

Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1

VALUTAZIONE DI SECONDO LIVELLO

Terza relazione del Sistema nazionale di valutazione

Indice

1.	Introduzione.....	1
2.	L'attività del Sistema Nazionale di Valutazione: valutazione di seconda istanza e supporto alla gestione delle valutazioni.....	3
3.	La valutazione intermedia: funzione di gestione, trasparenza e indipendenza	7
3.1	La gestione delle valutazioni indipendenti	9
3.2	La trasparenza nei Rapporti di Valutazione Intermedia.....	14
3.3	L'indipendenza: costruire e preservare una condizione di credibilità della valutazione	19
4.	La valutazione del QCS Ob.1 2000-2006.....	22
5.	Conclusioni: dalla finalizzazione dei rapporti all'utilizzazione.....	25
	ALLEGATI ALLA RELAZIONE.....	27
	ALLEGATO I - La trattazione dello sviluppo rurale nelle Bozze dei RVI: approccio e suggerimenti	28
	ALLEGATO 2 - La trattazione dell'intervento per le Risorse umane nelle Bozze dei RVI: considerazioni su contenuti, fonti informative e utilizzabilità	31
	ALLEGATO 3 - La valutazione della priorità trasversale delle pari opportunità nelle Bozze dei RVI	33
	ALLEGATO 4 - La valutazione degli aspetti ambientali nelle Bozze dei RVI.....	35
	ALLEGATO 5 - Gli approfondimenti nelle Bozze dei RVI	41

1. Introduzione

La presente Relazione costituisce la terza di una serie di periodiche informazioni che il Sistema nazionale di valutazione (SNV)¹ invia al Comitato di Sorveglianza (CdS) del QCS Ob.1 sull'andamento dei processi di valutazione.

I compiti relativi alla valutazione intermedia dei Programmi Operativi (PO) costituiscono un banco di prova importante per le amministrazioni centrali e per le regioni dell'Ob.1. Il QCS Ob. 1 concepisce, infatti, la valutazione intermedia dei PO anche come un'occasione di rafforzamento della capacità di valutazione delle amministrazioni. Oltre ad avere le funzioni di fornire informazioni per il miglioramento della gestione e per la riprogrammazione e di spingere l'amministrazione a guardare ai programmi in termini di risultati di sviluppo, il processo di valutazione intermedia costituisce, infatti, uno strumento di trasformazione dell'amministrazione. Un veicolo, in altri termini, per aumentare la capacità istituzionale delle amministrazioni, la loro disponibilità a fronteggiare uno sguardo indipendente, ad utilizzare le conoscenze provenienti dalla valutazione, a confrontarsi con gli effetti delle proprie azioni sul territorio nei confronti dei politici, dei partner istituzionali e sociali e della società civile.²

Rispetto a questi obiettivi, il periodo da luglio a novembre 2003 ha fatto registrare notevoli evoluzioni. In questo periodo, infatti, si è realizzata una fase decisiva: la consegna, la lettura e la discussione delle bozze dei rapporti di valutazione.³ Su esplicita richiesta del CdS del QCS Ob.1, anche il SNV ha intensificato il proprio impegno, fornendo supporto ai soggetti responsabili della gestione delle valutazioni.

La presente relazione si concentra su quanto accaduto in questo periodo, sia per rendere conto di quanto avvenuto, sia per proporre riflessioni sulla base di quanto sperimentato e osservato.⁴ Di questa fase identifica aspetti sia positivi, sia critici, in modo da indicare le aree dove è possibile un miglioramento e da evidenziare la direzione da prendere.

Sia i valutatori, sia gli altri soggetti coinvolti nella valutazione hanno intensificato le loro attività e hanno, in parte, precisato, sotto la pressione delle scadenze, i propri ruoli.⁵ L'attenzione per le attività di valutazione è notevolmente cresciuta.

¹ Il Sistema nazionale di valutazione è descritto dal QCS Ob. 1 come un insieme di attività di sostegno e di indirizzo tecnico metodologico finalizzate a migliorare e a valorizzare le attività di valutazione. Il QCS Ob.1 e la delibera CIPE di attuazione affidano all'UVAL il compito di attivare e coordinare queste attività da svolgersi in collaborazione con le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi FSE (ISFOL- Struttura nazionale di valutazione FSE) e del FEOGA (INEA), nonché con la Rete dei nuclei ex L. 144/1999. Nell'attivazione e nello svolgimento delle sue attività il SNV si è quindi strutturato come un soggetto collettivo. Il Sistema ha compiti di proposta metodologica, di orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione connesse con l'intervento dei fondi strutturali.

² Indirettamente, l'intero processo ha l'evidente ambizione di diffondere la cultura della valutazione, inserendo nel dibattito pubblico sullo sviluppo elementi conoscitivi provenienti dalla ricerca valutativa, in modo immediatamente fruibile.

³ Le scadenze sono state fissate dal regolamento 1260/99 al 31 dicembre 2003 per l'invio alla CE del Rapporto di Valutazione Intermedia (RVI) e dalle indicazioni nazionali al 31 luglio per la sua Bozza.

⁴ Il più stretto coinvolgimento del SNV nei processi di valutazione costituisce la base delle osservazioni presentate in questa relazione: i soggetti del SNV hanno letto le bozze dei rapporti, partecipato a riunioni bilaterali fornendo supporto per la gestione delle valutazioni, assistito ai CdS e agli altri incontri in cui i risultati, pur parziali, del lavoro dei valutatori sono stati alla base delle discussioni sui programmi.

⁵ Numerosi soggetti sono coinvolti nel processo di valutazione: il CdS del QCS Ob.1, i CdS dei PO, le Autorità di Gestione (AdG) dei PO e del QCS, gli Steering group (quando costituiti), i Nuclei di valutazione delle amministrazioni, il Gruppo di lavoro valutazione e monitoraggio del CdS del QCS, la Commissione Europea (CE), i soggetti che animano il SNV e, naturalmente, i valutatori indipendenti dei PO e del QCS.

Le interazioni con il SNV e fra valutatori, AdG e Nuclei si sono intensificate. Si cominciano a registrare i primi casi di utilizzazione delle valutazioni, per esempio nelle discussioni all'interno dei CdS. Sono sorte aspettative per i risultati della valutazione, soprattutto da parte dei partner istituzionali e sociali, che hanno cominciato ad esprimere richieste ai valutatori, per quanto in modo ancora non pienamente consapevole ed organizzato.

Oltre a queste chiare indicazioni di progresso, l'osservazione del processo di valutazione ha fornito anche una misura di quanta strada ancora è da percorrere, in particolare per quanto riguarda la continuità, capacità e autonomia della funzione di gestione; le fonti di informazione a sostegno delle analisi e la chiarezza dei rapporti; la creazione ed il mantenimento delle condizioni istituzionali che consentono ai valutatori di lavorare al meglio e l'esercizio di una piena indipendenza della funzione di valutazione.

Sono state osservate ancora notevoli confusioni nei ruoli, soprattutto per quanto riguarda la discussione dei risultati, seppur provvisori; il trasferimento di informazioni al valutatore e la funzione di gestione tecnica delle valutazioni. Tali confusioni sono prevedibili, perché derivano da resistenze alla valutazione riscontrabili, in misura minore o maggiore, in tutti i processi valutativi. Le indicazioni comunitarie e nazionali le hanno, pertanto, in parte anticipate e hanno costruito correttivi, prevedendo esplicitamente la funzione di gestione tecnica delle valutazioni (fondamentale per assicurare il miglior progresso dell'attività di valutazione e per garantire l'indipendenza dei valutatori), la funzione di valutazione di seconda istanza e le attività del SNV.

Il manifestarsi di confusione di ruoli, tuttavia, rispecchia una ancora scarsa consapevolezza delle responsabilità di alcuni attori chiave, come i Nuclei di valutazione, nonostante l'indubbia crescita del ruolo da parte di molti (ma non di tutti) Nuclei. Queste limitazioni toccano proprio la "leva" da azionare per correggere i punti problematici del contesto delle valutazioni (i rischi posti dal modello decentrato adottato e la prevalenza di una domanda omnicomprensiva proveniente dalla CE) e la relazione si sofferma particolarmente su tali tematiche.

La struttura della presente relazione si discosta, pertanto, rispetto a quelle precedenti. Essa, infatti, oltre a rendere conto delle attività del SNV (§ 2), è organizzata attorno alla discussione di alcune questioni emerse con forza nell'ultimo periodo: l'importanza della gestione della valutazione per la produzione di "buoni" rapporti di valutazione (§ 3.1.);⁶ la trasparenza dell'azione pubblica come principio e funzione chiave dell'attività valutativa, e gli aspetti metodologici e di restituzione che ne discendono (§ 3.2); l'indipendenza del valutatore come condizione imprescindibile per la credibilità della valutazione (§ 3.3). Inoltre, la relazione presenta un paragrafo sull'andamento della valutazione del QCS (§ 4) e un paragrafo finale (§ 5) che trae conclusioni ed evidenzia alcuni prossimi passi. In Allegato si trovano riflessioni derivanti dalla lettura delle analisi su sviluppo rurale, risorse umane, pari opportunità e ambiente presenti nelle Bozze dei rapporti di valutazione e le tavole sugli approfondimenti presenti nei Rapporti di valutazione.

⁶ Il Modulo III del documento Linee guida per la valutazione dei Programmi Operativi 2000-2006 definisce "buone" valutazioni che forniscano informazioni rilevanti, tempestive, affidabili, credibili e imparziali e che rispondano alle esigenze degli attori (AdG e altre amministrazioni coinvolte, la CE, le parti sociali e il pubblico). Il documento, peraltro, fornisce criteri di qualità delle valutazioni che investono l'intero processo di valutazione e i suoi molteplici prodotti. E', infatti, noto che il rapporto finale di valutazione non è l'unico prodotto di valutazione, né, tantomeno, l'unico mezzo di espressione dei risultati della valutazione. Oltre al rapporto di valutazione, infatti, sono prodotti della valutazione i rapporti preliminari, le presentazioni ai Comitati di Sorveglianza e a gruppi di *stakeholders* e, anche, i trasferimenti di informazioni più o meno informali ai gestori del programma (e, a volte, anche agli utilizzatori). Lo stesso disegno di valutazione costituisce un prodotto: se ben condotto, infatti, ha la potenzialità di mostrare ai soggetti coinvolti dal programma (destinatari, gestori, finanziatori) nuove prospettive da cui concepire il programma. Il processo di valutazione stesso, inoltre, (la raccolta e sistematizzazione di informazioni che costituisce l'essenza della ricerca valutativa) può indurre riflessioni e incrementi di conoscenza nei soggetti che interagiscono con il valutatore.

2. L'attività del Sistema Nazionale di Valutazione: valutazione di seconda istanza e supporto alla gestione delle valutazioni

Nel periodo oggetto della presente relazione anche le attività del SNV si sono intensificate. Ai compiti attribuiti al SNV dal QCS Ob.1 2000-2006, si è aggiunta un'attività ulteriore: il CdS del QCS del luglio 2003 ha richiesto al SNV di affiancare i soggetti responsabili della gestione delle valutazioni – AdG e Nuclei di valutazione – con un supporto metodologico basato sulla lettura delle bozze di rapporto di valutazione intermedia.⁷ Come sempre, tale attività è stata svolta sulla base dei criteri di qualità delle valutazioni concordati con la Commissione e contenuti nel III modulo di Linee Guida per la valutazione intermedia dei Programmi Operativi Ob.1 2000-2006.⁸

Innanzitutto, per avviare le attività e definire ruoli e modalità di interazione il SNV ha organizzato, il 22 luglio, un **seminario** su “La lettura delle Bozze del rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti, metodi” per fornire ai soggetti coinvolti una guida di metodo su come affrontare la fase successiva. Al seminario hanno partecipato AdG e Nuclei di valutazione (vedi Tabella 1 a pagina 5).

Il SNV ha esplicitato la propria attività nei mesi successivi in tre filoni:

- lettura delle Bozze del Rapporto di Valutazione Intermedia;
- organizzazione di incontri di confronto tecnico per ciascun PO;
- osservazione della discussione delle Bozze in ciascun CdS.

La **lettura** del SNV ha affiancato, e non sostituito, quella svolta dagli altri attori (cfr. § 3.1). La responsabilità della gestione delle valutazioni, infatti, è in capo alle strutture organizzate dalle AdG, i committenti della valutazione (cfr. §3.1). La lettura del SNV ha avuto la funzione di individuare punti di forza e debolezza del lavoro in corso e di offrire suggerimenti ai responsabili della gestione con una lettura metodologica dotata di uno sguardo “terzo”, in modo da riorientare, ove necessario, il lavoro in tempo utile. L'interlocuzione sui risultati della lettura delle bozze, quindi, è avvenuta primariamente con AdG e Nuclei di valutazione.

Un team piuttosto ampio, comprendente UVAL, ISFOL–Struttura nazionale di valutazione FSE, e INEA, ha letto tutte le bozze di rapporto di valutazione intermedia. Ciascuna bozza è stata letta nel suo complesso (dagli specialisti di settore, nel caso dei PON, e da persone che conoscevano i programmi, per i POR), per Asse (dagli specialisti di settore) e per temi (dal punto di vista sia metodologico, sia di merito).⁹

La lettura è stata organizzata in questo modo per cogliere sia aspetti di metodo, sia elementi di apprendimento di merito dalle bozze e per interloquire più facilmente con i potenziali utilizzatori

⁷ In tale sede infatti si è stabilito che il CdS “.... concorda sulla necessità di finalizzare in modo stringente la valutazione indipendente sulle attività che più efficacemente, nel quadro degli indirizzi tecnici e metodologici definiti dal Sistema Nazionale di Valutazione, possano orientare la revisione di metà percorso. A tal fine le Autorità di Gestione si impegnano a organizzare, con il supporto del SNV, una lettura strutturata delle Bozze dei rapporti di valutazione in modo da porre le basi per costruttive discussioni e pervenire a una utile finalizzazione dei suddetti rapporti. L'attività di valutazione di II livello, come previsto dal QCS, proseguirà con la lettura per la valutazione della qualità delle valutazioni. Verranno messi a disposizione giudizi sulle valutazioni effettuate, da utilizzare sia per la fruizione dei risultati in modo corretto, sia per definire i comportamenti contrattuali.”

⁸ Tali criteri riguardano sia il processo di valutazione (le attività di ricerca valutativa e le interazioni fra gli attori), sia i prodotti della valutazione (prodotti preliminari, rapporti, bozze di rapporti) e includono i criteri MEANS.

⁹ I temi sono: Sistema di gestione, Monitoraggio/Indicatori, Criteri di selezione, Strategia, PIT, Ambiente, Pari Opportunità, Sviluppo Rurale, Interventi per le risorse umane.

delle valutazioni. Essa non è stata sempre agevole, tuttavia, perché la struttura dei documenti non sempre consente di discernere agevolmente i vari temi.¹⁰

Il SNV ha trasferito i risultati della lettura alle AdG e ai Nuclei durante **incontri “bilaterali” di confronto tecnico** organizzati su richiesta delle AdG (tabella 1, pagina 5). E' da segnalare come tali incontri siano stati richiesti da tutte le AdG, tranne la Basilicata, che ha ritenuto opportuno interagire solo con scambi telefonici e telematici di commenti informali.

Essendo finalizzati ad offrire un supporto alle AdG e alle loro strutture di gestione della valutazione, questi incontri non hanno avuto una composizione prestabilita. Piuttosto, ciascuna AdG ha deciso la struttura più adatta alle proprie esigenze (vedi tabella 2). Alcune AdG hanno invitato anche i valutatori, altre hanno preferito incontri più ristretti, fra il SNV e l'AdG o il Nucleo (o entrambi questi soggetti). In altri incontri ancora hanno partecipato anche le società incaricate dell'Assistenza Tecnica all'AdG (è il caso di un PON), laddove tali società svolgono un ruolo particolarmente importante nell'assicurare l'attuazione.

In qualche caso, una partecipazione particolarmente ampia ha mostrato come le AdG avvertissero particolari necessità di diffusione interna. Per esempio, una Regione ha richiesto la partecipazione alla riunione “bilaterale” di interlocuzione con il SNV di molte figure di responsabilità nell'attuazione del PO, anche esterne all'AdG. Anche il numero di incontri è variato molto: in alcuni casi, è stato organizzato più di un incontro per singolo PO variando di volta in volta la composizione dei partecipanti.

L'esperienza di lettura e di supporto alla gestione della valutazione ha comportato un notevole sforzo organizzativo da parte di tutti i soggetti del SNV, che hanno offerto a tutte le AdG le stesse opportunità di discussione sulla valutazione intermedia.

¹⁰ Non è stata richiesta una struttura uniforme per l'indice del rapporto di valutazione. Le singole strutture, quindi, sono state proposte dai valutatori o concordate fra questi e l'AdG. Dalla lettura trasversale, tuttavia, è emerso che alcune strutture risultano più chiare di altre o conducono più facilmente di altre ad una lettura “per temi”.

Tabella 1. Le attività di VSI: le iniziative del SNV

Iniziative di valutazione di seconda istanza									
PO di riferimento	I semestre 2003				II semestre 2003				
	Aggiornamento materiali intermedi da AdG ad archivio SNV	Seminario metodologico ¹ con Nuclei e VI ⁴	Incontro del GdL valutazione ³	Questionario per i Nuclei sulle attività di valutazione intermedia	Seminario ² con AdG e Nuclei	Invio Bozze RVI da AdG ad archivio SNV	Letture delle Bozze di RVI ➤ per PO ➤ per Assi ➤ per temi	Incontri con SNV sulle Bozze di RVI	Incontro del GdL valutazione ³
	da gennaio	marzo	aprile	maggio	luglio	luglio – agosto	luglio – settembre	luglio – novembre	ottobre
POR Basilicata	X	Nucleo - VI	AdG – Nucleo - VI	X		X	X		AdG – Nucleo - VI
POR Calabria	X	VI	VI	X	Nucleo	X (I e II versione)	X	X	Nucleo - VI
POR Campania	X	Nucleo - VI	AdG – VI	X	Nucleo	X	X	X	AdG – Nucleo - VI
POR Sardegna		VI	Nucleo - VI	X	AdG – Nucleo	X	X	X	VI
POR Sicilia		Nucleo – VI	VI	X	Nucleo	X	X	X	Nucleo - VI
POR Puglia	X	Nucleo – VI	AdG – Nucleo - VI			X	X	X	AdG – VI
POR Molise	X		AdG – Nucleo - VI	X	Nucleo	X	X	X	
PON ATAS	X	VI	Nucleo - VI	X		X	X	X	AdG – Nucleo - VI
PON Scuola per lo sviluppo	X	VI	AdG - VI			X	X	X	AdG – VI
PON Ricerca	X	VI	AdG - VI		AdG	X (I e II versione)	X	X	AdG – VI
PON Sviluppo locale		Nucleo	AdG – Nucleo - VI	X	AdG – Nucleo	X (I e II versione)	X	X	AdG – Nucleo – VI
PON Trasporti	X	VI	AdG - VI		AdG	X	X	X	AdG – VI
PON Sicurezza	X	VI	AdG - VI	X		X	X	X	AdG – VI
PON Pesca		VI	AdG - VI		AdG	X (novembre 2003)	X (novembre 2003)		AdG

¹ Titolo: **Dove acquisire le informazioni per la valutazione intermedia** –25 marzo 2003

² Titolo: **La lettura delle bozze del Rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti e metodi**- 22 luglio 2003

³ Alle iniziative hanno partecipato anche rappresentanti dei Nuclei di valutazione e di amministrazioni centrali non titolari di Programmi Operativi Ob.1 ma coinvolte a diverso titolo nell'intervento cofinanziato: Ministero dei Beni e delle attività culturali, Ministero dell'interno, Ministero dell'ambiente, Ministero degli Affari Esteri, Ministero del Lavoro, Dipartimento per le Pari opportunità.

