

INDICAZIONI PER LA REDAZIONE DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX-ANTE DEI PROGRAMMI OPERATIVI 2007-2013

novembre 2006

Questa nota è un complemento a quanto già contenuto nel documento “Indicazioni per la valutazione ex-ante dei Programmi della Politica Regionale 2007-13”¹ dell’aprile 2006 e ha lo scopo di focalizzare l’attenzione sul Rapporto di valutazione ex ante dei Programmi Operativi (PO) cofinanziati dai Fondi Strutturali nel periodo 2007-2013². La nota fa anche riferimento al working paper della Commissione Europea sulla valutazione ex-ante³. Entrambi i documenti citati insistono molto sulla natura interattiva e iterativa del processo di valutazione ex-ante, durante il quale il programmatore dovrebbe ricevere sostegno e opinioni dal valutatore, per rivedere il programma in corso di preparazione.

La nota è motivata da discussioni svolte in seminari aperti e in occasioni di confronto in cui sono emerse domande e richieste di chiarimento su come procedere per la redazione del Rapporto di valutazione ex-ante al fine di assicurarne l’adeguatezza in relazione alle funzioni che è chiamato ad assolvere. Non intende proporsi come una linea guida esaustiva, bensì mettere in luce perché alcuni aspetti sono ritenuti particolarmente importanti in un Rapporto di valutazione ex-ante, approfondendo alcune questioni di rilievo nell’attuale contesto italiano, di più difficile trattazione e/o di natura trasversale.⁴

La nota è articolata in tre sezioni. Nella prima si richiamano brevemente le funzioni del Rapporto di valutazione ex-ante; nella seconda si discutono i suoi contenuti essenziali e si avanzano proposte su come trattarli per assicurare la migliore comprensione da parte del lettore; nella terza si propongono riflessioni sui alcuni temi particolari. Si tratta del tema degli indicatori, per il quale si è constatata la necessità di fornire alcune indicazioni di metodo, e di alcuni temi di carattere trasversale che sono di rilievo nella stesura del Rapporto nel suo complesso, anche qualora siano trattati redazionalmente in punti ad hoc (inquadramento del programma nel contesto generale delle politiche; aspetti ambientali e Valutazione Ambientale Strategica; valore aggiunto comunitario).

1. Il Rapporto di Valutazione ex ante

Il Rapporto di valutazione ex-ante è, insieme, sia il punto finale del processo di valutazione ex-ante, sia un prodotto ulteriore. Essendo il punto di arrivo di un percorso di interazione con la

¹ http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Nota_valexante_aprile2006.pdf

² Anche se è auspicabile che il processo di valutazione ex-ante riguardi in modo unitario il complesso della programmazione, il Rapporto di valutazione ex-ante a cui si fa riferimento in questa nota è quello relativo ai singoli Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali (cfr. il documento sopra citato, pag. 1, “si suggerisce di impostare il processo di valutazione ex-ante in modo unitario per il complesso della programmazione, ma di orientare la redazione del Rapporto di valutazione ex-ante di documentazione del processo svolto in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze del processo di programmazione comunitaria e quindi redigendolo, e predisponendolo nella tempistica, in modo da consentire alla CE di individuarvi gli elementi utili alla considerazione delle scelte dei PO dei Fondi Strutturali”).

³ European Commission, “The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: ex ante evaluation”, Working Document N. 1 (August 2006).

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf

⁴ Ad esempio, tra queste si collocano in primo piano i giudizi valutativi necessari ad analizzare l’inquadramento dei PO nella più generale cornice della programmazione unitaria, e quelli che si riferiscono alla misura in cui questi diano attuazione al principio di concentrazione, oppure a specifiche indicazioni strategiche e indirizzi operativi contenuti nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN).

