento che tra il 2004 e il 2005 ha visto il Governo dedicarsi con forza a ridurre gli oneri della regolazione per le imprese. In particolare, l'uso dello SCM ha coinvolto l'attività normativa di 17 Dipartimenti.

La misurazione degli oneri ha coinvolto circa 8.500 imprese, i cui dipendenti sono stati intervistati da consulenti esterni del Governo al fine di stimare il tempo impiegato per adempiere a specifici oneri nei confronti del sistema pubblico. Al termine della rilevazione, ogni Dipartimento ha formulato un proprio piano per la semplificazione e negli anni successivi più di 500 esperienze mirate sono state attivate. La grande mole di informazioni raccolte consultando in modalità diretta le imprese ha reso l'esperienza inglese particolarmente ambiziosa.

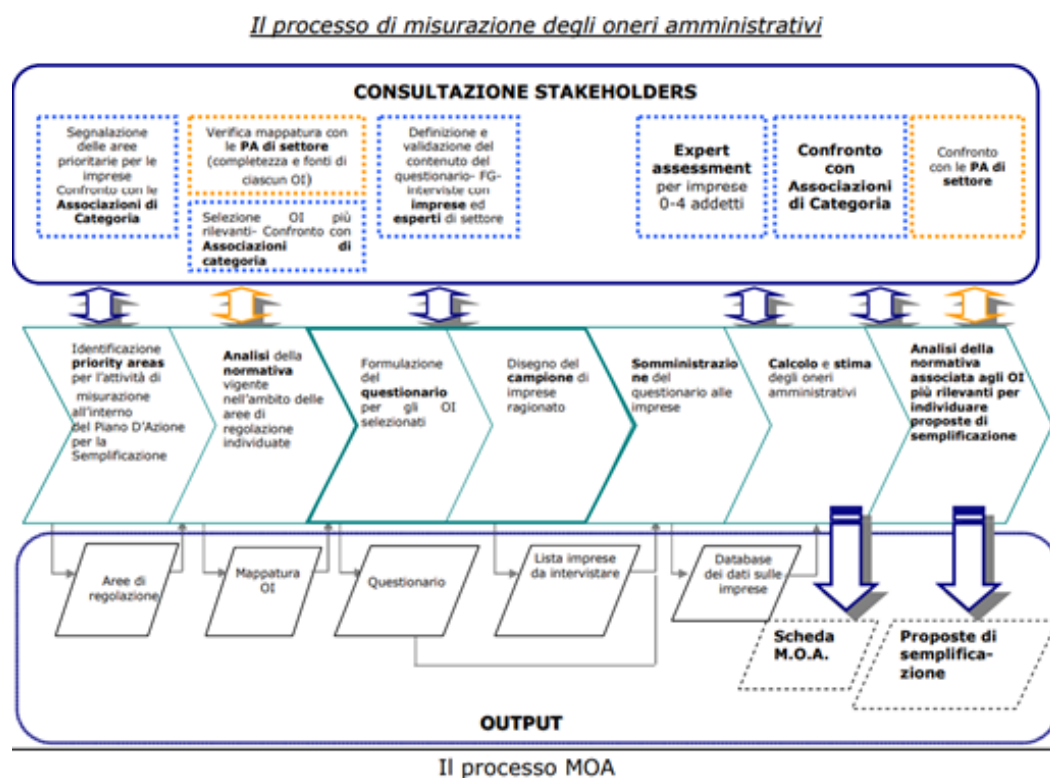
A livello nazionale, in **Italia**, un interessante caso di applicazione di questo tipo di metodologia è costituito dalle attività di consultazione realizzate, da diversi anni, dal Dipartimento della funzione pubblica per la **Misurazione degli oneri amministrativi (MOA)**. Le modalità impiegate sono di due tipi:

1. la consultazione mirata di soggetti singoli e organizzazioni (esperti, operatori, associazioni rappresentative) attraverso strumenti come focus group, *expert assessments*, indagini statistiche e gruppi di lavoro;
2. la consultazione pubblica, aperta a tutti coloro che hanno avuto esperienze di adempimenti amministrativi, attraverso appositi questionari online.