⁴ VI = Valutatore Indipendente

Il SNV ha anche assicurato **l'osservazione della discussione sulle bozze nei CdS** e nelle altre occasioni di restituzione preliminare dei risultati parziali della valutazione organizzate dalle AdG. Nel periodo luglio–ottobre 2003, infatti, le AdG hanno dedicato spazio all'illustrazione delle bozze di rapporto di valutazione nei CdS "ordinari", in riunioni dei soggetti appartenenti al CdS organizzate *ad hoc* e in riunioni con il partenariato sociale ed economico (vedi tabella 2).¹¹ Il confronto avuto negli incontri "bilaterali" si è svolto a volte prima, a volte dopo la riunione del CdS. Nel primo caso, il confronto con il SNV ha anche costituito una sorta di preparazione al dibattito in sede di CdS, mentre nel secondo caso ha consentito di discutere le sollecitazioni ricevute e di definire il percorso dalla bozza al rapporto di valutazione.

Questa fase ha visto un rafforzarsi del **lavoro comune** con INEA e ISFOL e, ove possibile, con alcuni Nuclei di valutazione, che pure, secondo il QCS, fanno parte del SNV. La partecipazione dei singoli Nuclei all'interlocuzione con il SNV (vedi tabella 2) è stata variabile in funzione dei compiti effettivamente attribuiti loro nella gestione tecnica (cfr. §3.1). Una partecipazione più piena dei Nuclei ai processi di valutazione intermedia (e ai processi valutativi in generale) è da attendersi nel prossimo futuro, man mano che essi costruiranno la propria identità istituzionale e acquisiranno maggiori competenze.¹²

Questo periodo ha visto un più profondo coinvolgimento anche della CE,¹³ che ha letto le bozze dei rapporti e ha offerto ai valutatori e alle AdG un feedback alla luce dei criteri MEANS per la qualità delle valutazioni.¹⁴ Il contributo della CE, un'innovazione rispetto a quanto avvenuto nel 1994-1999, è stato particolarmente importante. Esso ha, infatti, fornito in modo informale e riservato a valutatori, AdG e altri pochi soggetti coinvolti nella gestione delle valutazioni un'indicazione del possibile giudizio finale che dovrà essere espresso per decidere se le valutazioni sono di qualità sufficiente da essere utilizzate per la riprogrammazione. La CE ha informato il SNV dei propri giudizi sulle bozze ed ha discusso, sia in un apposito incontro con il SNV a Bruxelles, sia durante il Gruppo tecnico di valutazione del 30 ottobre, i prossimi passi.

E' da segnalare anche l'approfondimento dei rapporti di partenariato con il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'AdG del QCS (il Servizio dei Fondi Strutturali - SFS). Il Dipartimento per le Pari Opportunità aveva già cooperato con il SNV nella stesura del modulo di Linee Guida dedicato all'integrazione della tematica di genere nella valutazione. In questa fase, ha organizzato una lettura trasversale delle bozze dal punto di vista, appunto, del genere e ha trasferito i risultati di tale

¹¹ Il documento "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei Programmi Operativi" prevedeva infatti, al punto 2.6, "... Per rendere l'esame del rapporto di valutazione intermedia da parte del Comitato di Sorveglianza un'occasione di riflessione sull'attuazione del programma è opportuno prevedere, nel corso del 2003, una seduta del Comitato di Sorveglianza principalmente dedicata a questo scopo. La discussione avrà luogo con anticipo rispetto alla scadenza prevista per l'invio alla CE, così da consentire al valutatore di recepire le osservazioni e gli elementi di riflessione emersi nel corso del dibattito". All'epoca della redazione del documento l'unica esperienza disponibile, quella del 1994-1999, indicava che l'attenzione alle valutazioni indipendenti era piuttosto limitata. Appariva, quindi, necessario prevedere una sessione *ad hoc*. Tuttavia, le condizioni sembrano mature per potere in prospettiva limitare riunioni *ad hoc* e sollecitare invece una modalità di discussione in cui la valutazione costituisca un elemento "ordinario" delle riunioni dei CdS.

¹² E' in corso un'attività formativa sulla valutazione di programma nell'ambito del progetto NUVAl, specificamente rivolta ai Nuclei di valutazione.

¹³ Tale coinvolgimento si è aggiunto alle normali attività di feedback metodologico, espressione e definizione di domande valutative ed utilizzazione dei risultati della valutazione che si è verificata spontaneamente attraverso la partecipazione della CE ai Comitati di Sorveglianza.

¹⁴ La collezione MEANS, attualmente in revisione, offre a valutatori, committenti e potenziali utilizzatori un riferimento per organizzare, condurre e utilizzare le valutazioni. Cfr. European Commission, Structural Funds (1999). "Evaluation design and management" (Volume 1). *Evaluating socio-economic programmes*. MEANS Collection. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

lettura ai valutatori durante una riunione tenutasi il 22 ottobre 2003, cui ha partecipato anche il SNV.

L'AdG del QCS Ob.1 ha letto le bozze da un punto di vista, ovviamente, diverso rispetto a quello del SNV, con il principale obiettivo, cioè, di ricavarne elementi di apprendimento. In molti casi, c'è stato un utile confronto fra le due letture, svoltosi in modo informale, e il SFS ha partecipato ad alcuni incontri "bilaterali" di confronto tecnico. L'AdG del QCS è anche intervenuta all'ultimo Gruppo tecnico di valutazione per segnalare le questioni più rilevanti su cui ottenere irrobustimenti di informazioni e contributi di analisi nei Rapporti definitivi.

3. La valutazione intermedia: funzione di gestione, trasparenza e indipendenza

Questo paragrafo si apre con tavole che presentano informazioni relative ai processi di valutazione organizzate per programma di riferimento.





La tabella 2 offre informazioni sull'avvenuto svolgimento della funzione di gestione, e sulla sua modalità.¹⁵ Non vengono ripresentati, invece, i dati già contenuti nelle prime due relazioni sulle fasi iniziali della valutazione. La tavola contiene, poi, informazioni dettagliate sugli incontri con il SNV: quanti incontri sono stati fatti e quali soggetti hanno partecipato a ciascun incontro. Seguono le informazioni relative alle presentazioni ai partner delle bozze di rapporto. Chiudono la tavola le informazioni relative alla data di scadenza del contratto, rilevanti per individuare i prossimi passi. La fonte della tavola 2 è la rilevazione diretta da parte del SNV, attraverso l'osservazione e la partecipazione alle occasioni di scambio. In qualche caso, le informazioni rilevate in questo modo sono state integrate con la richiesta di dati presso AdG o Nuclei.

I dati contenuti nella tavola forniscono indicazioni sul comportamento dei vari attori – quelli che fanno bene e quelli che fanno male, quelli che hanno fatto registrare un progresso e quelli per cui il progresso è stato impercettibile o nullo.

¹⁵ Tali informazioni sono rilevanti per quanto richiesto dal criterio relativo alla qualità del sistema di valutazione di ciascun PO nel sistema di premialità del 4%.

Tabella 2. Le caratteristiche della gestione della valutazione intermedia

	POR Basilicata	POR Calabria	POR Campania	POR Sardegna	POR Sicilia	POR Puglia	POR Molise	PON ATAS	PON Scuola	PON Ricerca	PON Sviluppo Locale	PON Trasporti	PON Sicurezza	PON Pesca
Gli incontri a sostegno della gestione tecnica														
Numero incontri con SNV	-	4	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	-
Partecipanti a incontri con SNV	SNV	-	4	1	1	1	2	1	1	2	1	1	1	-
	AdG	-	3	1	1	1	2	-	-	1	2	1	1	-
	Nucleo	-	3	1	1	1	1	1	1	1	-	1	-	1
	VI	-	2		-	1	1	-	1	-	1	1	1	-
	Altri	-	-	1	-	1	1	-	-	-	1	1	-	-
Gli incontri di restituzione														
CdS con discussione della Bozza di RVI (Punto all'OdG) ¹	Sett. 03 Punto 3	Lug. 03 Punto 7	Lug. 03 Punto 2	-	Nov. 03 Punto 3	Sett. 03 Punto 3	Ott. 03 Punto 2	-	Sett. 03 Punto 3	Sett. 03 Punto 8	-	Sett. 03 Punto 3	Sett. 03 Punto 2	Nov. 03 Punto 4
Sessione del CdS dedicata alla Bozza di RVI ¹		Sett. 03	Ott. 03	Ott. 03	Sett. 03	-	-	Sett. 03	-		Sett. 03	-	-	-
Incontri con partenariato dedicati alla Bozza di RVI ¹		-	-	Ott. 03		Sett. 03	-	-	-	-	-	-	Sett. 03	-
La gestione tecnica della valutazione														
Soggetto che svolge la gestione tecnica	Nucleo	Nucleo	Nucleo	Nucleo	Steering Group	AdG	Nucleo	Com. Pilotaggio	Nucleo	AdG	IPI ²	-	AdG	-
Inizio ruolo attivo del Nucleo nella gestione tecnica	fase intermedia	fase intermedia	dall'inizio	fase finale	fase intermedia	fase intermedia	fase intermedia	fase intermedia	fase finale	-	fase intermedia	-	-	-
Ruolo del Nucleo nella gestione tecnica ³	C	C	C	-	E	E	C	C	E	-	E	-	-	-
Il contratto con il VI														
Scadenza del contratto	Dic. 2005	Giu. 2009	Dic. 2003	Dic. 2003	Gen. 2004	Dic. 2003	Dic. 2003	Dic. 2003	Dic. 2003	Dic. 2005	Dic. 2003	Dic. 2003	Dic. 2003	Giu. 2007

¹ Il colore indica  = Prevalenza discussione di merito  = Prevalenza discussione di metodo  = Discussione di merito e di metodo  = Discussione limitata o assente

² IPI = Istituto per la Promozione Industriale. Il Nucleo ha svolto, su richiesta, alcune funzioni.

³ C = continuativo - E = episodico

3.1 La gestione delle valutazioni indipendenti

Il modello decentrato di gestione delle valutazioni: dalla teoria all'esperienza

Nel secondo semestre del 2003 le richieste relative alla gestione delle valutazioni intermedie dei PO Ob.1 sono state particolarmente intense. Le attività proprie della fase di predisposizione del rapporto di valutazione (la definizione della bozza del rapporto di valutazione intermedia, l'interlocuzione più serrata con i valutatori, la discussione dei risultati preliminari nei CdS o in altre occasioni e lo stimolo offerto dal SNV nelle occasioni di confronto - incontri "bilaterali" e Gruppo Tecnico di Valutazione) hanno imposto di precisare ruoli, definire responsabilità, modificare gli assetti per seguire l'avanzamento delle attività e migliorarne gli esiti.

Il modello di gestione della valutazione adottato nel presente ciclo di programmazione è un modello decentrato in cui ciascuna AdG è titolare della valutazione intermedia del proprio PO. Le AdG dei programmi sono responsabili dei rapporti con i valutatori: definiscono bandi e *terms of reference*, identificano i professionisti che svolgono le valutazioni, esprimono le domande valutative e gestiscono i rapporti contrattuali e amministrativi con i valutatori.

Tale modello si ritrova nelle linee guida e nei regolamenti comunitari.¹⁶ Le linee guida nazionali e l'attività del SNV lo hanno adottato e sostenuto, al fine di sviluppare e rafforzare la capacità istituzionale e la cultura della valutazione nelle amministrazioni. Tale modello, infatti, ha delle indubbie potenzialità positive: i soggetti gestori dei programmi possono esprimere le proprie esigenze conoscitive, e, almeno in teoria, dovrebbero sentirsi meno minacciati dalla valutazione.

E' evidente, però, che esso presenta anche potenziali problemi, soprattutto nel contesto istituzionale delle valutazioni degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Tale contesto fa sì che la valutazione dei PO debba rispondere alle esigenze conoscitive di numerosi soggetti.¹⁷ Alcune di queste esigenze conoscitive, in particolare quelle della CE, tendono a prevalere sulle altre perché sono espresse in modo coerente ed esplicito, perché la CE ha una tradizione sulla valutazione spesso superiore rispetto a quella delle controparti nazionali e regionali e perché la CE, come cofinanziatore, possiede notevole autorevolezza.

La domanda di valutazione della CE richiede che il valutatore esamini nel suo complesso un programma molto vasto, contenente un gran numero di interventi eterogenei e riguardante un territorio molto esteso. La domanda, inoltre, è molto articolata: chiede molte cose "su tutto", copre moltissimi aspetti sull'intero programma, senza indicare alcuna priorità. Inoltre si caratterizza per voler verificare che il gestore del programma co-finanziato stia effettivamente rispettando quanto negoziato e ottenendo gli effetti concordati. Questo tipo di domanda spesso induce risposte superficiali, perché rende difficile per il valutatore¹⁸ svolgere indagini approfondite, andare sul campo, selezionare e sintetizzare le informazioni rilevanti.

Dall'altro lato, l'AdG, unico committente di riferimento, spesso non avverte in modo chiaro esigenze conoscitive che possano essere soddisfatte attraverso la valutazione. E' presumibile (ed in effetti nel passato è accaduto) che una domanda valutativa troppo vasta e il diverso peso delle esigenze degli attori coinvolti producano, presso le AdG e gli altri partner "locali", diffidenza o disinteresse nei confronti della valutazione. Il contesto costruito dai regolamenti e dalla prassi,

¹⁶ Cfr. art. 42 Reg. 1260/99

¹⁷ La CE, lo stato membro, l'AdG del PO, i partner sociali e istituzionali, i soggetti di tutela di priorità trasversali come l'ambiente o le pari opportunità.

¹⁸ Il valutatore ha, infatti, comunque un compito unitario, anche se può disporre di un'ampia compagine di ricerca.

quindi, può rivelarsi un ostacolo all'accettazione della valutazione da parte dei committenti. In queste condizioni, un modello decentrato può presentare esiti problematici: da ricerche valutative di qualità non elevata a processi incompleti, dall'insorgere di rischi per l'indipendenza del valutatore a mancato accesso, da parte del valutatore, alle informazioni in possesso dell'AdG.

Per ovviare a questi problemi, l'impianto organizzativo proposto dalla CE e mutuato nel sistema del QCS¹⁹ prevede il coinvolgimento di numerosi soggetti²⁰ e ravvisa la necessità di una forte struttura di "intermediazione" fra AdG e valutatore, garantita, nella proposta comunitaria, dallo Steering Group. A questa struttura, il QCS ha aggiunto, come possibile alternativa per svolgere la funzione di gestione della valutazione, i Nuclei di valutazione. Nell'intenzione del QCS, tale attribuzione di responsabilità ai Nuclei ha la funzione di utilizzare i compiti relativi alla valutazione intermedia per fornire ai Nuclei dell'Ob.1 un'opportunità per affermare la propria identità istituzionale. Coerentemente con tale impostazione, solo in tre casi si è provveduto a costituire uno Steering Group: per il PON ATAS, per il POR Sicilia e, inoltre, per il QCS (cfr. §4).²¹

I compiti di gestione affidati a Nucleo e/o Steering Group vanno dall'affinamento progressivo della domanda di valutazione, alla "protezione" dell'indipendenza del valutatore rispetto alle eventuali pressioni di cui può essere oggetto, dal controllo di qualità sul lavoro svolto dal valutatore (e dagli altri soggetti coinvolti, come l'effettivo trasferimento di informazioni dall'AdG), alla verifica

¹⁹ Cfr. il documento *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei programmi operativi*

²⁰ I soggetti coinvolti nel modello decentrato sono:

- l'AdG di ciascun PO, cui è assegnata la responsabilità della valutazione intermedia, in collaborazione con lo Stato Membro e la CE;
- l'AdG del QCS, responsabile della valutazione del QCS e uno dei partner nella committenza delle valutazioni dei PO;
- il valutatore indipendente per ciascun programma - terzo rispetto all'AdG, alla CE, alla AdG del QCS e agli altri attori – responsabile di condurre le ricerche valutative e di esprimere il giudizio sul programma in corso di attuazione;
- l'Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del Dipartimento per le Politiche di Coesione e Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con una funzione di indirizzo e supporto tecnico-metodologico per lo svolgimento delle attività di valutazione;
- il SNV del QCS, con compiti di proposta metodologica, orientamento e monitoraggio delle attività di valutazione. Il SNV è coordinato dall'UVAL e comprende le strutture nazionali di riferimento per la valutazione degli interventi FSE (ISFOL-Struttura nazionale di valutazione FSE) e del FEOGA (INEA), nonché la Rete dei nuclei ex L. 144/1999.
- il Gruppo di lavoro valutazione e monitoraggio del Comitato di sorveglianza del QCS, che rappresenta un luogo di approfondimento e confronto sul monitoraggio e la valutazione del QCS e dei PO. Il Gruppo di lavoro è composto da SNV, CE, AdG dei PO, valutatori indipendenti e Nuclei;
- lo Steering Group, ove costituito, con la responsabilità dell'approfondimento di questioni tecniche, del controllo qualitativo dei prodotti delle valutazioni (e della loro conformità rispetto ai contratti e a pratiche corrette) e con una funzione di intermediazione fra valutatore e AdG composto da soggetti qualificati che rappresentano varie componenti del CdS;
- i Nuclei di valutazione istituiti con la legge 144/99 presso le amministrazioni regionali e centrali, con requisiti di autonomia tecnica e di competenza per svolgere compiti relativi alla specificazione degli aspetti metodologici delle attività di valutazione: dalla iniziale definizione dei contenuti tecnici del bando e del capitolato per la selezione del valutatore indipendente alla validazione delle analisi sviluppate dal valutatore. Il Nucleo, che dovrebbe essere dotato di alcuni requisiti di terzietà e indipendenza rispetto all'amministrazione in cui è incardinato, ha la possibilità di fungere da interfaccia fra AdG e valutatore.