programmazione, il Rapporto di valutazione ex-ante non ha lo scopo principale di influenzare il Programma⁵ e il programmatore, che dovrebbe avere acquisito i giudizi e i contributi del valutatore nel corso del processo. I destinatari principali del Rapporto di valutazione ex-ante sono soprattutto soggetti diversi e che per posizione sono stati meno coinvolti nella fase di preparazione del programma. Si tratta, innanzitutto, della Commissione Europea che, nell'esaminare la proposta formale di programma, ritrova nel rapporto elementi di ausilio alla sua migliore comprensione e una testimonianza del fatto che il processo di valutazione ex-ante richiesto dai Regolamenti sia stato svolto. Si aggiungono altri soggetti che possono ritrovare nel Rapporto elementi utili allo svolgimento delle proprie funzioni (tra cui le Autorità di coordinamento nazionali, il partenariato socio-economico, etc.). Un buon Rapporto dovrebbe "spiegare" il Programma a beneficio di questi soggetti, esplicitando la teoria sottesa al programma e mostrandone oggettivamente punti di forza, debolezze e rischi. Inoltre, il Rapporto adotta una tecnica espositiva diversa dal Programma e può fornire quegli elementi di *background* e di "ragionamento" che un documento di programmazione difficilmente riesce ad esplicitare.

Il Rapporto di valutazione ex-ante potrà evidentemente essere utile anche al programmatore nella fase di attuazione, come riferimento ad esempio per la scelta dei criteri di selezione dei progetti o per eventuali azioni di aggiustamento delle modalità di gestione. Esso potrà inoltre essere utilmente considerato anche in sede di definizione del "piano di valutazione"⁶, soprattutto laddove metta in luce quali ambiti del programma necessitino di approfondimento e maggiore comprensione alla prova dei fatti.

Il Rapporto di valutazione ex-ante è un prodotto in sé complesso e impegnativo. Nella tradizione dei fondi strutturali, il processo di valutazione ex-ante è soprattutto un processo di sostegno diretto alle decisioni di programmazione in cui al valutatore viene richiesto di esercitare un difficile compito di cooperazione mantenendo però autonomia di giudizio, reso possibile dalla natura interattiva e iterativa del processo prima richiamata. Scaturendo da tale processo, il Rapporto di valutazione ex-ante difficilmente può essere interpretato come un mero "parere" indipendente sul programma; per questo motivo si suggerisce di accentuarne il carattere di funzione di esplicitazione della teoria e di spiegazione delle motivazioni e degli elementi fattuali che hanno determinato la proposta del Programma e la selezione delle opzioni ivi contenute. Il valutatore è chiamato a presentare questi elementi dal suo punto di vista, mantenendo il più possibile equilibrio e oggettività.

2. Componenti essenziali del Rapporto di Valutazione ex-ante

In questa sezione si suggerisce una struttura di contenuti per il Rapporto di valutazione ex-ante, costruita integrando i cinque contenuti chiave (*key components*) della valutazione ex-ante indicati dal working paper della CE sulla valutazione ex-ante (nella sua seconda parte), con elementi peculiari derivanti dall'esperienza e dallo specifico contesto in cui avviene la programmazione dei Fondi Strutturali in Italia.

Alle 5 *key-components* previste dal documento della Commissione Europea, si aggiungono, come punto iniziale (punto 0) e finale (punto 6) del Rapporto, due componenti funzionali alla comprensione del processo di definizione delle scelte del programma e del processo di interazione tra programmazione e valutazione ex-ante:

⁵ Anche se il suo contenuto può risultare utile in fase di negoziato sul programma.

⁶ Un piano delle attività di valutazione da realizzarsi durante l'attuazione del programma è previsto dal Regolamento generale sui fondi strutturali (Reg. 1083/2006) per i programmi che si attuano nelle aree dell'obiettivo Convergenza, ma sia la Commissione Europea, sia il Sistema nazionale di valutazione lo ritengono una pratica utile in generale.