La consultazione mirata, destinata a soggetti specifici individuati dall'Ufficio per la semplificazione, è svolta principalmente in funzione della quantificazione del peso degli adempimenti amministrativi sulle singole imprese e sui cittadini (misurazione degli oneri amministrativi). Tra il 2007 e il 2019, sono state realizzate più di 20 iniziative strutturate di consultazione (tra *expert assessments* e rilevazioni), per un totale di oltre 10.000 soggetti coinvolti. Queste rilevazioni sono state realizzate anche in collaborazione con Istat e/o affidate tramite gara a società specializzate.

La consultazione pubblica ha invece lo scopo di favorire una più ampia e variegata partecipazione nelle attività di semplificazione. A titolo di esempio, dal 2009 al 2013 l'Ufficio ha svolto una consultazione online denominata "*Burocrazia: diamoci un taglio!*". La consultazione, svolta con moduli compilabili su un sito web dedicato, consisteva in due domande '*core*' a risposta aperta, con caratteri contingentati (circa 2.500 e 1.500), con le quali si chiedeva di descrivere storie di complessità burocratica e possibili soluzioni innovative di semplificazione. Sono pervenute nella consultazione pubblica 2.164 contributi. In totale, le consultazioni pubbliche sulla semplificazione hanno coinvolto più di 5.000 tra cittadini e imprese.

Box 3 – La partecipazione nello Standard Cost Model (segue)



Per maggior informazioni sul MOA:

- <http://www.funzionepubblica.gov.it/i-risultati-del-programma-di-misurazione-degli-oneri-2007-2012>
- www.italiasemplice.gov.it
- <http://rete.italiasemplice.gov.it/>

Funzioni di amministrazione generale

Questa tipologia di funzioni interviene a supporto del funzionamento di strutture e servizi interni alle stesse amministrazioni ed è comune a tutte le tipologie di organizzazioni.

In questo caso, quindi, i soggetti da coinvolgere nella valutazione partecipativa sono prevalentemente “interni” all’amministrazione stessa, ma “esterni” rispetto all’unità organizzativa responsabile della specifica attività.

In relazione a ciascuna delle diverse tipologie di attività svolte dalle amministrazioni è possibile individuare gli strumenti più adatti ad assicurare il coinvolgimento di soggetti esterni. Nel box seguente si forniscono alcuni esempi.

Box 4 – Gli strumenti da utilizzare per il coinvolgimento

La scelta del metodo/strumento più idoneo da utilizzare per il coinvolgimento dipende da diversi fattori:

- tipologia di attività da valutare;
- tipologia di amministrazione;
- contesto di riferimento;
- selezione dei valutatori (cfr. paragrafo 5.3).

Rinviano alla vasta letteratura esistente in materia per una descrizione analitica dei principali strumenti di coinvolgimento, si riporta di seguito, a titolo di esempio, un elenco delle principali tipologie di strumenti unitamente

Box 4 – Gli strumenti da utilizzare per il coinvolgimento (segue)

ad una prima indicazione di massima in merito a quali possono essere i servizi o le funzioni che più si prestano al rispettivo utilizzo.

Strumento di coinvolgimento	Servizi diretti a cittadini o imprese	Funzioni di trasferimento	Funzioni di regolazione	Funzioni di amministrazione generale
Questionario	X			X
Focus group	X	X		X
Panel di esperti		X	X	
Interviste CATI – CAPI – CAWI - MAWI	X	X	X	
Standard Cost Model			X	

4.3 Selezione dei cittadini/valutatori

La selezione dei cittadini e degli utenti dell'attività oggetto di valutazione deve portare ad una soluzione ottimale del *trade-off* tra esperienza e rappresentatività. Da un lato è fondamentale coinvolgere cittadini e utenti che abbiano una conoscenza dell'amministrazione e dei suoi servizi. È presumibile che esistano differenze in termini di capacità tra i cittadini. Solitamente, i cittadini più informati sono utenti abituali che hanno interazioni frequenti con l'amministrazione. Dall'altro lato, l'amministrazione è responsabile di bisogni collettivi più ampi dell'utenza attuale. A titolo di esempio, si possono menzionare cittadini che avrebbero bisogno del servizio oggetto di valutazione ma che non riescono ad accedere allo stesso (si pensi ai servizi della sanità o della cultura); oppure categorie di cittadini inattivi e non-utenti, rilevanti per la definizione di politiche come l'ambiente e la cultura, quali ad esempio le generazioni future. Il coinvolgimento di associazioni di categoria o di settore può contribuire a sopperire a questa esigenza di rappresentatività.