²¹ Si tratta peraltro di varianti rispetto al modello comunitario, in particolare perché includono sempre l'AdG e, nel caso del PON ATAS, anche Amministrazioni coinvolte nell'attuazione di questo programma. Il Comitato di Pilotaggio del PON ATAS ha rappresentato una sede di confronto e di discussione tecnica approfondita. In tale sede l'AdG ed il Nucleo di riferimento hanno avuto l'opportunità di gestire il rapporto con il valutatore in modo puntuale e di acquisire, non solo in sede di CdS, anche i contributi provenienti dalle Amministrazioni. Questa variante ha prodotto elementi positivi (appare, per esempio, aver consentito la condivisione del disegno di valutazione). L'esperienza ha, tuttavia, segnalato come nella fase di analisi dei risultati possa essere forte, per gli attori, la tentazione di assumere posizioni difensive e la necessità di una maggiore esperienza nella gestione della valutazione.

dell'aderenza dei prodotti rispetto alla domanda di valutazione formulata, dalla facilitazione all'accesso all'informazione detenuta dell'AdG all'accompagnamento nella fruizione dei risultati della valutazione.

Tale disegno organizzativo è stato tracciato in una fase in cui l'attivazione dei Nuclei era ancora in via di definizione. La situazione reale che si è configurata ha visto però le funzioni dei Nuclei spesso organizzate in modo non sempre compatibile con quanto loro affidato in sede di QCS sulla valutazione di programma.

Questo è avvenuto, in parte, a causa della lenta messa a regime dei Nuclei stessi e, in parte, a causa del fatto che i Nuclei si sono evoluti in modo molto diverso rispetto alle aspettative e alle stesse intenzioni del QCS. In particolare, i Nuclei (e le amministrazioni di riferimento) hanno incontrato non poche difficoltà a comprendere la natura del compito loro affidato in tema di gestione della valutazione. Pochi sono i Nuclei che svolgono effettivamente attività relative alla valutazione di programma così come prefigurato dal QCS, ancor meno quelli che, per posizione nell'amministrazione, presentano le caratteristiche di terzietà richieste dal modello comunitario per la gestione tecnica delle valutazioni.

La difficoltà e maggiore lentezza (rispetto a quanto originariamente prefigurato) nel coinvolgimento pieno e responsabile dei Nuclei nella gestione della valutazione, già evidenziata nelle precedenti relazioni, presenta peraltro caratteristiche disomogenee tra le amministrazioni. In generale, i Nuclei regionali sono più coinvolti nelle funzioni di gestione della valutazione di quanto non lo siano quelli centrali. Anche fra i Nuclei regionali, tuttavia, sono rarissimi i casi in cui l'intero Nucleo – nella molteplicità delle sue competenze – è mobilitato nell'interlocuzione con il valutatore.²²

Il periodo appena trascorso, tuttavia, ha fatto registrare una evidente crescita di consapevolezza nelle AdG e del ruolo di alcuni Nuclei. Le AdG hanno dovuto, infatti, fronteggiare una domanda crescente e pressante sul versante della valutazione, e hanno reagito, in alcuni casi, aumentando il coinvolgimento dei Nuclei. E' da osservare come però si siano rafforzati soprattutto i Nuclei che già erano in posizione di maggiore autonomia o che già possedevano competenze in campo valutativo.

I documenti nazionali che forniscono un orientamento all'organizzazione della valutazione si limitano ad esprimere in modo molto forte che la funzione di gestione tecnica è indispensabile e ad individuare alcune possibili modalità di svolgimento. Non suggeriscono una modalità univoca, purché la funzione sia svolta in modo congruo rispetto alle esigenze. L'esperienza intercorsa da allora consente, tuttavia, di formulare qualche osservazione. Innanzitutto, appare evidente che la funzione di gestione quasi in nessun caso è stata svolta con caratteristiche piene di continuità, autonomia e completezza delle capacità tecniche necessarie. In altri termini, forse solo nell'ultima fase è divenuto più chiaro agli attori coinvolti che la funzione di gestione è un "lavoro" a tutti gli effetti, cui vanno fornite risorse adeguate ed è una "funzione autonoma" cui vanno assicurate condizioni istituzionali di sostegno.

La bozza del rapporto di valutazione intermedia

La CE ha sollecitato un confronto anticipato sul merito dell'andamento dei PO sulla base di prodotti preliminari delle attività di valutazione. Il CdS del QCS ha richiesto che il SNV fornisca supporto alla lettura delle bozze. Il SNV, oltre a dare tale supporto, ha anche fornito indicazioni per favorire l'utilizzazione delle valutazioni e orientare gli attori a fornire feedback ai valutatori.

²² Questa mobilitazione è opportuna anche perché consentirebbe ai componenti del Nucleo di apprendere informazioni utili anche per svolgere gli altri compiti.

La bozza del rapporto di valutazione intermedia dei PO²³ è stata presentata pubblicamente (nei CdS o in incontri *ad hoc*), è stata trasferita al SNV, al Dipartimento per le Pari Opportunità, all'AdG del QCS e alla CE. E' stata, inoltre, presentata nei CdS dei PO e/o nelle altre occasioni di discussione con i partner. E', quindi, stata letta da numerosi soggetti istituzionali. Si è trattato, ovviamente del risultato provvisorio di un lavoro ancora in corso, da affrontare con spirito costruttivo, in un'ottica di miglioramento.

Ciascun tipo di lettore, secondo le indicazioni offerte dal SNV, avrebbe dovuto avere un proprio punto di vista e propri obiettivi nella lettura:

- Le **AdG dei PO e del QCS**: osservare il programma dal punto di vista dei risultati ottenuti (invece che da quello più consueto delle procedure e della spesa) e fornire ulteriori dati fattuali;
- gli altri componenti del **CdS**: utilizzare i risultati preliminari nelle ordinarie discussioni sul programma e fornire al valutatore informazioni, punti di vista e suggerimenti;
- il **Nucleo** (o lo **Steering Group**): assicurare un buon prodotto, garantire l'indipendenza del valutatore e facilitare la diffusione dei contenuti.

Altri due soggetti hanno letto, con ulteriori obiettivi:

- la **CE**: apprendere sull'attuazione e fornire indicazioni per il miglioramento del prodotto;
- il **SNV**: sostenere i soggetti responsabili della gestione della valutazione, coordinare l'intero processo, migliorare i prodotti e assicurarne l'utilizzazione.

La gestione delle valutazioni, nel modello decentrato, avviene al livello del programma, con un'interazione fra AdG, Nucleo o Steering Group e valutatore. A queste interazioni il SNV ha fornito un sostegno che si è concretizzato in riunioni "bilaterali" (descritte nel § 2). Tali riunioni hanno la funzione di fornire indicazioni metodologiche, relative alla qualità delle valutazioni (rispetto alla ricerca valutativa, alla correttezza metodologica delle elaborazioni, alla qualità degli strumenti di restituzione), che il committente (l'AdG) e Steering Group (dove costituiti) o Nuclei (dove funzionanti) possano restituire al valutatore in sede di gestione della valutazione.

Inoltre, è stato previsto nei CdS un ampio spazio per la discussione della bozza di Rapporto di Valutazione Intermedia (RVI), nelle sessioni ordinarie o in specifiche sessioni *ad hoc* o, ancora, in riunioni con il partenariato economico e sociale (cfr. §2). Tale discussione ha le funzioni di:

- offrire ai componenti del CdS l'occasione di ascoltare i risultati della valutazione e di discutere il programma dal punto di vista degli effetti che l'attuazione del programma sta producendo, piuttosto che dal solo punto di vista delle questioni procedurali, finanziarie ed attuative,
- raffinare e precisare (entro limiti ragionevoli, ovviamente) la domanda di valutazione,
- fornire al valutatore l'opportunità di registrare le posizioni degli stakeholders rappresentati nel CdS e di ottenere eventuali precisazioni e correzioni delle informazioni raccolte.

Una limitata interlocuzione metodologica nell'ambito del CdS è certamente possibile: essa potrebbe consentire a tutti gli attori di apprezzare l'impianto metodologico e, quindi, di comprendere meglio i risultati. Tuttavia, il CdS non è, per sua natura, la sede adatta per la gestione della valutazione e per analizzare criticamente il lavoro del valutatore.

²³ Le bozze sono state trasferite al SNV da parte di tutte le amministrazioni a ridosso della scadenza formale di fine luglio 2003, ad eccezione del PON Pesca. Il contratto con il valutatore del PON Pesca, infatti, prevedeva scadenze contrattuali diverse e collegate con il DOCUP fuori Ob.1. A differenza di altre AdG che pure avevano scadenze posteriori, ma hanno richiesto al valutatore di consegnare comunque una bozza al 31 luglio, l'AdG del PON Pesca non ha ritenuto opportuno modificarle.

Non sempre l'approccio alla bozza di RVI nei CdS si è configurato come atteso. In particolare, è sovente avvenuta una infelice commistione tra momento di discussione sul merito del programma basata sulle sollecitazioni della valutazione (proprio del CdS) e confronto tecnico con il valutatore (proprio dell'attività di gestione tecnica). In alcuni casi, infatti, c'è stata una confusione di ruoli: le presentazioni dei valutatori ai CdS sono state interpretate come momenti in cui esprimere critiche alla bozza, o addirittura al valutatore. In numerosi CdS l'aspetto della restituzione di informazioni utili alla discussione del programma è stato sostituito da una discussione sull'operato del valutatore come se si trattasse di un confronto metodologico. Ma, mentre nell'interlocuzione tra responsabili della gestione tecnica e valutatore i commenti critici sono normali, anzi giocano un ruolo positivo, spesso apprezzato dal professionista (che può, così, rafforzare eventuali punti deboli), in una riunione pubblica come un CdS gli stessi rilievi possono, invece, tradursi anche involontariamente in un attacco alla funzione della valutazione e al valutatore che ne mina la credibilità e l'autorevolezza e può essere utilizzato per limitarne l'indipendenza.

In molti casi questa impropria confusione è attribuibile a inesperienza di sistema e alla mancata comprensione dell'importanza anche formale che riveste la gestione tecnica nei processi di valutazione per migliorarne i risultati e proteggerne la funzione. In alcuni casi, tuttavia, si è assistito a episodi sufficientemente allarmanti da condurre il SNV a segnalare la circostanza come problema ai soggetti coinvolti nelle valutazioni dei PO e come questione generale nel corso della discussione avvenuta durante l'incontro del Gruppo di lavoro Valutazione il 30 ottobre 2003.²⁴

Tuttavia vi sono stati anche casi diversi, in cui nei CdS si è chiarito che l'attività di gestione tecnica si sarebbe fatta carico di interloquire con il valutatore sugli aspetti metodologicamente insoddisfacenti e sulle parti carenti, e si è sfruttata l'occasione offerta per discutere su cosa fa e dove va il programma. Si tratta di casi in cui i partecipanti hanno poi spontaneamente manifestato soddisfazione per l'occasione offerta e segnalato l'importanza di discutere più nel merito dell'attuazione anche nel futuro.

Le discussioni delle bozze in CdS hanno generato anche, in alcuni casi, un altro tipo di difficoltà. I componenti dei CdS hanno sollevato un numero crescente di sollecitazioni e "nuove" domande di valutazione cui è stato chiesto al valutatore di rispondere.²⁵ Questa difficoltà è tipica delle valutazioni in partnership di programmi complessi: il crescere disordinato di richieste da parte dei partner è da attendersi, soprattutto quando si cominciano a vedere i risultati (e quindi l'utilità potenziale) della valutazione. E' compito di una buona struttura di gestione della valutazione dare un ordine di priorità e ricercare soluzioni ordinate, ragionevoli rispetto alle risorse del valutatore e alle scadenze e rispettose dello spirito della valutazione.

Il legame tra qualità del processo e qualità del prodotto

L'esperienza di questi mesi ha confermato l'esistenza di uno stretto legame tra processo e qualità del prodotto disponibile. Laddove una AdG è stata in grado di formulare una domanda di

²⁴ In un CdS, che pure ha consentito di esporre e discutere i risultati della valutazione, la riunione è stata presentata dall'amministrazione come un'occasione "non per fare il punto sull'attuazione ma per fare la taratura del processo di valutazione" al contrario, cioè, rispetto alla sua funzione naturale. In altri casi, ancora, si sono distribuiti ai CdS documenti metodologici di critica anche molto severa che avrebbero dovuto rimanere informali e comunque interni alla gestione tecnica.

²⁵ Questa tendenza, nei CdS, è stata osservata dal SNV e riportata dai valutatori durante il Gruppo tecnico di lavoro valutazione del 30 ottobre 2003. Tuttavia, va rilevato che alcune domande (p.e., quelle relative allo sviluppo rurale) non possano essere definite "nuove" perché previste esplicitamente nei documenti di linee guida, sia nazionali sia comunitarie, e perché l'assenza delle relative analisi era stata già rilevata durante la lettura, fatta dal SNV e sintetizzata nelle precedenti relazioni.

valutazione precisa, di esprimere bisogni conoscitivi mirati, di circostanziarli e precisarli nel tempo, di reagire a quanto via, via trasmesso dal valutatore, il prodotto (la bozza di RVI) è risultato più chiaro e più approfondito.

E' evidente, in particolare, la corrispondenza tra domanda proposta e risposta ricevuta. Nei casi in cui è stato fatto uno sforzo nell'impostazione della domanda di valutazione, fase cruciale per l'impostazione del lavoro e per una attenta definizione del percorso di ricerca del valutatore, tale impegno ha trovato riscontro negli esiti della bozza, che è apparsa non generica ma puntuale ed in grado di offrire una specifica angolazione secondo cui leggere i vari aspetti del programma. Se si leggono, all'interno della valutazione dello stesso PO, le parti "generali", fatte sull'intero programma, misura per misura e, comparativamente, quelle relative agli approfondimenti, questa differenza appare chiarissima. Molte parti specifiche, riguardanti oggetti o temi ben circoscritti, hanno consentito analisi (desk o, più raramente, di campo) più approfondite e restituzioni più chiare.

E' da attendersi che anche l'intenso lavoro di gestione della valutazione e il contributo di attori (la CE, il SNV e il Dipartimento per le Pari Opportunità) che, per la prima volta, hanno fornito supporto alla gestione della valutazione si colleghino a miglioramenti nei prodotti. In alcuni dei limitati casi in cui è stato possibile vedere una nuova bozza di RVI, è possibile apprezzare un miglioramento del rapporto, p.e., nell'esplicitazione dei metodi e nella documentazione della realizzazione di alcune ricerche sul campo.

3.2 La trasparenza nei Rapporti di Valutazione Intermedia

Introduzione: perché la trasparenza è importante

Il presupposto fondamentale per l'utilizzabilità delle valutazioni dei programmi comunitari è la chiarezza delle informazioni che trasmettono. Alla semplice chiarezza, che è una qualità propria di qualunque tipo di rapporto, il concetto di trasparenza aggiunge le dimensioni della messa a disposizione da parte delle pubbliche amministrazioni delle informazioni essenziali su ciò che fanno e della fondatezza empirica di tali informazioni.

Nel caso dei programmi operativi dei fondi strutturali, la trasparenza dei rapporti di valutazione è resa allo stesso tempo necessaria ed estremamente difficile dalla molteplicità degli attori da essi interessati (stakeholders) che attraverso le valutazioni non solo soddisfano le loro esigenze conoscitive, ma anche in alcuni casi esercitano specifici diritti (ad esempio di sapere come vengono investiti i fondi pubblici, come e chi decide come destinarli) e ottemperano a precise responsabilità (di rendicontazione nei confronti della CE, ma anche dei cittadini). Attraverso rapporti di valutazione trasparenti, le pubbliche amministrazioni improntano le loro relazioni con l'esterno al principio della responsabilità per il proprio operato: una responsabilità di carattere finanziario verso i loro finanziatori, ma anche di carattere sostanziale nei confronti dei cittadini e di tutti gli attori interessati, per il raggiungimento di risultati di interesse comune.

E' perciò evidente come la qualità della trasparenza sia chiave perché si inneschi quel circolo virtuoso che ci aspettiamo come risultato della valutazione, che lega una maggiore consapevolezza delle scelte effettuate e dei risultati raggiunti da parte di tutti gli attori interessati, una maggiore responsabilità verso l'esterno delle amministrazioni stesse, ed un maggior fondatezza empirica del dibattito sull'intervento pubblico in tutte le sedi politiche, tecniche, e della società civile. Perché ciò avvenga è necessario che gli attori siano messi in condizione non solo di leggere e di capire le valutazioni, ma anche e soprattutto di utilizzarle. Per questo è necessario che le valutazioni usino un linguaggio chiaro ed il più possibile preciso, che trasmetta conoscenze nuove agli esperti, ovvero

coloro i quali conoscono le dinamiche e gli aspetti tecnici dei programmi, ma che sappia anche comunicare con coloro che sono esterni a quel circolo di operatori pubblici e privati che si occupa quotidianamente di politiche comunitarie.

La scelta di trattare in questo paragrafo dei temi della chiarezza e della trasparenza deriva dalla constatazione che per molti soggetti portatori di legittimi interessi, i rapporti di valutazione in molti casi ancora non si rivelano documenti utilizzabili. Pur tenendo conto delle oggettive difficoltà che spingono in direzione opposta a questo tipo di trasparenza, in troppi casi questi rapporti si rivelano oscuri ed inaccessibili a soggetti che desiderano essere informati sull'attuazione delle politiche comunitarie.

Affinché un rapporto di valutazione sia chiaro e trasparente, deve fornire sufficienti elementi a chi legge per rispondere, almeno in parte, alle seguenti semplici domande:

- a. Cosa è stato finanziato dai fondi comunitari ? Cosa è stato realizzato e cosa no?
- b. Che effetti ha prodotto o sta producendo ciò che è stato realizzato? Perché alcune cose sono accadute come previsto e altre no?

Per rispondere alla prima domanda è necessario rendicontare e documentare fatti accaduti. Per rispondere alla seconda è necessario dotarsi di strumenti analitici per interpretare e spiegare i fatti accaduti ma anche (a volte soprattutto) quelli che non si sono verificati. Entrambe le funzioni vanno in qualche modo assolve dalla valutazione. Tuttavia, i valutatori si sono soffermati molto sulla prima domanda a discapito della seconda, per compensare sia la debolezza (o totale assenza) dei dati di monitoraggio, sia l'inadeguatezza dei rapporti di esecuzione (o la scarsa attenzione che vi si presta).