0. Riassunto esplicativo del Programma
1. Valutazione dell'analisi socio-economica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati
2. Valutazione della logica e della coerenza interna della strategia
3. Valutazione della coerenza della strategia con le politiche nazionali e regionali e con le linee guida strategiche comunitarie
4. Valutazione dei risultati attesi e degli impatti
5. Valutazione dei sistemi di attuazione proposti
6. Sintesi del processo di valutazione ex-ante e dei principali risultati raggiunti

Nel seguito, per ciascuna componente del Rapporto di valutazione, dopo aver sinteticamente richiamato gli elementi previsti dal working paper della CE⁷ (*in corsivo*), si individuano alcuni aspetti specifici su cui il Rapporto di valutazione ex-ante dovrebbe soffermarsi e/o si precisano alcune questioni.

0. RIASSUNTO ESPLICATIVO DEL PROGRAMMA

Questa parte, non inclusa nelle *key components* del documento della Commissione Europea, è assolutamente compatibile con quanto ivi proposto e risulta funzionale a rendere più fruibili al lettore le parti successive.

Nel momento in cui il lettore si accosta al Rapporto di valutazione ex-ante, una formale proposta di programma è stata ormai definita. Per chi legge il Rapporto per capire meglio tale proposta, è utile poter disporre di una sintesi delle scelte che essa contiene rappresentata dal punto di vista di chi – come il valutatore ex-ante – ha seguito l'intero processo o almeno suoi momenti pregnanti.

Il riassunto esplicativo ha la funzione di fornire una visione di sintesi delle scelte e della strategia del Programma, a partire dalla ratio e dalle ipotesi di base e anche alla luce della necessità di sottolineare la *specificità* di ogni programma, in relazione agli obiettivi, al territorio di riferimento, ai settori. In questa parte, quindi, il Rapporto affronterà in modo compatto questioni quali:

- come il programma risponde al contesto (quali sono i principali fabbisogni individuati e come si è deciso di soddisfarli);
- quali sono i principali fattori che considera centrali per il rilancio dello sviluppo;
- su quali di questi ha deciso di puntare per la strategia di sviluppo (ciascun programma può e deve, infatti, scegliere gli elementi cui dare maggiore o minore spazio);
- le principali motivazioni di tali scelte e le loro implicazioni in termini di investimento.

Non si tratta di una sezione lunga; tuttavia, dovrebbe essere curata con attenzione e può essere anche utilizzata per segnalare in quali parti successive vengono più ampiamente argomentate le riflessioni del valutatore su ciascun aspetto.

1. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI

a. Valutazione dell'analisi socio-economica e dell'analisi dei bisogni che ne consegue.

⁷ Cui si rimanda comunque per una più esaustiva trattazione.

b. Valutazione della rilevanza degli obiettivi del PO rispetto ai bisogni identificati.

La valutazione è orientata a segnalare il grado di completezza e adeguatezza dell'analisi socio-economica effettuata durante la costruzione del PO al fine di individuare i fabbisogni, e il suo riscontro nelle scelte del programma. In realtà, non si tratta nel Rapporto di riportare pedissequamente l'interazione sul punto avvenuta tra valutatore e programmatore nel corso del processo, quanto piuttosto di richiamare come, perché e fino a che punto le scelte del programma siano state guidate dall'analisi socio-economica e quale la loro relazione con i bisogni emersi dall'analisi di contesto. Ovvero si tratta di pronunciarsi chiaramente sulla rilevanza della Strategia individuata (vedi *Key component 2*). L'analisi del contesto può essere richiamata nei suoi tratti essenziali (con opportune indicazioni a dove il lettore può ritrovarne una trattazione più estesa⁸), anche con la finalità di chiarire al lettore quali aspetti della situazione socio-economica siano più chiari e dove, invece, permangano (e non può che essere così) ineliminabili lacune conoscitive o i dati non si prestino a interpretazioni univoche. Queste lacune conoscitive potrebbero, infatti, essere alla base del fatto che alcune scelte del Programma sono rimaste più generali di altre e che l'attuazione del programma potrebbe richiedere di essere sostenuta da affinamenti analitici che potrebbe essere utile segnalare, anche in considerazione della funzione del Rapporto di valutazione ex-ante nella successiva fase di attuazione.