Un'ulteriore esigenza di cui tenere conto nella selezione dei cittadini/utenti è la loro disponibilità di tempo e la motivazione a collaborare (su questo aspetto si rinvia al successivo paragrafo 5.5).

Ultimo elemento di cui tener conto nella selezione dei valutatori è, inevitabilmente, quello della sostenibilità. Come già ricordato, infatti, il processo di coinvolgimento dei valutatori in un'ottica di valutazione partecipativa è sicuramente oneroso per le amministrazioni che dovranno, quindi, contemperare anche l'esigenza di rendere il processo compatibile con le risorse effettivamente disponibili, pur senza intaccare la significatività e il rigore metodologico della valutazione.

Le amministrazioni che usano abitualmente strumenti come la mappatura degli *stakeholder* nel proprio ciclo di *performance* sono dotate di una migliore conoscenza dei cittadini e della comunità di riferimento e, dunque, avvantaggiate nell'identificazione dei cittadini/valutatori.

4.4 Dimensioni di performance

Dopo aver selezionato i servizi e/o le attività che sono oggetto della valutazione, occorre identificare le dimensioni di *performance* sulle quali i cittadini/utenti sono chiamati ad esprimersi.

La scelta di dimensioni interessanti e rilevanti per i cittadini/utenti è favorita dall'utilizzo di indicatori di *performance* organizzativa multidimensionali all'interno dei piani della *performance*. Avvalendosi delle indicazioni contenute nelle LG n. 1/2017 e n. 2/2017, l'amministrazione potrebbe utilizzare, per ciascuna tipologia di servizi e/o attività, almeno le seguenti dimensioni per la valutazione partecipativa, da intendersi a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- A. **servizi di front office, a favore degli utenti esterni e finali:** efficacia quantitativa erogata (es. quantità *output* esterni); efficacia qualitativa erogata (rispetto degli *standard* di qualità dichiarati, ad esempio sui tempi erogativi, sulla trasparenza, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione, cortesia del personale); impatti (es. effetto sul livello di benessere del cittadino/utente rispetto al periodo precedente all'erogazione del servizio);
- B. **servizi di back-office e attività di amministrazione generale, a favore degli utenti interni:** efficacia quantitativa erogata (es. quantità *output* interni); efficacia qualitativa erogata (rispetto standard di qualità dichiarati, ad esempio rispetto dei tempi di svolgimento del processo interno, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti interni, cortesia del personale); efficienza temporale (es. tempi di svolgimento del processo interno); efficienza economica (es. costi di svolgimento del processo interno);
- C. **attività di regolazione e di trasferimento:** efficacia qualitativa erogata (rispetto *standard* di qualità dichiarati, ad esempio rispetto dei tempi di svolgimento, ecc.); efficacia qualitativa percepita (es. rilevazione del grado di soddisfazione); efficienza temporale (es. tempi di svolgimento); efficienza economica (es. complessità delle informazioni, costi di svolgimento).

È ragionevole supporre che i cittadini saranno maggiormente interessati ad alcune tipologie di indicatori in grado di descrivere in modo opportuno la qualità dei servizi valutati. Per tale motivo è auspicabile che la scelta delle dimensioni della *performance* organizzativa da sottoporre a valutazione partecipativa sia effettuata insieme agli utenti o a loro rappresentanti. Con particolare riferimento ai servizi erogati, inoltre, le amministrazioni potranno tenere in considerazione quanto già stabilito in sede di definizione degli standard di qualità e/o delle carte dei servizi.