Le bozze dei rapporti di valutazione osservate dal SNV sono migliorabili sia nelle sezioni che descrivono ciò che è avvenuto, sia in quelle che indagano sulle cause, anche se per motivi diversi. Il limite principale delle parti descrittive è quello di parlare dei programmi in termini di assi e misure e non di attività e destinatari. Inoltre, i rapporti di valutazione descrivono la capacità di spesa, reale o potenziale, dei programmi. Essa, tuttavia, non necessariamente corrisponde a cosa di fatto si è finanziato con i fondi a disposizione. Per quanto riguarda la funzione analitica della valutazione, tesa a interpretare il perché dei fenomeni, la chiarezza e la trasparenza dei rapporti dipendono soprattutto dalla scelta di metodi d'indagine adeguati e dalla capacità di spiegarne il senso, il funzionamento e i limiti ai lettori. Ambedue le funzioni, poi, risentono dei limiti nelle fonti primarie dei dati che utilizzano.

Cosa è stato finanziato dai fondi comunitari ? Cosa è stato realizzato e cosa no?

La scarsa attenzione sostanziale che il sistema attuale dei fondi strutturali rivolge alla fruibilità esterna delle relazioni interamministrative dei Rapporti di esecuzione dei programmi operativi²⁶, sia dal punto di vista della loro redazione, sia da quello della loro circolazione, carica la valutazione intermedia di un onere di rendicontazione che non dovrebbe rappresentarne il contributo primario. Le valutazioni si soffermano perciò a lungo, nelle sezioni dedicate all'attuazione, su descrizioni dell'accaduto scelse da interpretazioni o punti di vista originali. In molti casi queste sezioni descrittive degli eventi dell'attuazione adempiono alla loro funzione di rendicontazione con una certa efficacia. In altri casi, invece, esse assumono forme e privilegiano contenuti che non le rendono accessibili né utilizzabili dalla platea di coloro che non sono interessati al funzionamento interno dei programmi, ma ai concreti cambiamenti che essi inducono.

²⁶ Pure, tali rapporti assolvono una funzione primaria nella relazione tra CE e Adg dei PO tanto che alle loro carenze formali è addirittura connesso un sistema sanzionatorio pregnante.

Infatti, anche le sezioni dei rapporti di pura rendicontazione, quando vengono organizzate in modo chiaro e quando si soffermano sulle variabili descrittive dei risultati dell'intervento, sono di estrema utilità perché il lettore si formi un'opinione chiara, precisa e informata. Troppo spesso, però, esse si limitano a riportare dati quali aggregati finanziari impegnati e spesi, atti emessi, bandi pubblicati, etc – informazioni senz'altro utili, ma non sufficienti per comprendere cosa di fatto si attua con i fondi messi a disposizione dal programma. Dei vari difetti di forma e contenuto in cui si concretizza questa mancanza di trasparenza dell'attività di rendicontazione, è perciò giusto dare risalto al più importante: l'incapacità di molti rapporti di rispondere alla domanda fondamentale "che cosa ha finanziato il programma?" Quest'incapacità, a sua volta, è imputabile alle questioni distinte, ma strettamente collegate, delle fonti di informazioni cui i valutatori attingono, delle categorie in cui le organizzano, e del vocabolario che essi usano.

Troppo spesso le categorie utilizzate per descrivere l'attuazione dei programmi - come le misure ed i relativi impegni finanziari - sono astratte e non hanno significato univoco ed indipendente dal mondo del programma valutato, nel lessico quotidiano delle persone interessate all'attuazione. Troppo spesso manca il riferimento a categorie di più facile rappresentazione come le tipologie concrete di interventi – p.e., incentivo ad investimento fisico, corso di formazione, disinquinamento delle acque del fiume – o come le tipologie di destinatari degli interventi – p.e., imprese, famiglie, minori dell'area penale.

La mancanza in molte delle bozze finora osservate di categorie di uso comune per la misurazione dell'attuazione indebolisce non solo il giudizio sulla performance dei programmi che utilizzatori non specialisti sono in grado di formarsi, ma anche il giudizio che i valutatori stessi riescono a formulare all'interno dei loro rapporti sulla base delle informazioni sull'attuazione. Lo confermano, per contrasto, i casi, come quello della sezione sui trasporti nella bozza di rapporto su un POR, in cui l'organizzazione delle informazioni sull'attuazione per categorie di immediata comprensione – strade, ferrovie, porti, aeroporti – conduce in modo quasi naturale alle fasi successive dell'interpretazione e della diagnosi. Lo stesso si può dire della bozza di un altro rapporto di valutazione intermedia che descrive in maniera chiara ed efficace le tipologie degli interventi finanziate dal programma, quali sportelli informativi e di supporto alle imprese, e attività di networking volte a sostenere la collaborazione tra imprese e istituti di ricerca.

L'utilizzo di categorie legate più alle procedure amministrative dell'intervento piuttosto che al mondo concreto su cui quell'intervento vorrebbe influire spesso ricalca il modo in cui le autorità responsabili dei Programmi Operativi organizzano le informazioni sull'attuazione. Se da un lato questo è dovuto alla necessità di aderire alle regole e al linguaggio comunitari che si riferiscono a assi e misure per caratterizzare i programmi operativi, dall'altro è pur vero che i valutatori dovrebbero essere più autonomi dalle logiche intrinseche dei programmi, proprio per il loro essere esterni all'amministrazione, sforzandosi di tradurre il linguaggio e le categorie della programmazione comunitaria in una descrizione e interpretazione della realtà.

Che effetti ha prodotto o sta producendo ciò che è stato realizzato? Perché alcune cose sono accadute come previsto e altre no?

Per interpretare i fenomeni legati all'attuazione di programmi il valutatore deve selezionare i metodi di ricerca più adeguati, tenendo conto dei limiti posti dal contesto in cui verranno utilizzati e dei tempi della ricerca. In questa sfera, molti problemi di chiarezza rilevati derivano dalla scelta di metodi inappropriati, dall'incapacità di motivarne la scelta, o dall'incapacità di spiegarne gli scopi od il funzionamento. Anche i metodi più complicati, infatti, si prestano ad essere spiegati almeno negli scopi che perseguono e nei risultati conoscitivi che consentono di raggiungere. Accade, invece, che da molte bozze di valutazione intermedia non si evince in maniera chiara quali metodi siano stati utilizzati e di conseguenza per il lettore non è facile capire come il valutatore abbia

effettuato la sua analisi, sulla base di quali dati e soprattutto come sia giunto alle conclusioni e raccomandazioni per la riprogrammazione che sono quasi sempre contenute nelle bozze di valutazione intermedia. E' il caso, ad esempio, della bozza di valutazione intermedia di un POR, che passa in rassegna le misure del programma in base alla loro criticità anche per mezzo di una rappresentazione grafica piuttosto efficace, ma non entra nel dettaglio di come abbia costruito quel coefficiente di criticità da cui fa derivare una serie di importanti implicazioni e raccomandazioni.

In altri casi, le bozze si dilungano nel descrivere i dettagli tecnici di alcuni aspetti dei metodi utilizzati (per esempio i metodi di campionatura o stratificazione), senza fornire un quadro di riferimento complessivo in cui si inserisce la scelta specifica di un metodo o più spesso di una tecnica. Questo avviene soprattutto nel caso delle tecniche quantitative e di analisi statistica più complesse, la cui scelta spesso non appare giustificata dalla conoscenza nuova che producono, oppure la cui complessità ha l'effetto di escludere i non addetti ai lavori, in assenza di un'efficace divulgazione. Se in alcuni casi la scelta di metodi complessi è assolutamente giustificata dai risultati che consentono di raggiungere, è posto in capo ai valutatori che li adottano l'onere di renderli comprensibili, tra gli altri, ai responsabili dei programmi. Il rischio che si corre, infatti, in questi casi, è che i risultati così faticosamente ottenuti non vengano compresi e tanto meno utilizzati, soprattutto nel caso in cui essi siano contro-intuitivi o non desiderati.

A parziale giustificazione dei limiti metodologici di molte valutazioni intermedie, è opportuno segnalare alcuni fattori - legati alla logica della programmazione dei fondi strutturali, alla natura della domanda valutativa, al diverso status di cui godono i vari metodi - che influenzano in modo spesso negativo queste scelte.

- L'organizzazione dei programmi in assi e misure è talmente consolidata che i relativi concetti sono divenuti oggetto di speculazione e ragionamento anche al di là della loro funzione di semplice ordinamento di interventi. Non stupisce perciò che essi siano divenuti anche unità di analisi valutativa, a scapito di unità analitiche più significative, come gli interventi o le decisioni di policy.
- Una domanda di valutazione che chiede di analizzare tutte le componenti del programma operativo, con particolare riferimento alla capacità di spesa dell'AdG, è troppo ampia per consentire l'uso dei metodi più appropriati. E' arduo conciliare l'ambizione alla completezza di questa domanda valutativa con analisi più approfondite di alcuni aspetti del programma, con metodi puntuali e specifici.
- Non tutti i metodi godono della stessa credibilità o sono considerati sufficientemente rigorosi. In particolare permangono pregiudizi contrari all'uso di metodi qualitativi e etnografici, o favorevoli all'uso di metodi che appaiono più "scientifici" forse proprio perché inaccessibili ai più.

Dati, fonti e ricerca sul campo.

Il problema della qualità dei dati investe ugualmente le sezioni più descrittive e quelle interpretative. Ai fini della trasparenza, è necessario che i metodi di rappresentazione o analisi dei fenomeni si fondino su dati affidabili e producano analisi fondate su evidenza empirica. La mancanza di dati a supporto delle argomentazioni, infatti, non solo indebolisce gli argomenti avanzati dal valutatore, esponendoli a critiche di natura metodologica, ma soprattutto non fornisce al lettore gli elementi conoscitivi necessari per interpretare l'analisi e le conclusioni proposte. In materia di utilizzo e trattamento dei dati, nelle bozze di valutazione intermedia abbiamo riscontrato due categorie di problemi:

- Casi in cui risulta difficile se non impossibile distinguere tra l'analisi (o le opinioni) del valutatore e l'evidenza empirica utilizzata per svilupparla. In questi casi, si fa riferimento a

attività di raccolta dati, spesso in modo generico, senza esplicitare quali dati sono stati raccolti e in che modo.²⁷

- Casi in cui i dati non sono stati raccolti, ovvero non c'è un'evidenza empirica sulla quale comprendere le opinioni e raccomandazioni del valutatore.²⁸

Quella che spesso appare essere una carenza di metodi di ricerca valutativa, è perciò spesso da collegarsi ad una carenza di informazioni su cui fondare ragionamenti ed analisi. I metodi (qui intesi come elaborazione di dati), infatti, per quanto sofisticati, possono fare poco per estrarre risultati o ragionamenti da dati che non descrivono i fenomeni di maggiore interesse. Visto che la qualità delle elaborazioni non è un buon sostituto per la qualità dei dati, ne deriva che la ricerca di fonti utili ma rimaste inutilizzate e la produzione di dati originali sui fenomeni di maggiore interesse, nella situazione attuale, costituiscono alcune tra le attività da cui le valutazioni trarrebbero maggior profitto. Alcune informazioni che consentirebbero di aumentare la trasparenza dei rapporti di valutazione sono a volte disponibili da fonti che spesso rimangono inesplorate. Questo è accaduto, ad esempio, nelle valutazioni dello sviluppo rurale²⁹, in cui l'uso di dati secondari è rimasto spesso limitato alle informazioni relative al monitoraggio "codificato", ossia agli indicatori (sintetici) di realizzazione e al massimo alle informazioni presenti nel sistema di monitoraggio nazionale o nei sistemi di monitoraggio regionali.

La valutazione richiede la ricostruzione di uno scenario di riferimento che investa sia il contesto territoriale, sia quello di policy nel quale il territorio stesso è inserito. E' infatti necessario inquadrare ciascun programma nell'ambito delle politiche di cui il territorio è oggetto, in via preferenziale (le politiche per il Mezzogiorno) e in via "generale" (le opportunità offerte dalle politiche nazionali non territorialmente mirate).

Per la costruzione di tali scenari, nel caso ad esempio dell'intervento per le risorse umane, sono disponibili ad oggi una serie di dati regionali non completamente sfruttati per le valutazioni:

- indicatori Istat, disponibili su web,
- dati sui beneficiari di politiche nazionali del lavoro (rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro del Ministero del lavoro e delle politiche sociali),
- dati dei conti pubblici territoriali;
- dati provenienti da sistemi informativi regionali, laddove esistenti e affidabili.

In particolare per le politiche cofinanziate dal Fse, il cui principale oggetto di indagine è costituito dai destinatari, è importante rendere conto delle caratteristiche dell'utenza coinvolta, della capacità del programma di incidere sulla platea potenziale, attraverso i tassi di copertura, e della relazione di tali risultati con il contesto territoriale di riferimento e con gli obiettivi della programmazione. Nelle bozze analizzate l'analisi di dati relativi ai destinatari del Fse è assai rara e testimonia l'assenza di analisi che superino i limiti della spesso scarna documentazione prodotta dalle amministrazioni.

La completezza dei sistemi informativi regionali sui destinatari dei progetti è ancora oggi un punto dolente dei sistemi di monitoraggio dei programmi cofinanziati. A tale carenza (che non è caratteristica solo delle politiche per le risorse umane) è possibile in parte rimediare attraverso rilevazioni dirette delle informazioni auspicabili soprattutto nel caso delle politiche sulle quali il

²⁷ Un problema del genere si riscontra nell'approfondimento sui centri per l'impiego della bozza di rapporto di valutazione di un POR, in cui vengono presentate alcune raccomandazioni su come migliorarne la performance, senza fare alcun riferimento ai dati raccolti.

²⁸ Questo è il caso della bozza di valutazione di un PON, molto ricca di analisi, raccomandazioni e conclusioni non supportate da (pressoché) alcuna fonte di evidenza empirica primaria (ovvero raccolta dal valutatore e non fornita dall'AdG).

²⁹ Si veda in proposito l'Allegato 1.

programmatore ha concentrato la propria attenzione. Questo è il senso del frequente richiamo che i documenti di linee guida sulla valutazione fanno ad **indagini di campo**, ovvero alla raccolta diretta di dati nei luoghi interessati dagli interventi e soprattutto dalle persone direttamente coinvolte, sia in qualità di attuatori sia di utilizzatori o beneficiari. Anche nel caso in cui i dati non siano del tutto carenti, la ricerca sul campo ha il vantaggio rispetto a altre fonti documentali od ufficiali, di essere più vicina alla realtà del funzionamento dei programmi, e perciò più utile a capire perché alcune cose succedono e altre no.

I valutatori indipendenti dei PO finora hanno fatto scarso ricorso alle indagini di campo, anche per alcune difficoltà obiettive già esposte con riferimento alle scelte metodologiche (numerosità delle misure, difficoltà a rilevare risultati e impatti in questa fase, onerosità delle indagini, ecc.). A tale proposito, appare necessario richiamare l'attenzione su alcune questioni:

- è chiaro che quando qui si fa riferimento a “indagini di campo”, si vuole intendere un insieme disparato di strumenti che vanno dall'indagine campionaria, alle interviste, fino ai focus-groups. Se da un lato è vero che alcuni di questi strumenti sono difficili da predisporre, a volte costosi sia in termini di tempo che di risorse, è pur vero che altri sono di facile realizzazione soprattutto nel caso di valutazioni relativamente circoscritte nel territorio.
- è condivisibile l'idea che molti risultati e impatti non siano ancora quantificabili. Tuttavia, il ricorso ad indagini di campo di tipo qualitativo e anche di dimensioni modeste che consenta di riportare punti di vista di destinatari effettivi o potenziali può rivelarsi utile per comprendere l'effettiva percorribilità di meccanismi ipotizzati dai programmi per il raggiungimento degli obiettivi fissati, o ancora permettere di individuare ostacoli inattesi che sono di pregiudizio all'efficacia di azioni anche non avviate;
- non è necessario che le indagini di campo siano realizzate per tutte le misure finanziate. Sarebbe auspicabile che gli sforzi in tal senso si concentrino sulle misure strategicamente più importanti, su gruppi omogenei di misure o sulle misure che presentano un avanzamento finanziario più elevato e che quindi rappresentano chiaramente scelte per il programma.

3.3 L'indipendenza: costruire e preservare una condizione di credibilità della valutazione

Uno sguardo esterno, imparziale, obbiettivo, privo di interessi sul programma e sui risultati che esso ottiene è fondamentale per raggiungere gli obiettivi della valutazione: quelli di apprendimento come quelli relativi al rendere conto ai finanziatori e alla cittadinanza (*accountability*).

L'indipendenza fa parte del corredo professionale del valutatore, e quindi sia dell'etica professionale (p.e., l'onestà intellettuale, la ricerca approfondita svolta con i metodi più appropriati, il rispetto per gli attori, lo sguardo all'interesse pubblico), sia delle capacità (gli *skills*) necessarie per resistere alle pressioni e per far percepire agli interlocutori il valore della propria autonomia. Meno evidente, ma non meno importante, è la rilevanza del comportamento dei committenti e degli utilizzatori: non ha senso (è anzi uno spreco di risorse scarse e una distruzione di fiducia) farsi valutare a meno che non si costruisca e non si protegga lo spazio di libertà del valutatore.

L'indipendenza riveste importanza tale da essere esplicitamente richiesta nel regolamento dei Fondi strutturali per le valutazioni intermedie.³⁰ Non è sufficiente, tuttavia, reperire i valutatori sul mercato per garantirne l'indipendenza. L'esperienza di questi mesi ha mostrato che le condizioni per una piena indipendenza vanno accuratamente costruite e mantenute.

³⁰ Art. 42, n.2, reg. (CE) 1260/99.

Nell'impostazione del processo di valutazione costruito dalle indicazioni comunitarie e dalle scelte del QCS Ob.1 2000-2006, infatti, sono insiti alcuni elementi di "minaccia". Il sistema decentrato sollecita il crearsi di uno stretto legame fra il valutatore e l'AdG del programma che potrebbe indebolire l'imparzialità del valutatore.³¹ Anche l'intensificarsi delle interazioni fra AdG e valutatore (richiesto dalle Linee Guida nazionali) potrebbe risultare in una limitazione dell'indipendenza dei valutatori, per esempio facendo in modo che essi acquisiscano dalle AdG e condividano obiettivi, teorie e assunzioni sul funzionamento del programma. Si tratta di una circostanza osservata in più di un caso.

Un primo correttivo a tali "minacce" è dato dal ruolo dei partner: la CE e i componenti del CdS. La CE co-finanzia la valutazione, quindi rappresenta una voce importante nel confronto con il valutatore con cui, tuttavia, essa, di fatto, non ha un rapporto continuativo, o almeno non con la stessa continuità dell'AdG. Alcuni consigli forniti dalla CE e presentati come suggerimenti di tipo tecnico possono sostanzialmente essere di supporto all'indipendenza. Tra i molti, forse il più rilevante è quello di includere obbligatoriamente nei rapporti il punto di vista sul programma di soggetti esterni all'amministrazione.