Va richiamato, inoltre, che tra le motivazioni che orientano le scelte del programma rispetto ai bisogni emersi nell'analisi del contesto, vi può essere anche la circostanza che alcuni bisogni siano presi in carico da altre politiche concomitanti all'attuazione del programma (sia nuove, sia derivanti dall'attuazione di programmi definiti in precedenza). Il valutatore dovrebbe riportare se ciò accade e il suo punto di vista in merito, rimandando eventualmente per un ragionamento più esteso alla sezione relativa all'inquadramento della strategia proposta nel contesto di policy (vedi oltre *Key component 3*).

Si suggerisce di prestare attenzione ai seguenti elementi:

- La valutazione dovrà riguardare le fonti utilizzate (quindi estendersi anche gli indicatori di contesto) per formulare la diagnosi territoriale, al fine di dar conto della completezza delle informazioni e della loro pertinenza rispetto agli obiettivi della politica di coesione.
- Pur segnalando che va evitata una diagnosi alternativa o complementare nel corpo del Rapporto di valutazione, il valutatore potrebbe aver svolto un lavoro aggiuntivo per completare l'analisi esistente, da cui trarre raccomandazioni per migliorare la diagnosi o per cambiare le priorità identificate nel PO. In ogni caso, analisi aggiuntive dovranno essere segnalate e potranno essere eventualmente poste in appendice al Rapporto di valutazione ex-ante, ma non costituiscono l'oggetto principale di questa parte della valutazione.
- Vanno giustificate le scelte fatte tra le varie opzioni alternative riguardanti gli obiettivi, alla luce dei fabbisogni individuati. Per i programmi di sviluppo delle risorse umane, in particolare, occorre tenere presente le indicazioni contenute nell'allegato 2 del citato working paper della Commissione. In particolare, risulta opportuno esprimere un giudizio

⁸ L'analisi di contesto, nel caso dell'attuale programmazione legata al processo del QSN 2007-2013, dovrebbe essere stata svolta nella maggior parte dei casi dal programmatore in più fasi. Per questi motivi nel documento relativo alle indicazioni sull'indice dei PO che è stato diffuso dal coordinamento del QSN nel luglio 2006 (Struttura Consigliata dei Programmi Operativi del periodo 2007-2013) si richiama l'opportunità di prevedere di restituire l'analisi di contesto in forma sintetica nel PO e in una forma più estesa come allegato al PO. In ogni caso è possibile che vi siano state molte interazioni tra valutatore e programmatore in relazione all'analisi socioeconomica e che ciò sia sfociato in trasformazioni e/o integrazioni delle analisi originarie. Sarebbe auspicabile che nella fase in cui il Rapporto è ultimato, l'analisi del contesto si sia assestata in modo condiviso e che sia quindi da qualche parte (allegato al PO; allegati integrativi al Rapporto di valutazione ex-ante) accessibile al lettore sia del Rapporto di valutazione ex ante, sia del PO.

sull'individuazione delle possibili azioni e sul processo di scelta effettuato per la definizione delle azioni del programma operativo.

2. VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

- a. *Valutazione degli obiettivi e delle priorità, analizzando la teoria sottostante la strategia, la giustificazione dell'intervento pubblico e i principali trade-off che ne derivano.*
- b. *Valutazione della coerenza interna della strategia: relazioni e complementarietà tra le diverse priorità, contributo di ciascuna priorità agli obiettivi del programma, come la combinazione di ciascuna priorità contribuirà a raggiungere gli obiettivi, in che misura le risorse finanziarie sono sufficienti, possibili conflitti tra priorità, eventuale policy mix alternativo possibile.*
- c. *Valutazione del rischio, analizzando l'equilibrio tra misure più facili da implementare ma con minore impatto e misure più rischiose ma con maggiore impatto.*