4.5 *Motivazione dei cittadini/valutatori e dei dipendenti pubblici*

Un aspetto critico per il successo della valutazione partecipativa è come mantenere gli attori – sia cittadini/utenti sia dipendenti coinvolti nella valutazione – motivati e attivamente impegnati nel corso di tutto il processo.

Nei processi di valutazione partecipativa, infatti, l'azione di valutazione coesiste necessariamente con la mobilitazione delle persone in merito a un dato problema, la condivisione trasparente di informazioni, la formulazione di un giudizio rispetto al problema e la partecipazione nell'identificazione e nell'attuazione di possibili soluzioni. Il cittadino/utente valutatore è sempre e comunque un cittadino/utente attivo e interessato al cambiamento della società.

Allo scopo di mantenere elevati livelli di motivazione le amministrazioni possono adottare tre "strumenti" principali:

- la comunicazione;
- la formazione;
- la socializzazione.

La **comunicazione** deve accompagnare l'intero processo:

- nella fase iniziale per spiegare chiaramente gli obiettivi e le modalità e per fornire le informazioni necessarie affinché si attivi una partecipazione consapevole e responsabile;
- nella fase di valutazione vera e propria, per incoraggiare la partecipazione e fornire *feedback* intermedi;
- nell'ultima fase per rendicontare, in modo trasparente ed oggettivo, gli esiti e gli impatti.

I canali di comunicazione devono essere individuati in relazione alla tipologia di soggetti ai quali l'amministrazione intende rivolgersi. Se, per esempio, un servizio oggetto del processo di valutazione partecipativa riguardasse le pensioni, sarebbe opportuno utilizzare anche media tradizionali, oltre a quelli *broadcast* e digitali.

Il tono della comunicazione deve porre l'accento su un nuovo modo di amministrare la cosa pubblica, un modello nel quale amministrazione e cittadini/utenti collaborano per generare valore pubblico.

L'attività di **formazione** dovrebbe essere rivolta, in prima istanza, ai cittadini valutatori, al fine di ridurre le asimmetrie informative tra loro e i dipendenti pubblici. Una seconda attività di formazione dovrebbe riguardare i dipendenti pubblici, interni all'amministrazione, al fine di porli in condizione di gestire e coordinare le fasi del processo di valutazione e le interazioni con i cittadini/utenti. La formazione ai dipendenti pubblici assolve anche un secondo fine, quello di garantire una maggiore consapevolezza degli addetti ai lavori in merito agli obiettivi ultimi del processo e ai relativi benefici sia interni che esterni all'amministrazione che si intendono perseguire.

La **socializzazione** può essere favorita, in modo meno oneroso, indirettamente, coinvolgendo associazioni di cittadini e utenti anziché singoli. Essa è incentrata sull'informare i cittadini/utenti dell'importanza del proprio ruolo all'interno del processo e sul rafforzamento di una identità di gruppo. La socializzazione può consistere anche nell'attribuzione di posizioni/deleghe di responsabilità, nel riconoscimento dell'impegno dei cittadini valutatori da parte dei media o di altri cittadini, nell'organizzazione di eventi ufficiali; ciò favorisce una partecipazione attiva dei cittadini/utenti al processo.

4.6 Valutazione delle attività e/o dei servizi

Questa fase è il cuore del processo e va progettata su misura delle esigenze dell'amministrazione e delle caratteristiche dell'oggetto di valutazione. Si ricorda che le informazioni relative a chi valuta (soggetti e ruoli), cosa e quanto (oggetti e dimensioni della *performance* organizzativa), come (fasi e sub-fasi del processo, strumenti e metodi), quando (tempi) e perché (finalità) costituiscono il requisito contenutistico n. 1, sono definite nel modello di valutazione partecipativa e vanno esplicitate nel SMVP.

Quindi, nel modello vanno definite anche le seguenti sub-fasi della valutazione (cfr. Tabella 1):

- raccolta dei dati prodotti sia dall'intervento diretto dei cittadini/utenti sia da altre fonti (da realizzare nel rispetto dei requisiti metodologici n. 3-8, del requisito tecnologico n. 9, del requisito informativo n. 10);
- elaborazione, analisi e interpretazione dei dati (da realizzare nel rispetto del requisito metodologico n. 8, del requisito tecnologico n. 9);
- comunicazione dei risultati della valutazione (da realizzare nel rispetto del requisito informativo n. 10).