Anche il rapporto fra valutatore e CdS può svolgere un'importante funzione in favore dell'indipendenza del valutatore, per esempio nella definizione della domanda di valutazione, chiedendo l'inserimento di questioni non considerate dalla committenza diretta³² e nel fornire (o asseverare) informazioni. Tuttavia, il CdS è più un utilizzatore della valutazione che un soggetto che può proteggere l'indipendenza della valutazione, e non costituisce uno spazio ideale per le discussioni metodologiche (cfr. § 3.1).

Sono, quindi, necessari ulteriori meccanismi di intermediazione e di gestione che "proteggano" l'indipendenza del valutatore e lo sostengano nella produzione di un rapporto di valutazione di buona qualità. Alcuni di questi meccanismi sono: l'affidamento della gestione della valutazione agli Steering Group o ai Nuclei di valutazione (cfr. § 3.1); la stessa attività di sostegno alla gestione delle valutazioni fornita dal SNV; e la separazione fra momenti di discussione metodologica e di feedback sui prodotti di valutazione (interazioni relative alla gestione della valutazione, confronti metodologici con il SNV, partecipazione al Gruppo tecnico di lavoro Valutazione) e occasioni di restituzione (incontri del CdS, con i partner sociali ed economici, con le varie parti dell'amministrazione).

La scelta, fatta sulla base delle indicazioni del QCS, di affidare la gestione della valutazione ai Nuclei, stante la loro attuale debolezza istituzionale, tuttavia, ha ridotto l'efficacia di questo meccanismo in questa fase. Ciò era da aspettarsi proprio perché l'adozione del modello decentrato è stata in parte motivata dalla necessità di costruire la capacità istituzionale delle amministrazioni nel campo della valutazione e favorire la crescita della cultura della valutazione.

L'indipendenza, come funzionale alla qualità, è rilevante in vari momenti della valutazione: nella rielaborazione della domanda di valutazione, nella messa in discussione della strategia e nella restituzione dei risultati e nell'espressione dei giudizi.

³¹ Tale "minaccia" è particolarmente forte in presenza di una domanda di valutazione che intimorisce le AdG come quella proveniente dalla CE, tesa a verificare la corrispondenza dei risultati ottenuti rispetto ai documenti di programmazione.

³² Anche se non sempre con l'obiettivo di delimitare l'autonomia di indagine del valutatore.

La rielaborazione della domanda di valutazione.

Al valutatore indipendente si chiede di rielaborare le sollecitazioni provenienti dal committente e dagli altri soggetti coinvolti nella valutazione in modo che queste corrispondano pienamente alle caratteristiche di un buon processo valutativo e alle esigenze dei soggetti interessati dal programma.

Già nelle precedenti relazioni è stato rilevato che le AdG hanno spesso richiesto attività di assistenza tecnica ai valutatori: per esempio, hanno chiesto ai valutatori di rivedere le batterie di indicatori al di fuori di interlocuzioni serrate con le amministrazioni, al solo scopo di adempiere alla richiesta di completamento dei Complementi di Programmazione – piuttosto che all'interno di un'analisi valutativa della strategia perseguita dal programma. Molti valutatori hanno accettato in modo acritico queste richieste, sostenendo di voler costruire, così, un clima di fiducia. Tuttavia, va anche rilevato che soggetti spesso attivi su entrambi i segmenti – valutazione e assistenza tecnica – sono per natura meno inclini a distinguere in modo netto tra le attività.

Questo tipo di richiesta va evitata perché utilizza le risorse dedicate alla valutazione (risorse non solo finanziarie, ma anche di professionalità e imparzialità dei valutatori) per svolgere attività che hanno una natura istituzionale molto diversa e risorse appositamente predisposte. Solo in qualche caso i valutatori hanno correttamente utilizzato la propria autorevolezza per rifiutare di svolgere compiti di dubbia natura valutativa.

Situazioni analoghe si hanno quando le AdG, i CdS o la CE richiedono indicazioni eccessivamente precise per la riprogrammazione. La valutazione intermedia è finalizzata al miglioramento della gestione del programma e alla riprogrammazione. E', quindi, da attendersi che il feedback del valutatore sia orientato in modo da soddisfare le esigenze conoscitive proprie di queste due fasi. Il valutatore indipendente ha il compito di osservare i risultati e gli impatti, spiegarli, collegarli alle caratteristiche del processo ed esprimere giudizi. Fornire un giudizio chiaro, fondato su un'analisi corretta, che dia all'amministrazione informazioni che precedentemente non possedeva sui risultati della propria azione, è nella maggior parte dei casi sufficiente perché i soggetti gestori o finanziatori dei programmi traggano conclusioni e individuino corsi di azione. Trovare soluzioni, individuare gli interventi da sospendere o modificare e proporre una riallocazione delle risorse finanziarie sono tutte attività che rientrano nella responsabilità dei gestori del programma. Affidarle ai valutatori addosserebbe loro una responsabilità e una visibilità tali da innescare processi e pressioni incompatibili con la loro indipendenza.

Un potenziale nemico di autonomia e indipendenza nella rielaborazione della domanda è la pervasiva preoccupazione per gli aspetti finanziari (in particolare quelli collegati al cosiddetto "disimpegno automatico") da parte delle AdG, condivisa da molti valutatori. Mentre è comprensibile (anche se non condivisibile) che questo aspetto richiami una grande attenzione da parte delle AdG e della CE, è una contraddizione in termini che il valutatore indipendente non riesca a distaccarsene. La funzione del valutatore indipendente è proprio quella di adottare un punto di vista diverso sul programma, orientato all'individuazione degli effetti, positivi e negativi, sul territorio di riferimento e non sulla meccanica del programma.

La messa in discussione della strategia e delle assunzioni del programma.

Al valutatore indipendente è richiesto di volgere uno sguardo "disincantato" alle assunzioni del programma e di verificare la tenuta delle teorie dei vari attori, sia quelle incorporate nei documenti sia quelle che ne ispirano l'azione. Questo è un punto cruciale, perché è qui che uno sguardo "esterno" può dare un vero contributo, indicando quali sono gli strumenti che si rivelano adatti (o non adatti) a conseguire i risultati desiderati, spiegando attraverso quali canali si producano i risultati effettivamente conseguiti e mostrando se i risultati effettivamente conseguiti corrispondono

ai fabbisogni dei territori. E' apparso, invece, che in alcuni casi i valutatori hanno acquisito in maniera assoluta il punto di vista dell'AdG sul programma.

La restituzione dei risultati e l'espressione di giudizi, sia critici sia positivi.

Questa è l'accezione più "immediata" dell'indipendenza. Qui sono all'opera numerosi incentivi, di segno opposto: da una parte, soggetti impegnati nella ricerca sono probabilmente molto sensibili alla propria reputazione, e quindi tendono ad acquisire (e mantenere) un atteggiamento critico nei confronti dei programmi. Dall'altra, soggetti operanti sul mercato (e dipendenti, in qualche misura, dalle commesse pubbliche) possono essere riluttanti ad esprimere giudizi severi. Inoltre, la restituzione dei risultati della valutazione può avere conseguenze anche pesanti per gli attuatori dei programmi: è comprensibile che i valutatori esitino nell'assumersi responsabilità che percepiscono eccessive o nel mettere in difficoltà i loro interlocutori. Non si tratta di questioni teoriche: si sono osservati episodi di autolimitazione da parte dei valutatori che (insieme ai corrispondenti comportamenti della committenza) hanno richiesto un intenso supporto da parte del SNV.³³

4. La valutazione del QCS Ob.1 2000-2006

Impostazione, struttura e gestione della valutazione del QCS

Il processo di valutazione del QCS costituisce, per la struttura che è stata data alla domanda e di conseguenza alle stesse attività di valutazione, un esperimento particolarmente complesso che ha richiesto e sta richiedendo ai soggetti coinvolti - sia dal lato della committenza, sia dal lato della gestione tecnica, sia dal lato della ricerca valutativa - un significativo sforzo di adattamento e apprendimento rispetto alla pratica precedente.

La valutazione del QCS è infatti organizzata attorno a una domanda di valutazione esplicita³⁴ e articolata che - stante la richiesta della CE di rivolgersi in modo quasi integrale al mercato per mobilitare i team - la committenza ha definito prima del lancio in modo da essere comunicata al mercato in forma analitica.

La domanda di valutazione per il QCS - accanto ad elementi tradizionali quali ad esempio l'aggiornamento della valutazione ex-ante di impatto macroeconomico del programma e l'apprezzamento dell'impostazione strategica - richiede ai valutatori di affrontare il tema degli effetti dell'attuazione della strategia sul territorio per temi e non per programmi operativi privilegiando un approccio di tipo "realista"³⁵ e di individuare gli effetti del QCS sulla capacità istituzionale delle amministrazioni coinvolte a vario titolo nella programmazione e attuazione dell'intervento.

Al fine di mobilitare un team di ricercatori il più articolato possibile e consentire il massimo di ricerca sul campo, la valutazione è stata inoltre segmentata contrattualmente con l'attivazione congiunta di quattro team (uno per il segmento principale e la redazione del Rapporto di valutazione intermedia, due team per ricerche valutative tematiche in materia di ambiente, uso, tutela e

³³ Ad esempio, in una situazione molto conflittuale in una regione, il valutatore indipendente ha esitato ad esprimere i propri giudizi, molto critici, nella riunione del CdS e, di fronte alle pressioni dell'AdG, ha preferito affrontare esclusivamente questioni di metodo, rimandando ad un'occasione di confronto successivo (peraltro già stabilita) la restituzione dei risultati della valutazione. E' da sottolineare, tuttavia, che in questa seconda occasione di confronto pubblico ha espresso con chiarezza e coraggio le proprie conclusioni.

³⁴ La domanda è contenuta nel documento "Valutazione intermedia del QCS 2000-2006 per le regioni italiane dell'OB.1. Domanda e organizzazione della valutazione."

³⁵ Si richiede, cioè, di individuare casi concreti di cui ricostruire i meccanismi di funzionamento per apprendere dove e perché l'impostazione del QCS ha generato attuazioni di successo e dove invece si sono riscontrate difficoltà.

valorizzazione delle risorse naturali e in materia di risorse culturali, un team per la valutazione di impatto macroeconomico).

Il processo di costruzione della domanda di valutazione si è rivelato assai utile per mettere a fuoco le esigenze conoscitive della committenza e per ripercorrere le ambizioni del QCS stesso. Tuttavia, esso ha richiesto molto tempo (dal novembre 2001 al luglio 2002). La specificazione della domanda ha scontato sia la difficoltà di concordare tra i committenti – DPS-Adg del QCS e CE - contenuti e priorità (uno sforzo parzialmente riuscito: la domanda di valutazione del QCS mantiene comunque caratteristiche evidenti di vastità), sia la consueta circostanza che una committenza congiunta investita di grandi responsabilità attuative spesso è rallentata anche in attività di rilievo a causa di impegni più “urgenti”.

L'impostazione poco consueta della struttura della valutazione ha richiesto alla committenza uno sforzo organizzativo per il lancio della valutazione (avvenuta nel novembre 2002), per l'aggiudicazione (conclusa a inizio febbraio 2003) e la definizione dei contratti che si è rivelato molto più lungo del previsto. Questo ha comportato un significativo ritardo (di circa dieci mesi rispetto al percorso inizialmente ipotizzato) nell'avvio delle attività di valutazione avvenuto formalmente ad aprile 2003.

L'interesse manifestato dal mercato per la valutazione del QCS è stato assai modesto. Pur in presenza di manifestazioni di apprezzamento e curiosità da parte di molti potenziali soggetti, alla effettiva selezione dei team di valutazione hanno partecipato pochissime offerte. Si tratta di una circostanza che impone di per sé una riflessione. Lo scarso interesse del mercato sembra sia attribuibile a tre cause:

- a) la perdurante ristrettezza dell'insieme di soggetti attivi sulla valutazione di programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, malgrado la modifica dei requisiti di accesso in senso più favorevole ai soggetti di ricerca;
- b) il fatto che i soggetti che conducono attività di valutazione nel campo dei Fondi Strutturali sono contemporaneamente attivi sul mercato dell'assistenza tecnica in un sistema che impone un regime di incompatibilità tra valutazione del QCS e attività di assistenza tecnica a favore di interventi cofinanziati dallo stesso QCS;
- c) l'insufficiente pubblicizzazione delle novità contenute nei bandi per la valutazione del QCS e l'utilizzo per la selezione di una modalità tradizionale di bando di gara, laddove forse oggi è necessario ormai approfondire le possibilità di utilizzare procedure di evidenza pubblica più adatte a promuovere l'allargamento del mercato.³⁶

Malgrado il ritardo dell'avvio, tuttavia, la segmentazione dell'attività in contratti paralleli ha consentito di procedere con maggiore celerità rispetto a un contratto unico, anche se ha ovviamente richiesto un maggiore sforzo di gestione tecnica e interlocuzione di merito dal lato della committenza. La gestione della valutazione è affidata a uno Steering Group,³⁷ in cui è ampiamente rappresentata la committenza, che ha il compito di interagire per gli aspetti di metodo e di contenuto scientifico con i team di valutazione.

L'attività di gestione della valutazione è risultata molto intensa e per una parte dei soggetti coinvolti ha rappresentato una sorpresa. Nel periodo tra aprile e ottobre 2003, si sono svolti:

- dodici incontri di interlocuzione tecnica con i team di valutazione selezionati sul mercato;
- la lettura di prodotti preliminari;

³⁶ E' in altri termini necessario studiare quali forme (come ad esempio alcune procedure negoziate) e quali attività di accompagnamento (come diverse modalità di pubblicizzazione delle tipologie di ricerca richieste) consentano di attrarre altri soggetti potenzialmente interessati e migliorare il rendimento di queste attività per la committenza.

³⁷ Dello Steering Group fanno parte la CE, l'AdG, esperti di altre amministrazioni, esperti esterni, e l'UVAL.

- la trasmissione di feedback ai team di valutazione, sia in forma orale, sia in forma scritta;
- un numero elevato di interlocuzioni tecniche al telefono e via mail;
- un intenso scambio di materiali.

A ciò si è aggiunta, come da prassi, una notevole esigenza di disponibilità da parte dell'Adg del QCS, che oltre che committente è anche oggetto di valutazione e uno dei principali soggetti portatori di interpretazioni rispetto alla teoria del QCS.

Lezioni apprese nel corso della gestione della valutazione del QCS Ob.1

L'esperienza della gestione della valutazione del QCS ha fornito elementi di riflessione pertinenti per la presente Relazione in quanto attengono a questioni rilevanti anche per le altre valutazioni.

Innanzitutto, la fase di gestione ha confermato che la valutazione, a differenza di altre attività di ricerca applicata, richiede un sostanziale impegno da parte della committenza durante tutto l'arco del processo. Tale sforzo è particolarmente ponderoso nel caso di una valutazione intermedia, in cui la stessa teoria del programma non può essere assunta come completamente statica, ma si modifica a seguito dell'apprendimento da parte dei responsabili dell'attuazione del programma. Malgrado la domanda di valutazione sia stata a suo tempo codificata in un documento di orientamento, l'affinamento della stessa ha richiesto molto impegno. Inoltre, un committente che viene molto coinvolto nel processo valutativo ed è disponibile a farlo diventa un committente "esigente" perché possiede pressanti esigenze conoscitive per orientare la propria azione.

La valutazione del QCS si inserisce in un nuovo contesto in cui l'AdG e il CdS del QCS hanno di molto ampliato – rispetto a precedenti esperienze – le attività di riflessione sui contenuti e i comportamenti dell'attuazione in risposta all'impostazione del QCS. Ciò comporta sia una potenzialità (perché il committente, abituato a riflettere su sé stesso, è in grado di apprezzare meglio il contributo della valutazione) sia un rischio (perché il committente potrebbe sottovalutare tale contributo e potrebbe considerare che quanto già ha appreso per altre vie può sostituire la valutazione).

Inoltre, va segnalata la delicatezza dell'esperienza della gestione tecnica in cui si includono negli Steering Group elementi espressione della committenza o di altri stakeholders. Si tratta di una pratica che ha aspetti positivi, ma comporta anche rischi di cui è necessario tenere conto. Per il committente, partecipare alla gestione tecnica significa entrare nella "cucina" della valutazione e sperimentare direttamente forza e debolezza della tecnologia messa in campo dai valutatori; ciò ha indubbi effetti di apprendimento, ma può anche provocare allontanamenti e disillusioni nei confronti delle attività di valutazione.

Ulteriori difficoltà sono connesse al fatto che il QCS OB.1 è un oggetto difficile da valutare, in particolare in una valutazione intermedia. La domanda di valutazione, inoltre, ha costituito una forte sfida per i ricercatori, sia per il suo carattere di innovatività, sia per la sua articolazione. Ciò sembra aver comportato difficoltà superiori a quanto atteso. Pur riconoscendo che almeno una parte di tali difficoltà vanno imputate - a questo stadio - al tempo relativamente limitato trascorso dall'avvio delle attività alla predisposizione dei primi prodotti significativi, è necessario riflettere per il futuro in ordine alle modalità di mobilitazione delle competenze specialistiche necessarie per la soddisfazione di compiti valutativi complessi e alla possibilità di una diversa composizione tra valutazioni completamente esterne e valutazioni interne pur nel rispetto della necessaria terzietà.

Da questo punto di vista, la scelta di mobilitare le competenze attraverso almeno una parziale segmentazione dei compiti valutativi – pur rendendo più onerosa la gestione tecnica e contrattuale – appare rispondere meglio alle esigenze, poiché consente maggiori focalizzazioni dell'analisi e ha

assicurato già in fase iniziale una quota maggiore di attività di campo, soprattutto per le valutazioni tematiche.

5. Conclusioni: dalla finalizzazione dei rapporti all'utilizzazione

Il processo di valutazione nel secondo semestre del 2003 ha registrato notevoli evoluzioni: la relazione ha evidenziato sia problemi, battute d'arresto e resistenze, sia elementi di progresso. In particolare, fra gli elementi positivi sono da segnalare alcune prime forme di utilizzazione.

Risultati parziali delle valutazioni sono stati utilizzati, p.e., da parte della CE, nelle discussioni degli incontri annuali 2003. Inoltre, l'AdG del QCS ha estratto alcuni elementi già dalla lettura delle Bozze e li ha riportati all'attenzione delle altre amministrazioni. Alcuni degli incontri bilaterali per la discussione delle bozze hanno anche costituito un momento in cui le Adg, a partire dalle sollecitazioni dei valutatori, hanno elaborato percorsi di riflessione sui problemi del programma e immaginato possibili percorsi futuri. Nei CdS (e negli altri incontri di restituzione) si sono verificate alcune discussioni sul merito dei programmi che hanno utilizzato come input informazioni presentate dal valutatore. Ancora, è stato possibile rilevare (sia pure in modo non sistematico) come le interazioni, soprattutto informali, con il valutatore abbiano cominciato a fornire ai responsabili di misura ed asse informazioni che questi hanno trovato utili per l'attuazione. Questo tipo di utilizzazione, per così dire "diffusa", è molto importante per fare sì che l'azione pubblica possa operare su basi di conoscenza più approfondite.³⁸ Inoltre, almeno in un caso, il dibattito pubblico alimentato dai giornali ha riportato quanto affermato dai valutatori durante un CdS.