Questa componente rappresenta la parte centrale nel Rapporto di valutazione ex-ante. Durante il processo il valutatore dovrebbe aver interagito molto con il programmatore sugli aspetti sopra indicati e alcuni elementi di tale interazione potrebbero essere utilmente riproposti se contribuiscono a spiegare meglio le scelte che sono state compiute dal programmatore. La teoria del programma va spiegata al lettore. Malgrado l'interazione, potrebbe essere accaduto che su uno o più aspetti le opinioni del valutatore differiscano rispetto alle scelte effettuate dal programmatore: in questi casi è utile che il valutatore, al meglio della sua capacità espositiva, segnali quali sono – dal suo punto di vista – le motivazioni che hanno condotto alle scelte. In ogni caso, anche in vista di future valutazioni durante l'attuazione, può essere utile sottolineare per quali aree del programma l'attuazione dovrà essere sottoposta ad attenzione in ragione di maggiori elementi di rischio, ovvero di ineliminabili lacune nella comprensione dei meccanismi effettivamente attivabili una volta che il programma avvierà la sua interazione operativa con il contesto *target*.

Si suggerisce di prestare attenzione ai seguenti elementi:

- Il Rapporto dovrà evidenziare anche le condizioni che è necessario soddisfare – estese al piano della politica ordinaria e della *governance* complessiva della programmazione – al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi e il successo del programma, nonché dare conto dei rischi annessi e dei potenziali effetti ambientali⁹. L'analisi, inoltre, dovrebbe considerare eventuali elementi di incertezza che persistono nel programma, e prevedibili elementi di “disturbo” o di “sostegno” della strategia che potrebbero, in fase di attuazione, implicare un ripensamento.
- La valutazione della strategia dovrebbe non solo basarsi, ma anche evidenziare come le scelte di programmazione hanno considerato (o hanno trascurato) l'esperienza (buone pratiche o criticità emerse) del periodo precedente. In particolare dovrà esplicitare se le decisioni di completamento/continuità o di discontinuità rispetto alle scelte del passato sono fondate sulla conoscenza disponibile sull'esperienza (per esempio, in base ai rapporti di valutazione intermedia e di aggiornamento, o su altre attività valutative).

3. VALUTAZIONE DELLA COERENZA DELLA STRATEGIA CON LE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI E CON LE LINEE GUIDA STRATEGICHE COMUNITARIE

⁹ Soprattutto per i programmi per i quali non è richiesta la VAS.

- a. Valutazione della coerenza della logica di intervento del PO e delle priorità con il QSN e con le Community Strategic Guidelines.
- b. Valutazione della misura in cui i risultati della valutazione ambientale strategica sono stati considerati dal PO.
- c. Valutazione della misura in cui l'uguaglianza tra uomini e donne e questioni di non discriminazione sono state opportunamente considerate.

Questa sezione mette insieme valutazioni solo apparentemente diverse. Al di là delle questioni tematiche, la valutazione è qui diretta a individuare e illustrare se, quanto e in che modo il programma si ponga, nella sua specificità, consapevolmente all'interno di una strategia più generale (sia quella propria della politica regionale come scelta collettiva della UE, sia nella declinazione che ne è stata data dallo Stato membro) di cui esso è una delle componenti attuative e interpreti alcuni importanti principi fondanti dell'intervento pubblico nella UE (quali la tensione verso lo sviluppo sostenibile e il principio di pari opportunità e non discriminazione)¹⁰.

Si suggerisce di prestare attenzione ai seguenti elementi:

- Il valutatore dovrebbe analizzare la relazione del PO con il “Contesto Programmatorio” (ovvero tarare il programma rispetto alle risorse, ma anche rispetto ad altri programmi e politiche che operano nello stesso territorio/settore). Questo punto (vedi anche oltre il par. 3.1) è collegato alla questione della specificità del programma e al tema della programmazione unificata.
- Il Rapporto dovrebbe dare risposta alle seguenti domande, segnalando potenziali rischi o avvertendo della necessità di prestare particolare attenzione, laddove rinvenga il persistere di elementi critici:
 - Vi è una duplicazione delle iniziative previste sia nell'ambito dei singoli PO (FESR e FSE e, anche, FEASR), sia tra i PO?
 - Vi è coerenza e sinergia tra gli interventi ed i sistemi di implementazione previsti in determinati settori e territori nell'ambito dei Programmi? Ovvero, vi sono settori/territori in cui si stanno finanziando le stesse cose e in cui ci potrebbe essere complementarità o integrazione tra le azioni previste, determinando esternalità positive e situazioni di reciproco vantaggio?
- In questa sezione, assume particolare importanza l'analisi e il confronto tra i contenuti del PO e le specifiche indicazioni strategiche e indirizzi operativi contenuti nelle Priorità del QSN. L'analisi metterà in rilievo il grado di corrispondenza e “utilizzo concreto” della proposta strategica del QSN nei PO, confronto che assume particolare rilievo per i programmi delle Regioni del Mezzogiorno, dove la programmazione declinerà la maggioranza, se non la totalità, delle priorità identificate nel documento nazionale.
- Per quanto riguarda la valutazione sul grado di integrazione dei risultati della valutazione ambientale strategica (VAS) nel programma, si rinvia all'approfondimento nel par. 3.2 di questa nota. Come si vedrà, tale valutazione può essere riportata solo nell'ambito di questa *key component*, oppure può essere anche collegata o integrata alle altre *key components* del Rapporto di valutazione ex ante, in ragione della trasversalità del principio della sostenibilità ambientale, ferma restando l'opportunità di dedicare alla VAS e agli aspetti ambientali in generale un punto *ad hoc* riconoscibile del Rapporto.

¹⁰ Indipendentemente da una trattazione più riconoscibile di questi aspetti in una sezione specifica, può certamente essere utile considerare tali aspetti anche in sede di apprezzamento diretto della strategia, della sua coerenza interna e impatti attesi – anche in relazione a sue specifiche parti – e quindi in sede di trattazione dei punti esaminati sotto le *key components* 2 e 3.

4. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI

a. *Valutazione dell'adeguatezza della struttura, della gerarchia e dei nessi di causalità degli obiettivi e degli indicatori proposti e della corrispondente quantificazione - sulla base di benchmark e dell'esperienza passata.*

b. *Valutazione dell'impatto potenziale della strategia sul raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e degli obiettivi comunitari in materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al mercato del lavoro.*

E' importante evitare duplicazioni che possono appesantire il Rapporto, in questo caso rispetto a quanto discusso in tema di *Key component 2* (vedi prima). Le *Key component 2* e *4* del documento della CE (che qui riportiamo nella stessa sequenza del documento) sono infatti assai collegate. Mentre nel corso del processo di valutazione è assai probabile che la sequenza delle *Key components 2, 3 e 4* risulti idonea¹¹, in sede di redazione del Rapporto potrebbe, invece, essere utile non interrompere l'analisi della proposta di policy di cui la discussione di risultati e impatti potenziali è parte integrante (in tal caso le *key components 2* e *4* potrebbero meglio essere trattate in successione).

Si suggerisce di prestare attenzione ai seguenti elementi:

- Il Rapporto dovrà contenere un apprezzamento del sistema di indicatori che tenga conto dei criteri in merito alla costruzione di tale sistema (connessione con il programma, misurabilità, responsabilità). In particolare del sistema di indicatori dovrà essere valutata la capacità di fornire informazioni sul raggiungimento degli obiettivi del programma e sulla performance degli attori deputati alla sua implementazione. E' fondamentale che la valutazione del sistema degli indicatori adottato dal programma sia espressa sulla base della ricostruzione della teoria del programma. E' anche utile segnalare per quali aspetti del programma, invece, gli indicatori disponibili e/o scelti non sono sufficienti, sebbene la loro importanza suggerisca di incrementare in futuro la capacità di misurazione.
- Nel Rapporto dovrà essere fornita l'evidenza del processo di definizione degli indicatori esplicitando l'approccio utilizzato per il supporto in sede di programmazione e illustrando le modifiche apportate al sistema degli indicatori. Darà inoltre conto dell'eventuale supporto fornito dal valutatore per la quantificazione degli indicatori (cfr. Working Paper della Commissione Europea sugli indicatori¹²) fornendo i parametri utilizzati.