4.7 Utilizzo dei risultati della valutazione

Uno degli aspetti chiave per il successo delle iniziative di coinvolgimento dei cittadini e/o degli utenti nella valutazione dei servizi o delle attività è rappresentato dalla capacità dell'amministrazione di utilizzarne al meglio gli esiti, con particolare riferimento a:

- effetti sulla valutazione della *performance* organizzativa;

- ri-progettazione in chiave migliorativa dei servizi e/o delle attività tenendo conto delle esigenze ed aspettative del cittadino/utente, al fine di creare valore pubblico.

La valutazione partecipativa, infatti, analogamente a tutti gli strumenti di valutazione della *performance*, diventa importante solo nella misura in cui i suoi esiti incidono su:

- **servizi:** consentendo una riprogettazione complessiva, più efficace ed efficiente del servizio pubblico;
- **decisioni e politiche pubbliche:** contribuendo, attraverso il supporto ai decisori politici, al miglioramento delle decisioni future di intervento che tengano conto dei bisogni dei cittadini/utenti;
- **comportamenti:**
 - mettendo i cittadini/utenti in grado di produrre un cambiamento culturale e sociale e di stimolare processi di apprendimento collettivo e di accrescimento del senso di comunità;
 - innescando meccanismi di premialità/sanzione:
 - premi per le comunità di riferimento che rafforzano anche l'identità e l'appartenenza a un gruppo;
 - "bonus civici" da utilizzare per decidere le priorità in fase di ri-progettazione del servizio, premi reputazionali, ecc.

A tal fine, pertanto, è fondamentale prevedere momenti di discussione, analisi e interpretazione condivisa dei risultati della valutazione tra i vertici della *governance* e i cittadini/valutatori.

Il corretto utilizzo dei *feedback* risulta essenziale anche per non deludere le aspettative dei cittadini e/o degli utenti coinvolti ed accrescere la loro fiducia nelle istituzioni: è evidente, infatti, che chi partecipa a questo tipo di iniziative si aspetta di generare "effetti concreti" sull'operato dell'amministrazione. Diventa, quindi, di fondamentale importanza restituire un *feedback* sulle iniziative realizzate, pubblicando sul sito istituzionale, un *report* che abbia l'obiettivo di restituire il lavoro fatto, di informare i soggetti coinvolti e promuovere il processo anche con chi non è stato coinvolto.

Tale *report*, tuttavia, costituisce solo il riscontro minimo al quale devono fare seguito effetti più concreti e rilevanti in termini di **co-valutazione** e **co-progettazione**.

Con riferimento alla valutazione della performance organizzativa, ad esempio, l'amministrazione stabilisce nel proprio Sistema di misurazione e valutazione quale percentuale della *performance* organizzativa complessiva dipende dagli esiti della valutazione partecipativa (cittadino/utente co-valutatore).

Analogamente, ove l'amministrazione intenda enfatizzare la partecipazione alla ri-progettazione in chiave migliorativa del servizio, nel Sistema si può prevedere che la partecipazione ad ogni iniziativa di valutazione partecipativa dia diritto ad un pacchetto di "bonus civici" utilizzabili per esprimere preferenze e priorità in sede di riprogettazione del servizio da parte dell'amministrazione stessa (cittadino/utente co-progettatore). In questo caso, tra l'altro, diventa ancora più importante assicurare una corretta e rigorosa individuazione/definizione della mappa degli *stakeholder* onde evitare che siano esclusi dalla fase di "co-progettazione" soggetti particolarmente rilevanti.

In questa ottica, infine, appare opportuno che il processo di valutazione partecipativa preveda anche l'impostazione e la condivisione di un **piano di miglioramento** che includa la definizione degli ambiti di intervento, le corrispondenti azioni e l'impostazione di un sistema di monitoraggio.