Tali risultati, per quanto iniziali e non sistematici, sono incoraggianti: essi mostrano che esiste una base per affrontare la sfida dell'utilizzazione. Il SNV è consapevole che l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni non avviene automaticamente. Sarà, quindi, necessario sostenere con diverse attività una fase più matura di utilizzazione. Una prima occasione sarà costituita dalla lettura e riflessione sui Rapporti di valutazione. Essi (e non le bozze dello scorso luglio) costituiscono, infatti, il prodotto finale di questa fase e sarà necessario estrarne gli elementi più utili per l'attività di riprogrammazione.

Per incoraggiare un utilizzo diffuso all'interno delle amministrazioni sarà proficuo chiedere ai valutatori di restituire i risultati delle valutazioni all'intero team di responsabilità per l'attuazione del programma.

Durante la riprogrammazione, i contributi del valutatore possono essere utilizzati non tanto nelle discussioni sull'allocazione delle risorse, ma anche in quelle su *come* raggiungere gli obiettivi (attraverso quali strumenti concreti, privilegiando quali meccanismi) e su *quali* obiettivi sono alla portata dell'intervento degli attori e realmente desiderabili. In tutti i casi va considerato che, accanto a chi ha responsabilità dirette per l'attuazione di ciascun PO, potenziali utilizzatori delle valutazioni dei PO sono il valutatore del QCS (il cui mandato si estende fino a tutto il 2005), l'AdG del QCS e i partner istituzionali e sociali.

La responsabilità delle AdG e dei Nuclei nell'utilizzazione è cruciale. E' necessario, infatti, che l'informazione arrivi ai potenziali utilizzatori nel modo più adatto perché questi possano acquisirla.

³⁸ Come è noto, l'utilizzazione diretta dei risultati della valutazione nel cambiamento dei programmi non è che una delle forme di utilizzazione. Altrettanto importanti sono l'acquisizione di informazioni precedentemente non note, l'occasione, per i programmatori e gli attori, di riflettere in modo nuovo sul programma, l'opportunità di confrontarsi con le posizioni di altri soggetti, p.e., alcuni gruppi di utilizzatori del programma, che altrimenti resterebbero nascoste.

La valutazione dei PO non si esaurisce con la consegna del rapporto di valutazione intermedia: essa continua con la fase di aggiornamento. E', quindi, opportuno cominciare per tempo a preparare tale fase per migliorare l'organizzazione della valutazione e le domande. Migliorare l'organizzazione della valutazione per l'aggiornamento comporta una serie di passi concreti. Innanzitutto, sarà necessario rafforzare la funzione di gestione tecnica, utilizzando in pieno le sollecitazioni provenienti dalla CE e sfruttando le opportunità emerse soprattutto in questi ultimi mesi. Occorre, in alcuni casi, una riflessione sull'opportunità di istituire uno Steering Group. Sarà, poi, necessario affrontare rapidamente la questione su come mobilitare il team di valutazione che predisporrà l'aggiornamento.³⁹ Tutte le Adg, con il contributo dei partner e il sostegno delle strutture di gestione tecnica, dovranno ridefinire le domande di valutazione per la nuova fase, facendo tesoro di quanto appreso in questa tornata e, in particolare, riflettendo su come mobilitare i valutatori su domande più mirate.

Anche i valutatori, alla luce dell'esperienza e in vista dei nuovi compiti, dovranno innovare, costruendo nuovi disegni di valutazione, rielaborando le domande che saranno loro poste, affrontando una fase nuova – programmi rinnovati, risultati e impatti finalmente meglio delineati – in cui dovrà essere maggiore l'attenzione riservata agli effetti sul territorio.

In più punti in questa relazione, infine, si è rilevata la persistenza di incomprensioni sostanziali, da parte degli attori, rispetto alla funzione da svolgere nei processi di valutazione. Tali incomprensioni possono tradursi inconsapevolmente in comportamenti contrari all'irrobustimento dell'indispensabile funzione della valutazione. Per questo, è necessario continuare ad investire in attività di rete e a promuovere momenti di discussione collettiva anche su temi delicati, quali l'accettazione dei risultati della valutazione anche se sfavorevoli, la tutela della terzietà e indipendenza del valutatore e la necessaria riflessione sull'adeguatezza dei metodi di ricerca.

³⁹ Come si vede dalla tabella 2, infatti, nove AdG hanno recepito dalle innovazioni contenute nel documento *Organizzazione delle valutazioni intermedie* l'indicazione di prevedere la possibilità di procedere ad una nuova aggiudicazione del contratto per l'aggiornamento.

ALLEGATI ALLA RELAZIONE

Come evidenziato nel testo della Relazione, le bozze dei rapporti di valutazione sono state oggetto di lettura da parte del SNV con la finalità di dare suggerimenti per il loro miglioramento. Gli incontri bilaterali, avvenuti nella gran parte dei casi tra luglio e novembre 2003, hanno costituito l'occasione per restituire tali suggerimenti ai soggetti che gestiscono le valutazioni a livello di singolo PO, e in alcuni casi - negli incontri in cui hanno preso parte su invito dell'Adg del PO di riferimento – direttamente anche ai valutatori.

Nei primi due allegati che seguono vengono riprese - per le tematiche dello sviluppo rurale (allegato 1) e delle risorse umane (allegato 2) - alcune delle considerazioni e dei suggerimenti proposti in dettaglio ai tavoli di discussione bilaterale a seguito della lettura delle bozze dei Rapporti da parte del SNV. Quanto contenuto negli allegati non costituisce pertanto una novità, tuttavia si è ritenuto opportuno proporre a un pubblico più vasto queste considerazioni, sia per documentare indirettamente alcune delle questioni affrontate negli incontri bilaterali, sia per la valenza più generale che sottende ad alcune riflessioni.

Negli allegati sulle principale priorità trasversali previste dai Regolamenti - pari opportunità (allegato 3) e ambiente (allegato 4) - si propone invece un esercizio in parte diverso. Si è infatti estratto dalle letture svolte una valutazione complessiva di quanto stia progredendo il processo di valutazione, considerato nel suo insieme, rispetto ad alcuni parametri di riferimento e alle indicazioni fornite dal SNV in merito alle modalità di integrazione nelle valutazioni delle due priorità trasversali. In questo caso l'analisi proposta è presentata in modo diverso rispetto a come è stata restituita nei singoli incontri bilaterali, in cui si è privilegiata maggiormente un'ottica di singolo processo valutativo, piuttosto che di progresso collettivo lungo un percorso comune.

L'ultimo allegato (allegato 5) contiene alcune tavole descrittive dei temi coperti dagli approfondimenti contenuti nelle Bozze dei rapporti di valutazione.

ALLEGATO I - La trattazione dello sviluppo rurale nelle Bozze dei RVI: approccio e suggerimenti

Dalla lettura delle Bozze dei 7 rapporti di valutazione intermedia relativi ai POR obiettivo 1 emerge una scarsa attenzione alla “tematica” dello sviluppo rurale, già rilevata dal SNV nel corso della lettura dei prodotti intermedi. Tale criticità è stata rilevata non solo con riferimento alla presenza/assenza di un capitolo *ad hoc* dedicato a tale tema, ma anche nelle modalità con cui lo sviluppo rurale è stato trattato in rapporto alle altre priorità trasversali dei programmi (pari opportunità, ambiente, progettazione integrata) o agli approfondimenti dedicati allo stato di attuazione delle misure che più direttamente concorrono al raggiungimento di tale obiettivo e degli obiettivi specifici ad esso collegati.

Solo due bozze di rapporto, infatti, hanno già condotto o preliminarmente delineato un approfondimento sullo sviluppo rurale. Negli altri casi ci si è invece per lo più limitati all’analisi dello stato di attuazione delle misure cofinanziate dal FEOGA, cui la valutazione del contributo del programma alla promozione dello sviluppo nelle aree rurali non può essere ridotta.

Dal momento che lo sviluppo rurale rappresenta una priorità trasversale sia del Quadro comunitario di sostegno, sia dei Programmi operativi regionali, questo tipo di impostazione desta qualche perplessità.⁴⁰ In positivo, tuttavia, si intravede l’intenzione di alcuni valutatori di non limitare l’analisi solo allo stato di attuazione procedurale, finanziaria e fisica, ma di effettuare degli approfondimenti su alcune misure o su tematiche legate allo sviluppo rurale, anche ricorrendo alle indagini di campo.

Argomenti da trattare con maggiore attenzione

Fermo restando il principio secondo cui spetta alla singola relazione tra committente-valutatore la scelta di affrontare lo sviluppo rurale con un apposito approfondimento o di integrare l’analisi dello stesso all’interno delle altre attività di valutazione, è opportuno, tuttavia segnalare alcuni aspetti che con riferimento allo sviluppo rurale dovrebbero essere affrontati con maggiore attenzione nell’ambito dei rapporti di valutazione intermedia.

- il rapporto tra la strategia per la promozione dello sviluppo rurale prevista nei POR e il contesto di policy comunitario, nazionale e regionale. A tale proposito si richiama, in particolare, l’attenzione sugli altri strumenti di finanziamento comunitari a favore della politica di sviluppo rurale: i Piani di sviluppo rurale, che “accompagnano” la politica più tipicamente strutturale, e i Programmi LEADER regionali, che dovrebbero essere complementari al resto degli interventi;
- l’individuazione di eventuali passaggi di “punti di non ritorno” rispetto allo stato di attuazione della strategia, in altri termini il complesso delle decisioni che il programma ha già preso. Un tale esercizio, fondamentale a metà del percorso attuativo, non deve essere necessariamente condotto per singola misura. La sua realizzazione, tuttavia, è indispensabile per comprendere in che direzione il programma viene attuato con riferimento agli obiettivi, al territorio, ai settori di intervento e l’utilizzo di informazioni di attuazione, generalmente disponibili, può costituirne la base (dati finanziari, dati sulla localizzazione dei progetti, dati sulle caratteristiche anagrafiche e aziendali dei destinatari, ecc.);
- il documento STAR VI/12004/00 - “Questionario valutativo comune con criteri e indicatori”. A tale proposito si richiama, in particolare, l’attenzione sulla necessità di rispondere alla domanda

⁴⁰ Si consideri, inoltre, che le misure cofinanziate dal FEOGA, che più delle altre concorrono a questo obiettivo, rappresentano in termini finanziari oltre il 15% delle risorse stanziato nell’intero QCS, oltre il 50% di quelle stanziato all’interno dell’Asse IV – Sviluppo Locale e più del 20% di quelle dell’Asse I – Risorse naturali.

valutativa della Commissione, ricordando che gli stessi orientamenti comunitari non richiedono la risposta completa a tutti i quesiti o la quantificazione di tutti gli indicatori; in questa fase sarebbe comunque opportuno “preparare il terreno”, individuando i quesiti più rilevanti, verificando che esistano le condizioni per rispondere in occasione dell’aggiornamento della valutazione⁴¹, definendo la metodologia, verificando l’esistenza di un campione di controllo e l’esistenza delle fonti informative. In questa fase è opportuno adottare un approccio “flessibile” al documento, che porti il valutatore a dare delle risposte ai quesiti più rilevanti, sfruttando le informazioni anche qualitative attualmente disponibili;

- le lezioni e le buone prassi emerse dall’attuazione del programma. L’obiettivo della valutazione, infatti, non è solo quello di segnalare problemi e punti critici, ma anche quello di individuare eventuali modalità di attuazione che possono migliorare l’efficienza o l’efficacia della spesa (es.: i PIF in Calabria, le procedure di attuazione in Campania e Puglia, la commercializzazione dei prodotti di qualità in Sardegna, ecc.);
- il rapporto tra lo sviluppo rurale e le altre priorità orizzontali (ambiente e pari opportunità, in particolare). Infatti, si evidenzia come, nelle versioni bozza delle valutazioni, non sia stato dato un adeguato rilievo alle possibili interrelazioni di tali priorità con lo sviluppo dell’agricoltura e delle aree rurali o come tali legami siano stati colti in modo molto parziale.

Gli strumenti adottati

Sempre con riferimento allo sviluppo rurale, una delle criticità rilevate, comune a tutte le bozze dei rapporti di valutazione, è relativa all’insufficiente ricorso a dati primari (derivanti da indagini di campo di varia natura) e secondari (derivanti da diverse fonti statistiche disponibili, ma anche da fonti amministrative regionali e talora addirittura disponibili presso l’Adg anche se non integrate nel sistema di monitoraggio unificato dei fondi strutturali) a supporto delle conclusioni e dei suggerimenti riportati dal valutatore. Questa considerazione è particolarmente generalizzabile in riferimento all’analisi dei primi risultati e impatti.

Lo scarso utilizzo di indagini di campo è stato già rilevato in molte occasioni dal SNV e non è limitato solo al caso dello sviluppo rurale, tuttavia – come peraltro riportato nel corpo della terza Relazione – appare evidente che spesso i valutatori finiscono per considerare, e quindi escludere, ipotesi solo molto onerose di acquisizione di dati primari, mentre le analisi potrebbero risultare molto arricchite anche da indagini semplici e poche interlocuzioni dirette con destinatari effettivi e potenziali per reperire punti di vista ed elementi qualitativi. Una simile strategia di indagine è di ausilio anche per individuare quali meccanismi possono essere – o non possono essere – considerati attivabili o attivati per il raggiungimento degli obiettivi presenti nei programmi.

Più in dettaglio, è necessario sottolineare che non è necessario che le indagini di campo siano realizzate per tutte le misure finanziate. Sarebbe auspicabile che gli sforzi in tal senso si concentrino sulle misure strategicamente più importanti, su gruppi omogenei di misure (ammodernamento delle strutture aziendali, infrastrutture rurali, promozione dello sviluppo rurale, ecc.) o sulle misure che in questa fase presentano un avanzamento finanziario più elevato (considerato che nel FEOGA, come negli altri Fondi, la spesa si è spesso concentrata su poche misure).

L’utilizzo dei dati secondari si è ridotto spesso alle informazioni relative al monitoraggio “codificato”, limitandosi, quindi, agli indicatori (sintetici) di realizzazione e al massimo alle informazioni presenti in Monit2000 o nei sistemi di monitoraggio regionali.

⁴¹ A tale proposito si ricorda che, nell’ambito delle attività del PON ATAS, l’INEA sta realizzando, secondo la metodologia RICA, un’indagine campionaria sulle aziende agricole destinatarie delle misure investimenti aziendali, insediamento giovani agricoltori e diversificazione delle attività aziendali. Tali informazioni saranno rese disponibili in tempo utile per l’aggiornamento della valutazione intermedia.

In realtà, una più approfondita ricerca delle “fonti” sullo sviluppo rurale potrebbe portare un rilevante contributo informativo alla valutazione, ad esempio attraverso il ricorso:

- al monitoraggio “non codificato”. In molti casi, infatti, le amministrazioni regionali dispongono di informazioni, legate spesso al processo di selezione, relative ai progetti o ai destinatari degli aiuti. Tali informazioni presentano normalmente un elevato livello di dettaglio e spesso sono facilmente fruibili (banche dati costruite dalla regione o dal responsabile di misura). Va evidenziato, tuttavia, come non sempre i valutatori vengano facilmente a conoscenza dell’esistenza di tali fonti. Tale situazione tende a verificarsi per due motivi fondamentali, da un lato, i detentori non sono immediatamente disponibili a rendere fruibili questi dati per la valutazione, dall’altro, è necessario che il valutatore sappia chiedere, che abbia chiaramente pianificato il proprio fabbisogno informativo e, quindi, non presenti una generica richiesta di informazioni;
- a fonti statistiche nazionali, come ad esempio i dati censuari o le statistiche RICA. I primi, seppur provvisori, riportano informazioni aggiornate sul contesto di intervento, da non sottovalutare per la tematica dello sviluppo rurale. Si pensi, infatti, alle informazioni relative alla popolazione nei comuni rurali (censimento popolazione), a quelle relative alle imprese agroalimentari (censimento industria) e, ovviamente, a quelle sulle aziende agricole (censimento agricoltura). Le statistiche RICA, dal canto loro, contengono informazioni di straordinario dettaglio con riferimento alla contabilità aziendale, il cui utilizzo può essere molto vario (analisi del contesto, costruzione del campione di confronto, costruzione di coefficienti tecnici, ecc.)
- a fonti statistiche regionali. Molte amministrazioni dispongono, ad esempio.
- di sistemi informativi regionali, che nascono con esigenze diverse (sistema statistico regionale, gestione altre forme di intervento pubblico, creazione anagrafe delle aziende agricole, ecc.), ma che possono integrare le informazioni provenienti dal monitoraggio o dalle indagini di campo.

ALLEGATO 2 - La trattazione dell'intervento per le Risorse umane nelle Bozze dei RVI: considerazioni su contenuti, fonti informative e utilizzabilità

In generale, dall'analisi dei documenti si rilevano segnali positivi per quanto riguarda la consapevolezza da parte dei valutatori della necessità di analizzare e valutare gli effetti delle misure di Fondo sociale europeo e di produrre informazioni mirate al territorio di riferimento. Tuttavia, accanto a questi elementi di miglioramento (sia rispetto a precedenti periodi, sia rispetto ai prodotti intermedi precedentemente esaminati dal SNV), si registrano ancora alcune criticità su cui è opportuno riflettere.

In particolare, si intende focalizzare l'attenzione sui seguenti aspetti: le fonti informative, la metodologia e il trattamento dei dati, l'analisi dell'attuazione del programma. Infine, vengono presentate alcune considerazioni inerenti le lezioni/raccomandazioni indicate nei Rapporti e la loro utilità e utilizzabilità.

Per quanto riguarda le fonti informative, le criticità riguardano principalmente la mancata o non precisa indicazione delle stesse e la loro scarsa articolazione. Si è registrato infatti che le fonti dei dati solo in alcuni casi vengono riportate in maniera puntuale e precisa, mentre prevale la tendenza a indicarle in modo sintetico, senza approfondirne le caratteristiche e senza spiegare ed identificare gli ambiti di intervento per i quali vengono di volta in volta utilizzate. Inoltre, dall'analisi delle Bozze dei Rapporti emerge la scarsa varietà delle fonti, con una prevalenza di indagini desk e di analisi di dati secondari e un ancora poco diffuso reperimento di dati primari e un limitato utilizzo di indagini di campo.