Sul tema degli indicatori si veda oltre anche il par. 3.3.

5. VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI ATTUAZIONE PROPOSTI

a. *Valutazione dei sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione, incluso una analisi del rischio (basata sull'esperienza passata) e delle misure preventive che possono essere prese.*

b. *Valutazione della qualità e dell'intensità delle relazioni con il partenariato.*

¹¹ Cioè che il programmatore individui prima una strategia di massima e in qualche modo la affini, anche alla luce di un migliore confronto con il QSN e gli orientamenti Comunitari e, solo dopo, passi a un affinamento ulteriore degli obiettivi, soprattutto in sede di definizione dei target e che quindi il valutatore interagisca in questa stessa sequenza.

¹² European Commission, "The new programming period, 2007-2013 – Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators", Working Document N. 2 (August 2006),

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_en.pdf

Per i sistemi e criteri di attuazione *prospettati o prescelti* è opportuno che il valutatore analizzi gli orientamenti e/o le decisioni di carattere istituzionale, gestionale, operativo e amministrativo delineate per le singole Priorità. Anche in questo caso, le indicazioni e i giudizi del valutatore dovrebbero essere alimentati dai punti di forza e debolezza sperimentati dai sistemi attuativi nella programmazione 2000-2006 per i settori o modalità di intervento a declinazione territoriale considerati anche nelle Priorità del QSN 2007-2013.

6. SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX-ANTE E DEI PRINCIPALI RISULTATI RAGGIUNTI

Questa parte, seppur non compresa tra le *key components* del documento della CE, è implicitamente prevista, considerata la necessità che il valutatore dia conto, in una parte del Rapporto, delle interazioni avvenute con il programmatore e degli esiti del proprio lavoro.

Il valutatore fornirà una descrizione sintetica delle modalità con cui è avvenuta tale interazione (organizzazione del processo, frequenza delle relazioni, soggetti coinvolti etc), con riferimento ai diversi prodotti intermedi forniti (documenti, seminari, riunioni), e un giudizio generale sugli esiti dell'interazione sulle scelte del programmatore. Riferimenti più puntuali sull'effettiva influenza della valutazione ex-ante sulla preparazione del Programma nelle varie fasi potranno essere già compresi all'interno delle singole componenti precedentemente descritte.

In questa parte il valutatore darà conto anche dell'interazione tra il processo di valutazione ex-ante e il processo di valutazione ambientale strategica.

Come ulteriore e più generale consiglio redazionale, può inoltre essere utile considerare l'opportunità di esplicitare riferimenti incrociati nella lettura del Rapporto (rimandi tra paragrafi diversi), soprattutto per agevolarne la fruizione a quei lettori (in particolare, ma non solo, i servizi della CE) che con scadenze temporali stringenti si trovino a utilizzare il testo nell'esercizio di una funzione istituzionale di apprezzamento della proposta di PO.

3. *Approfondimenti*

3.1 INQUADRAMENTO DEL PROGRAMMA NEL CONTESTO GENERALE DELLE POLITICHE

Se la programmazione unitaria è una novità rilevante del ciclo 2007-2013 e quindi richiede una attenzione più specifica in relazione a come il nuovo metodo si vada applicando, la valutazione di come un dato programma si inserisce in un dato contesto di policy è una prassi che (come più volte prima richiamato) dovrebbe essere ordinaria nell'apprezzamento di ogni proposta di programma. In considerazione del fatto che ogni singolo PO si inserisce sia in un contesto di policy più ampio, sia nella programmazione unitaria, l'aspetto dell'inquadramento del programma nell'ambito di più complessive scelte di policy assume particolare rilievo.