5 Prospettive evolutive

La valutazione partecipativa sarà tanto più efficace quanto più l'intero ciclo di *performance* e tutta l'amministrazione si ispireranno a un modello di *governance* aperto all'esterno. A titolo di esempio, la valutazione dei risultati da parte dei cittadini funziona meglio se gli stessi cittadini hanno contribuito all'identificazione delle caratteristiche del servizio e/o dell'attività oggetto di valutazione, in base alle quali sono stati, poi, definiti gli obiettivi e i relativi indicatori. Inoltre, se il ruolo dei cittadini e/o degli utenti è limitato alla sola valutazione anziché riguardare anche la fase successiva di riprogrammazione e cambiamento organizzativo, la motivazione degli stessi ne sarà negativamente influenzata.

Come anticipato nelle premesse di queste Linee guida, il modello di *valutazione partecipativa* riguarda principalmente il coinvolgimento del cittadino nella fase della valutazione; ma può essere un primo passo per potenziarne il ruolo anche rispetto alle altre fasi del ciclo della *performance*, a cominciare dalla programmazione.

Un approccio più complessivo che consente di mettere a sistema i diversi strumenti di partecipazione è la co-produzione: attraverso la collaborazione tra cittadini/utenti e dipendenti pubblici nella definizione delle strategie, nella progettazione, nella gestione e nella erogazione dei servizi si genera valore pubblico per i cittadini e la comunità.

In una prospettiva evolutiva dei sistemi, quindi, ripensare la valutazione partecipativa dei servizi come un tassello della catena del valore pubblico significa aumentare la capacità delle amministrazioni pubbliche di gestire e realizzare in modo proattivo e partecipato i diversi interventi che mirano ad accrescere il benessere della collettività, valorizzando il ruolo del cittadino come:

- a. cittadino co-valutatore;
- b. cittadino co-progettatore;
- c. cittadino co-produttore.

Box 5 – Le consultazioni pubbliche

Il Dipartimento della funzione pubblica è da tempo impegnato nella promozione di un sempre maggior ricorso a forme di ascolto di cittadini ed utenti e del loro diretto coinvolgimento nella "vita" delle amministrazioni.

Le consultazioni pubbliche sono, infatti, destinate ad assumere un ruolo chiave nel funzionamento delle amministrazioni e nel rafforzamento della loro capacità amministrativa, in quanto rappresentano lo strumento attraverso il quale individuare le esigenze, focalizzare i bisogni collettivi da soddisfare, determinare con maggiore precisione le caratteristiche che dovranno essere possedute dai servizi da erogare piuttosto che i contenuti che dovranno caratterizzare i provvedimenti da emanare. Inoltre, le attività di consultazione consentono alle amministrazioni di rispondere a una richiesta di coinvolgimento nei processi decisionali pubblici che proviene da cittadini e imprese e quindi di migliorare il rapporto di fiducia con le Istituzioni.

Le consultazioni pubbliche, quindi, potrebbero rappresentare il punto di partenza per ulteriori forme di partecipazione dei cittadini anche nelle fasi co-progettazione e/o co-produzione dei servizi e delle attività e, soprattutto, nella fase di valutazione dei risultati ottenuti. Proprio la fase di valutazione è quella che potrebbe beneficiare maggiormente di un'adeguata gestione di strumenti di consultazione pubblica in quanto in questo modo risulta possibile confrontare i risultati ottenuti con quelli desiderati ai fini della formulazione di giudizi più mirati ed affidabili.

A questo proposito sono in via di predisposizione nuove linee guida sulla consultazione: un vero e proprio manuale pratico, che sia di ausilio concreto per gli amministratori che vogliono fare consultazioni. Le linee guida forniscono indicazioni su tutti gli aspetti della consultazione: strumenti da utilizzare, modalità operative e procedure da adottare, soggetti da coinvolgere, errori da evitare, ecc.

Particolarmente importante per le amministrazioni diventa la capacità di gestire le consultazioni attraverso piattaforme informatiche che consentano di gestire in tempi rapidi e con grande flessibilità grandi quantità di informazioni.