Sarebbe quindi opportuno agire in più direzioni, in primo luogo affiancando la raccolta di dati secondari con quella di dati primari, anche attraverso ricerche di campo mirate ed adeguate, in secondo luogo specificando in maniera puntuale quale fonte informativa è stata utilizzata e per quale ambito di indagine. Ciò significa che nei casi in cui si è in presenza di lacune nelle basi dati disponibili sarebbe auspicabile ricorrere ad ulteriori fonti, rafforzando e valorizzando ad esempio l'utilizzo di indagini qualitative. Esperienze positive in tal senso sono rinvenibili in alcuni contesti in cui sono stati realizzati interessanti casi di studio e/o focus group su specifici temi. Si ricordano quelli relativi ai Centri per l'impiego, a specifici progetti sull'utilizzo dei computer nelle famiglie, ai tirocini formativi, alle pari opportunità.

In tema di analisi dell'attuazione del programma, si rileva che le Bozze dei Rapporti si articolano nella maggioranza dei casi in schede di misura piuttosto scarse che non sempre riescono a dar conto della effettiva attuazione – o non attuazione – delle potenzialmente complesse e molteplici attività cofinanziate dal Fse. Ad esempio, l'utilizzo della classificazione delle attività per tipologie di progetto, condivisa in Obiettivo 1 nel corso del 2000, assunta come base del sistema di monitoraggio nazionale e recepita in alcuni documenti di programmazione regionale, avrebbe consentito di esplicitare, a partire dalla natura dei progetti realizzati, le policy principali sostenute nell'ambito di ciascuna misura, offrendo informazioni utili ai diversi livelli di aggregazione, dal livello macro (azioni rivolte alle persone, azioni rivolte ai sistemi, azioni di accompagnamento) a quello micro (tipologie di intervento).

Nelle Bozze esaminate non è frequente, e risulta spesso lacunosa, sia la quantificazione dei principali indicatori di realizzazione e di risultato sia la definizione e l'illustrazione delle principali caratteristiche degli interventi dal punto di vista qualitativo. Rispetto a questo secondo aspetto, nella maggior parte dei documenti di valutazione risultano carenti, da un lato, le descrizioni delle

politiche attivate e le motivazioni in base alle quali sono state privilegiate alcune linee di intervento, dall'altro le argomentazioni sulle criticità riscontrate nell'implementazione delle attività.

Solamente in alcuni casi, laddove vengono rilevati il mancato avvio di alcune misure e ritardi nell'avanzamento fisico e finanziario, vengono argomentate le criticità ed evidenziate le possibili motivazioni che hanno ostacolato l'attuazione di alcune parti del programma e prodotto ritardi rispetto alle previsioni.

Inoltre, le politiche di sviluppo delle risorse umane vengono di rado collocate ed integrate nell'ambito dei programmi di sviluppo territoriale, vale a dire che non viene preso in considerazione e valutato l'apporto del capitale umano nel processo più ampio di sviluppo del territorio. A tale proposito va ricordato che tra le scommesse della programmazione dell'Ob. 1 vi è quella dell'integrazione delle politiche formative e del lavoro con le altre politiche di sviluppo territoriale alla quale dovrebbe ispirarsi l'attuazione delle azioni cofinanziate dal Fse nell'intero programma, oltre che nei Pit. Nelle Bozze non si ritrova ancora affrontato tale tema né relativamente ai Pit, né tanto meno all'intero programma, fatte salve due eccezioni, da cui peraltro non possono essere tratte lezioni, vista la considerazione parziale del tema e l'assenza di approfondimenti.

Il suggerimento è in primo luogo quello di offrire ai vari attori coinvolti nel processo di programmazione e valutazione un quadro informativo più ricco relativamente all'oggetto del finanziamento del Fse, definendo con maggiore chiarezza le tipologie di interventi attivati, i destinatari e i beneficiari coinvolti nelle attività, con relative caratteristiche. Un passo ulteriore riguarda la lettura dell'evoluzione dell'attuazione del programma nel tempo, evidenziando anche eventuali sinergie e complementarità tra misure e tra interventi, cofinanziati e non, che insistono su uno stesso territorio. Tale approfondimento potrebbe essere condotto su politiche selezionate sulla base del loro sostegno alle politiche nazionali (il riferimento è al supporto alla Strategia europea per l'occupazione secondo quanto indicato nel regolamento del Fse 1784/1999) e/o analizzando l'incidenza del Fse sulle politiche regionali, quali ad esempio la formazione, e su quelle nazionali laddove siano disponibili i dati regionalizzati.

Relativamente al tema dell'utilità e dell'utilizzabilità delle valutazioni si rileva che non sempre sono presenti conclusioni e raccomandazioni per le Autorità di gestione e i vari attori coinvolti nel processo. Inoltre, ove presenti, spesso non sono supportate da elementi di evidenza, vale a dire da dati ed approfondimenti adeguati e da argomentazioni chiare. La carenza di dati ed esempi specifici tende ad indebolire la portata dell'analisi e le stesse raccomandazioni che vengono fornite.

Nell'ottica di rendere fruibile il materiale valutativo ad un pubblico il più possibile ampio anche la comunicazione svolge un ruolo importante. Per tale motivo le Bozze dei Rapporti sono state lette con riferimento al linguaggio utilizzato e alle modalità di diffusione delle informazioni. Il linguaggio è risultato in alcuni casi chiaro e comprensibile anche ai "non addetti ai lavori", facilitando in tal modo la comprensione dei fenomeni dai vari *stakeholders*, in altri casi ancora troppo ricco di termini tecnici e burocratici. Pertanto, al fine di agevolare la lettura dei Rapporti di valutazione e di promuovere la migliore fruizione delle informazioni e delle analisi valutative, ulteriori sforzi andrebbero fatti nella direzione della chiarezza e semplicità del linguaggio utilizzato.

ALLEGATO 3 - La valutazione della priorità trasversale delle pari opportunità nelle Bozze dei RVI

Il Qcs Ob. 1 attribuisce notevole importanza alla promozione del principio di pari opportunità che persegue non solamente attraverso interventi dedicati, ma anche trasversali all'intera strategia di azione (il cosiddetto "doppio binario"). Tale approccio ha come logica conseguenza che le valutazioni debbano considerare esplicitamente gli effetti dei programmi sulle condizioni di pari opportunità tra uomini e donne attraverso la considerazione di tutte le azioni promosse nei programmi regionali stessi.

La lettura che si propone delle Bozze dei RVI in relazione al principio delle pari opportunità prende le mosse dal ricco quadro di riferimento metodologico offerto per la valutazione di genere.

Un primo riferimento è rappresentato dal modello di valutazione VISPO, predisposto e sostenuto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sottolinea come una valutazione in chiave di genere necessiti di una effettiva integrazione di tale principio all'interno di tutto il ciclo della spesa strutturale, dalla programmazione alla valutazione, e nello stesso tempo promuove una riarticolazione dei programmi regionali in funzione di quelli che sono indicati come obiettivi generali di pari opportunità (miglioramento delle condizioni di vita, miglioramento dell'accesso delle donne al mercato del lavoro e della formazione, miglioramento della condizione delle donne sul lavoro e redistribuzione del lavoro di cura, promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socio-economiche).

Un ulteriore riferimento è dato dal Modulo V delle Linee guida per la valutazione intermedia "L'analisi di genere nelle valutazioni intermedie dei Programmi Operativi Ob.1", che si fonda sulla considerazione/opportunità di focalizzare le attività valutative nella realtà della attuazione e degli effetti, anche prescindendo dagli obiettivi espliciti. Questa opportunità può infatti consentire di superare gli ostacoli che derivano da una non sempre puntuale o esplicita definizione di obiettivi di genere all'interno dei documenti di programmazione o dalla disponibilità di dati declinati per genere per le singole variabili esaminate. Tale logica di facilitazione consente infatti di concentrarsi sugli effetti del programma sulla condizione femminile, e sui meccanismi ed i contesti in cui tali effetti si sono prodotti, infine sulla capacità di questi ultimi di rispondere alle esigenze reali delle donne (e degli uomini) in un determinato territorio. Il Modulo, inoltre, propone una suddivisione della valutazione per blocchi che ripercorre l'intero ciclo della attuazione dei programmi.

I due approcci si presentano sinergici ed offrono molteplici indicazioni di metodo e una ampia strumentazione per la valutazione del mainstreaming di genere; entrambi sono stati presi in considerazione dai valutatori, anche se non nella loro completezza e non in tutti i casi.

L'esame delle Bozze dei RVI per quanto riguarda il principio delle pari opportunità restituisce un quadro molto eterogeneo in termini di approcci e riferimenti teorici utilizzati. Va segnalato però un elemento comune che riguarda l'ancora scarso peso attribuito all'analisi degli effetti dei programmi sulla condizione delle donne nei diversi contesti. Ciò può essere dipeso in alcuni casi da ritardi attuativi delle misure, oppure da limitazioni dovute a vincoli contrattuali. Di fatto le valutazioni concentrano le analisi nel primo ciclo attuativo (che corrisponde ai blocchi A, B e C del V Modulo delle Linee Guida), limitandosi alla verifica del livello programmatico. Ciò rende le valutazioni per così dire "incompiute", pur a fronte di un apprezzabile sforzo metodologico. Le valutazioni di efficacia ed efficienza ed i primi risultati (blocco D del Modulo V) si concentrano, quando presenti, sui dati disponibili provenienti dai sistemi di monitoraggio e scontano la scarsa disponibilità di informazioni. Peraltro, il limitatissimo uso di indagini di campo ha comportato possibilità di

restituzione di risultati in merito assai parziale. Questo si configura come il limite maggiore delle valutazioni esaminate che dicono ancora troppo poco sul contributo dei programmi al miglioramento della condizione delle donne nelle regioni del Mezzogiorno.

Sono comunque da segnalare alcuni casi di prime indicazioni in questa direzione con indagini sul campo e reperimento di dati direttamente dal territorio. Un esempio interessante è l'approfondimento condotto per valutare il grado di integrazione del principio delle pari opportunità nell'ambito del mondo imprenditoriale e valorizzare eventuali buone prassi aziendali in tema di conciliazione, attraverso la diretta testimonianza di donne titolari o dirigenti di imprese.

L'approfondimento, che coinvolge solo alcune delle misure del POR di riferimento, ha permesso di verificare il livello di conoscenza delle opportunità offerte dal programma alle imprese, con particolare attenzione all'utenza femminile, e offerto alcune linee di indirizzo ai responsabili di Misura. In altri casi sono annunciate indagini dirette di campo per la versione finale della valutazione intermedia.

Si osserva comunque in vari passaggi un considerevole sforzo di impostazione in chiave di genere. Uno di questi è dato dall'adozione dell'ottica di genere come chiave di lettura del contesto, un passaggio questo cruciale per valutare quali effetti può produrre un determinato intervento di politica pubblica su uomini e donne. Si segnalano analisi del contesto effettuate in chiave di genere molto approfondite ed articolate, in grado quindi di offrire un quadro di sfondo assai ricco in termini di variabili considerate (ad esempio la "volontà partecipativa" delle donne al mercato del lavoro -che prende in esame anche le non attive e le donne disposte a lavorare solo in certe condizioni; l'occupazione per tipologia contrattuale; il contesto normativo e istituzionale a livello regionale; i differenziali retributivi, ecc.). La sollecitazione ad effettuare l'analisi di contesto e la valutazione di scenario articolati secondo il modello VISPO, al quale tutti fanno riferimento (rispondendo anche alle indicazioni del blocco B del Modulo V), ha quindi ricevuto una buona risposta da parte dei valutatori.

Un altro passaggio valutativo, ancora suggerito da VISPO e raccolto da molte valutazioni, riguarda l'analisi di genere dei documenti di programmazione; in alcuni casi ciò è stato effettuato attraverso una riclassificazione dei programmi operativi in funzione delle 4 variabili/obiettivo di VISPO e con l'attribuzione di una scala di punteggi in relazione alla significatività dei potenziali effetti. Ciò ha consentito di focalizzare la valutazione di coerenza e pertinenza su alcune misure considerate più promettenti e/o più significative per le pari opportunità. In altri casi le valutazioni hanno invece condotto l'analisi dell'integrazione del principio di pari opportunità per tutte le misure avviate nell'ambito dei programmi. In entrambi i casi l'analisi di coerenza e pertinenza attraverso l'esame dei criteri di selezione per il principio di pari opportunità (suggerita all'interno del blocco C del Modulo V) ha effettivamente consentito di individuare aree di maggior e minore integrazione e offerto alle Adg suggerimenti generali e proposte operative.

Inoltre, per l'analisi del sistema di gestione e di governo dei PO (blocco E) alcune valutazioni hanno messo bene in evidenza l'istituzione di nuove figure professionali, (come le animatrici di parità) e l'attivazione di reti di PO, quali segnali locali che vanno a comporre nuovi modelli di *governance*.

Infine vale la pena formulare alcune osservazioni in relazione alle valutazioni dei Pon per le caratteristiche che differenziano questi programmi da quelli regionali. Anche in questi casi prevale la verifica del livello programmatico rispetto a quello attuativo. L'attenzione agli aspetti di genere si presenta di fatto più accessoria che sostanziale, pur essendo presenti intenti più compiuti che offrono un quadro dell'integrazione del principio di pari opportunità all'interno di assi e misure.

ALLEGATO 4 - La valutazione degli aspetti ambientali nelle Bozze dei RVI

Come già fatto in occasione delle precedenti relazioni di valutazione di secondo livello, anche per la presente relazione è stata condotta un'analisi ad-hoc sulla integrazione degli aspetti ambientali nell'attuazione dei Programmi Operativi. L'analisi è stata condotta sulle bozze dei rapporti di valutazione⁴² dei sette programmi operativi regionali e di due dei programmi operativi nazionali (Sviluppo Locale e Trasporti) con maggiore rilevanza in termini dei possibili effetti sull'ambiente degli interventi finanziati. Sono state individuate ed esaminate un totale di 22 analisi, classificate in base ai "blocchi" di attività valutativa definiti dal documento "Linee Guida" (Tabella 1).

Tabella 1. Analisi sull'integrazione ambientale per programma operativo e blocco di valutazione

Programma Operativo	b) attualità di diagnosi e strategia	c) coerenza e criteri di selezione	d) efficacia, efficienza e primi impatti	e) sistema di gestione	Totale
Basilicata	1	1	1	1	4
Calabria	1		1		2
Campania	1		1		2
Molise	1	1		1	3
Puglia	1	1	1		3
Sardegna	1	1	1		3
Sicilia	1	1			2
Sviluppo imprenditoriale locale	1	1			2
Trasporti		1			1
Totale	8	7	5	2	22

Come si può osservare dalla tabella, tutte le valutazioni esaminate contengono almeno una analisi dedicata al tema dell'integrazione ambientale. L'aspetto analizzato con maggior ricorrenza (8 casi su 9) riguarda la valutazione di attualità di diagnosi e strategia del POR in relazione al contesto ambientale; segue la valutazione dell'integrazione ambientale nei criteri di selezione dei singoli interventi (presente in 7 valutazioni su 9), e l'analisi di efficacia, efficienza e primi impatti (5 valutazioni). Appare in parte sorprendente la scarsa presenza dell'analisi degli aspetti gestionali, soprattutto in relazione all'enfasi data dal QCS all'integrazione dell'ambiente nei meccanismi di governance dei programmi attraverso il sistema delle Autorità Ambientali, ed al ruolo più pregnante che sembrava essere stato assegnato a questo tipo di analisi nella fase di impostazione delle attività valutative (disegni di valutazione). D'altro lato, va anche osservato che alcune indicazioni sull'effettiva incidenza delle Autorità Ambientali nel processo di attuazione dei programmi operativi -e più in generale sulla capacità del sistema di gestione di tener conto degli aspetti ambientali- possono essere ricavate in modo indiretto dai risultati di altri blocchi di analisi maggiormente presenti nelle bozze dei rapporti di valutazioni, in primis l'analisi dei criteri di selezione dei progetti.

⁴² La documentazione analizzata comprende: Basilicata, Rapporto di valutazione intermedia (sintesi); Calabria, Rapporto di valutazione intermedia - analisi settoriali e orizzontali; Campania, Bozza rapporto di valutazione intermedia - capitolo 4 e capitolo 5.4; Molise, Primi risultati della valutazione intermedia a livello di programma; Puglia, Bozza del rapporto di valutazione intermedia - capitolo 5; Sardegna, Bozza di documento di valutazione intermedia del POR Sardegna - Capitolo 6; Sicilia, Bozza del rapporto di valutazione intermedia; Sviluppo imprenditoriale locale, Rapporto di valutazione intermedia - capitolo 5; Trasporti, Rapporto di valutazione – bozza.

Approccio metodologico per la valutazione di secondo livello

Lo stato relativamente avanzato di completamento delle analisi contenute nelle bozze dei rapporti di valutazione consente di andare oltre l'approccio prevalentemente descrittivo e sinottico che ha caratterizzato le due precedenti letture delle valutazioni ambientali. Per la presente relazione è stato elaborato un metodo di lettura per criteri di qualità, coerente con le indicazioni complessive formulate nel terzo modulo⁴³ delle "linee guida" per la valutazione dei programmi operativi, ma caratterizzato da minore articolazione e maggiore semplicità rispetto al set completo dei criteri di qualità a suo tempo identificati. Il metodo è descritto nel Riquadro 1 e nelle Tabelle 2, 3 e 4 alla fine del testo.

Riquadro 1. Metodo di lettura delle analisi di integrazione ambientale

Il metodo consiste nella applicazione di semplici griglie di classificazione di ciascuna delle 22 analisi di cui alla Tabella 1 in relazione a tre criteri di qualità:

- a) valore aggiunto informativo, ovvero la capacità del rapporto di valutazione di offrire al committente (e più in generale ai vari soggetti coinvolti nell'attuazione del programma) elementi conoscitivi nuovi (che possono consistere in semplici fatti, o in analisi più articolate delle informazioni di partenza);
- b) qualità delle analisi, ovvero la capacità della valutazione di costruire argomentazioni fondate su evidenza empirica e su tecniche di analisi compiutamente descritte;
- c) utilizzabilità per la riprogrammazione, ovvero la capacità dei rapporti di valutazione di formulare conclusioni (e laddove opportuno, raccomandazioni) con un grado di definizione e di credibilità tali da poter effettivamente supportare il processo decisionale che condurrà alla riprogrammazione dei programmi operativi.

Per ciascuno dei tre criteri di qualità sono state predisposte delle semplici griglie di valutazione a doppia entrata, riportate nelle tabelle alla fine del testo. In particolare, il valore aggiunto informativo viene valutato in funzione del numero di soggetti interessati (nessuno, alcuni, tutti) per i quali verosimilmente le informazioni o analisi costituiranno elementi conoscitivi nuovi, e delle modalità di restituzione dell'analisi (mera descrizione di fatti, o sistematizzazione ed analisi). La qualità dell'analisi viene valutata in relazione alla fonte dei dati utilizzati (non indicata, prevalentemente secondaria, prevalentemente primaria), ed al grado di precisione con cui vengono descritte le tecniche di analisi impiegate (non indicate o non descritte chiaramente; descritte in modo compiuto). Infine, la utilizzabilità per la riprogrammazione viene esaminata in funzione della natura delle conclusioni/ raccomandazioni (generica o specifica), e delle motivazioni addotte a loro sostegno (assenti o non chiare; descritte chiaramente).

⁴³ Sistema Nazionale di Valutazione, "Criteri di qualità per le valutazioni dei PO obiettivo 1 2000-2006 e valutazione di secondo livello", Roma, Maggio 2002

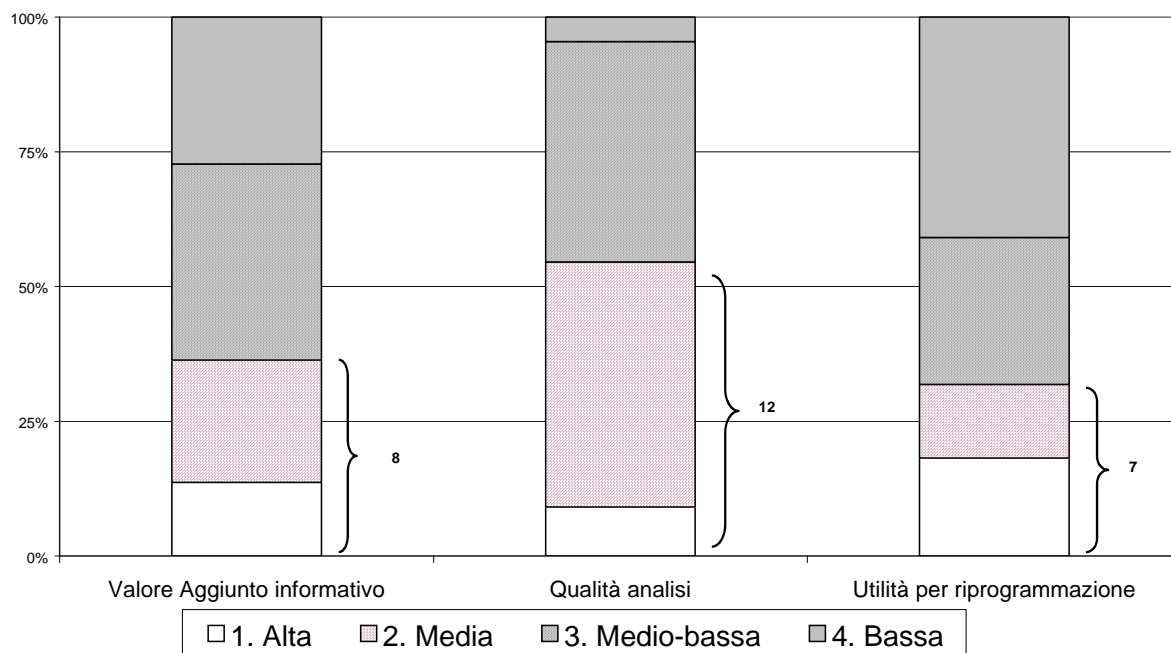
Letture per criterio di qualità

Un primo riepilogo dell'esame delle 22 analisi valutative riguarda la performance complessiva rispetto ai tre criteri di qualità proposti (Figura 1). Nel complesso, sembrano emergere alcune criticità relative al valore aggiunto informativo, ed alla utilizzabilità per la riprogrammazione in cui, rispettivamente, solo 8 e 7 analisi su 22 vengono classificate nelle classi "alta" e "media". La situazione appare migliore sul fronte della qualità tecnica, con oltre la metà delle analisi (12 su 22) comprese nelle classi "alta" e "media".

Riguardo al valore aggiunto informativo, in 10 casi su 22 le informazioni riportate appaiono sostanzialmente note ai vari soggetti coinvolti nell'attuazione del programma, così come in 10 casi su 22 l'approccio sembra consistere più in una descrizione che in uno sforzo di riorganizzazione e sistematizzazione secondo chiavi di lettura originali delle informazioni riportate. Riguardo la qualità delle analisi, va notato il largo ricorso a fonti prevalentemente secondarie (14 casi), e la frequenza di metodi di analisi non specificati o descritti in modo incompleto (15 casi).

I fattori principali che sembrano determinare una limitata utilizzabilità per la riprogrammazione sono la natura generica delle conclusioni e raccomandazioni (15 casi su 22), e la mancata o poco chiara indicazione degli argomenti a loro sostegno (12 casi su 22).

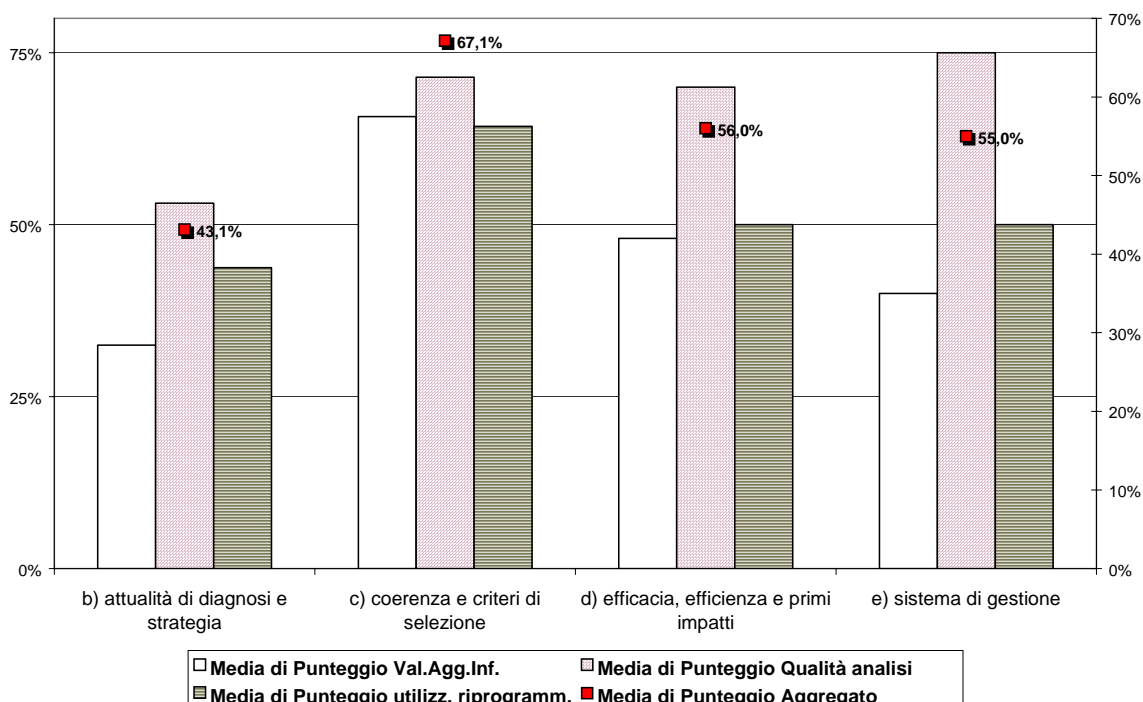
Figura 1. Valutazione delle analisi di integrazione ambientale per criterio di qualità



Letture per blocco di attività

Una seconda chiave di lettura dei risultati dell'esercizio di valutazione di seconda istanza riguarda la performance per singolo blocco di valutazione. Trasformando in punteggio tra 0 e 100% la valutazione qualitativa (alta, media, medio-bassa e bassa) assegnata a ciascuna analisi e calcolando la media per le varie analisi comprese in ciascun blocco di valutazione, si può ottenere un riepilogo grafico come quello riportato in Figura 2, che contiene anche un punteggio medio complessivo calcolato come media semplice dei punteggi attribuiti ai singoli criteri di qualità.

Figura 2. Performance delle analisi di integrazione ambientale per blocco di valutazione ed aspetto di qualità



Dall'analisi sembra emergere che i valutatori abbiano prestato particolare attenzione alla valutazione dell'integrazione ambientale nei criteri di selezione: questo blocco valutativo è caratterizzato da migliori risultati rispetto agli altri blocchi, in termini sia di valore aggiunto informativo che di utilizzabilità per la riprogrammazione; ed anche da una buona performance sul fronte della qualità tecnica dell'analisi, inferiore solo al blocco relativo al sistema di gestione (che è peraltro presente in due soli rapporti di valutazione. Nel resto dell'allegato vengono proposte alcune considerazioni specifiche sui tre blocchi di valutazione di maggiore rilievo.

Attualità di diagnosi e strategia (BLOCCO B)

La valutazione dell'attualità di diagnosi e strategia è consistita principalmente in un esame dei rapporti di aggiornamento sulla valutazione ambientale ex-ante dei Programmi Operativi, elaborati entro la fine del 2002 come richiesto dalla Commissione Europea. In molti casi, tale esame è risultato di limitata rilevanza, dato che l'approccio prescelto è stato quello di una semplice descrizione riassuntiva degli aggiornamenti delle valutazioni ex-ante (6 casi su 8), e che la chiave di lettura del materiale esaminato non appariva descritta in modo chiaro (7 casi su 8). In sostanza i valutatori si sono frequentemente limitati ad osservare che con l'aggiornamento delle valutazioni ex-ante si sono riempiti alcuni dei vuoti conoscitivi pregressi sullo stato dell'ambiente regionale. Dalla individuazione di aree dove permangono lacune conoscitive sono raramente derivate indicazioni concrete, ed utilizzabili per la riprogrammazione, di come tenerne conto nel secondo periodo di attuazione dei programmi operativi.

Criteri di selezione (BLOCCO C)

L'analisi dei criteri di selezione delle singole operazioni rappresenta probabilmente il contributo più significativo fino a questo momento nella valutazione complessiva di come le questioni ambientali stiano entrando nell'attuazione dei programmi. In 6 casi su 7 l'analisi è consistita in una sistematizzazione di informazioni in gran parte note solo ad alcuni dei soggetti coinvolti

nell'attuazione (tipicamente, responsabili delle singole misure). Riguardo alle modalità di analisi delle informazioni raccolte, sono individuabili due tipologie prevalenti. Da un lato ci sono valutazioni (ad esempio Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia) che si sono basate su di una disamina puntuale sia dei criteri di selezione presenti nei bandi, sia di come i criteri abbiano effettivamente influenzato le caratteristiche dei progetti presentati (nella direzione di maggiore sostenibilità ambientale), ed abbiano determinato gli esiti del processo di selezione. Dall'altro ci sono valutazioni (ad esempio PON Sviluppo Locale e Trasporti – quest'ultimo condizionato dalla mancata disponibilità di informazioni a livello di singolo progetto) che, senza spingersi ad esaminare l'incidenza dei criteri ambientali sullo svolgimento del processo di selezione, si sono limitate alla verifica di congruenza tra i criteri effettivamente utilizzati nei bandi e gli obiettivi enunciati nei complementi di programmazione (o i principi di sostenibilità ambientale formulati in documenti di indirizzo tecnico, come le linee guida comunitarie o nazionali sulla valutazione ambientale strategica).

Valutazione di efficacia, efficienza e primi impatti (BLOCCO D)

Nella gran parte dei casi, questo blocco valutativo è consistito largamente in un riepilogo di progressi e criticità nell'attuazione delle misure comprese nell'asse 1 (risorse naturali), usando come base informativa prevalentemente informazioni di monitoraggio già note all'autorità di gestione (dati MONIT, risultati degli esercizi di autovalutazione). La quasi completa assenza di giudizi sulla capacità dei PO di mitigare le criticità ambientali pre-esistenti (o sui possibili rischi di un loro aggravamento) è stata motivata dalla corretta osservazione che il lasso di tempo intercorso dall'avvio dei programmi è troppo breve per poterne osservare effetti ambientali significativi. Questa constatazione non dovrebbe però in generale impedire che i valutatori propongano dei criteri, anche solo qualitativi e basati sull'impiego di variabili "proxy", per valutare se i programmi stiano mettendo in campo interventi potenzialmente in grado di ridurre o aumentare le pressioni ambientali nei diversi ambiti regionali; ad esempio, incrociando le informazioni (laddove disponibili) su tipologia e localizzazione degli interventi avviati, con quelle sulla natura e localizzazione delle criticità ambientali, così come risultanti dall'aggiornamento delle valutazioni ambientali ex-ante.

Griglie di valutazione per criteri di qualità

Tabella 2. Griglia di valutazione del Valore Aggiunto Informativo

		Modalità di restituzione	
		Descrizione	Sistematizzazione
Natura delle informazioni/ fatti	Noti a tutti gli attori	Basso	Medio-basso
	Noti solo ad alcuni attori	Medio-basso	Medio
	Nuovi	Medio-alto	Alto

Tabella 3. Griglia di valutazione della Qualità dell'Analisi

		Metodi di analisi	
		Non indicati o non descritti chiaramente	Descritti chiaramente
Natura dei dati utilizzati	Non precisata	Bassa	Medio-bassa
	Prevalentemente fonti secondarie	Medio-bassa	Media
	Prevalentemente fonti primarie	Media	Alta

Tabella 4. Griglia di valutazione della Utilizzabilità per la Riprogrammazione

		Motivazioni delle conclusioni/ raccomandazioni	
		Assenti o non chiare	Descritte chiaramente
Natura delle conclusioni/ raccomandazioni	Generica o assente	Bassa	Medio-bassa
	Specifica	Media	Alta

ALLEGATO 5 - Gli approfondimenti nelle Bozze dei RVI

Per continuità con quanto presentato nella precedente Relazione, viene presentata una tavola relativa agli approfondimenti contenuti nelle Bozze dei rapporti di valutazione. La tavola ha il solo scopo di mostrare che gli approfondimenti effettivamente inseriti nella bozza corrispondono con quanto annunciato nei disegni di valutazione. Il grado di maturazione dei diversi approfondimenti all'interno di un prodotto preliminare come la Bozza di rapporto di valutazione dell'estate 2003 è ovviamente assai eterogeneo. La tavola, tuttavia, è utile per mostrare che gli approfondimenti concordati sono stati effettivamente poi realizzati e può fornire indicazioni ai lettori su cosa possono attendersi nei Rapporti finali che saranno disponibili a inizio del 2004.

Gli approfondimenti nelle Bozze dei Rapporti di valutazione intermedia - PON		
Programma Operativo	Titolo previsto da contratto con Valutatore Indipendente	Bozza di RVI
PON ATAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Unità di Analisi sulle strutture organizzative</i> 2. <i>Unità di Analisi sulle modalità di individuazione dei fabbisogni</i> 3. <i>Unità di Analisi PO Ambiente</i> 4. <i>Unità di Analisi Progetto Internazionalizzazione</i> 5. <i>Unità di Analisi Sviluppo Locale</i> 6. <i>Unità di Analisi Politiche di inserimento al lavoro</i> 7. <i>Unità di Analisi Supporto alle politiche di sviluppo rurale</i> 8. <i>Unità di Analisi Pari Opportunità</i> 9. <i>Unità di Analisi Progetto Pilota</i> 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PON Scuola per lo sviluppo	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le tematiche ambientali</i> 2. <i>Prevenzione e recupero della dispersione scolastica e del disagio socio-culturale</i> 3. <i>L'apporto delle nuove tecnologie dell'informazione alla didattica e lo sviluppo della cultura scientifica e tecnologica</i> 4. <i>Il passaggio dei giovani dalla scuola alla vita</i> 5. <i>L'istruzione permanente</i> 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PON Ricerca	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Le pari opportunità</i> 2. <i>La società dell'informazione</i> 3. <i>L'ambiente</i> 4. <i>L'integrazione POR-PON</i> 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PON Sviluppo locale	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Indagini mirate per la migliore conoscenza del contesto di riferimento degli interventi;</i> 2. <i>Analisi dettagliata sugli indicatori di impatto e loro integrazione.</i> 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PON Trasporti	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>La coerenza POR-PON</i> 2. <i>Aspetti innovativi della programmazione 2000-2006 e politiche trasversali dell'UE</i> 3. <i>Analisi delle specifiche priorità del PON: intermodalità, sicurezza e evoluzione tecnologica.</i> 4. <i>Proposta di integrazione sugli indicatori di programma</i> 	<input checked="" type="checkbox"/>
PON Sicurezza	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>La trasferibilità del programma</i> 2. <i>Il partenariato tra Amministrazioni Centrali e Locali – Progetti Pilota</i> 3. <i>Il partenariato tra Amministrazioni Centrali e Regionali – APQ</i> 4. <i>La percezione della sicurezza.</i> 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
PON Pesca	NON SONO PREVISTI APPROFONDIMENTI	

Gli approfondimenti nelle Bozze dei Rapporti di valutazione intermedia – POR		
Programma Operativo	Titolo previsto da contratto con Valutatore Indipendente	Bozza di RVI
POR Basilicata	<ol style="list-style-type: none"> 1. I progetti integrati territoriali 2. L'efficacia delle azioni per il rafforzamento dei Centri per l'Impiego 3. Valutazione delle politiche orizzontali: approfondimenti pari opportunità, ambiente, occupazione e società dell'informazione 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Calabria	<ol style="list-style-type: none"> 1. I progetti integrati territoriali 2. La tutela del principio delle pari opportunità di genere nell'attuazione del POR Calabria 3. La valutazione della qualità del sistema formativo in Calabria e l'apporto del FSE 4. Applicazione del questionario valutativo comune e valutazione della crescita di attrattività delle aree rurali in termini di diversificazione dell'attività agricola 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Campania	<ol style="list-style-type: none"> 1. I progetti integrati territoriali 2. Le pari opportunità 3. Il partenariato 4. L'ambiente 5. Il sistema di supporto alle decisioni 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Sardegna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contributo del FSE alla strategia europea per l'occupazione (SEO) 2. Pari Opportunità: un focus group sulla riprogrammazione 3. Strategicità delle misure da un punto di vista ambientale e criteri di sostenibilità secondo la VAS 4. Analisi comparata dei PIT 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Sicilia	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'integrazione delle misure FSE con altre misure 2. I criteri di selezione 3. Gli ATO idrici 4. Lo Sviluppo rurale 5. Il partenariato 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Puglia	<ol style="list-style-type: none"> 1. La progettazione integrata 2. Le pari opportunità 3. L'ambiente 4. Lo sviluppo rurale 5. I centri per l'impiego 6. I beni culturali 7. Lo sviluppo urbano 8. Le aree industriali 9. I trasporti 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>
POR Molise	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le pari opportunità 2. I progetti integrati 3. L'ambiente 	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>