Il QSN stabilisce, inoltre, che *“i processi di valutazione ex ante si estendono al complesso della politica regionale secondo modalità che contribuiscono a rafforzare la pratica di programmazione unitaria”*. D'altra parte, anche il Documento *“Indicazioni per la Valutazione Ex Ante dei*

Programmi della Politica Regionale 2007-2013 suggerisce di *“impostare il processo di valutazione ex ante in modo unitario per il complesso della programmazione”*. Questo implica l’esistenza di un processo di coordinamento e il Rapporto dovrebbe fornire informazioni su come tale coordinamento sia avvenuto¹³: il tipo di organizzazione scelta (Nucleo di valutazione coordinatore dell’intero processo di valutazione ex ante, che funge quindi da elemento “unificante”; Autorità della Programmazione che mantiene il coordinamento e che prevede momenti di confronto tra i diversi valutatori ex ante dei vari PO); gli elementi su cui si è deciso di puntare per assicurare una certa unitarietà di visione (ad esempio, valutazioni ex ante di programmi distinti ma che partono da un’analisi di contesto “comune” – vedi *Key component 1*) e il tipo di interrelazione avvenuta tra le diverse valutazioni ex ante in corso.

Il Rapporto, nel valutare il programma specifico (vedi parte su relazione tra analisi di contesto, strategia, obiettivi e strumenti previsti, ovvero *Key component 1 e 2*), deve tener conto del fatto che il programma opera su un territorio di riferimento sul quale – in concomitanza – agiscono altri programmi, ovvero in un “contesto di programmazione” più ampio. La Valutazione ex ante deve quindi pronunciarsi – alla luce degli obiettivi che il programma intende perseguire – sulla capacità del programma di perseguire tali obiettivi anche tenendo conto della relazione del singolo PO oggetto di valutazione con il “contesto programmatico” della regione (e/o territorio o settore) di riferimento. Questo punto è già esplicitamente previsto dalla *Key component 3*. La capacità di un programma di perseguire gli obiettivi e la strategia prefissa, infatti, dipenderà dalle risorse disponibili e dagli strumenti di attuazione previsti, ma sarà anche collegata all’ambiente di *policy* in cui il programma stesso ricade¹⁴.

D’altra parte, il QSN prevede che *“ogni amministrazione che concorre agli obiettivi della politica regionale di coesione, si dota (...) di un proprio documento di programmazione specifica (territoriale per le amministrazioni regionali, settoriale per le amministrazioni centrali) della politica regionale di coesione unitaria”*. Tale documento dovrebbe contenere gli obiettivi generali della politica regionale di coesione unitaria, gli obiettivi specifici attraverso cui si declina la strategia specifica e il quadro di programmazione finanziaria unitaria. Sempre il QSN prevede anche il collegamento e l’integrazione tra la politica regionale, la politica di sviluppo rurale e quella della pesca, prevedendo alcune dimensioni (quella territoriale), priorità tematiche e strumenti per agevolare l’integrazione stessa. La Valutazione ex ante deve quindi giudicare l’apporto del singolo programma alla strategia più generale di coesione, e deve anche valutare quanto “l’ambiente programmatico” nel quale il programma opera aiuti, o eventualmente ostacoli, il raggiungimento degli obiettivi.

L’inquadramento effettivo del singolo programma nella più generale strategia di coesione della Regione (o del settore, in caso di programmi ad ambito tematico) è compito del programmatore. D’altra parte le Regioni, durante il percorso verso il QSN, hanno elaborato Documenti Strategici Regionali e comunque documenti di inquadramento preliminare¹⁵.

Confrontando gli indirizzi (forti o deboli) dei documenti strategici più ampi con le scelte strategiche e priorità di investimento nella programmazione comunitaria, il valutatore può ragionevolmente pronunciarsi su come il singolo PO si colloca nelle più generali scelte strategiche

¹³ Il Rapporto di valutazione ex ante, nella sua parte dedicata al processo, in linea con quanto previsto dalla *Key Component 6*, dovrà quindi raccontare ed informare come sia avvenuto il coordinamento tra la Valutazione ex ante del PO cui si riferisce, e quella di altri programmi (altri PO; PSR che prevedono esplicitamente la valutazione ex-ante e, anche, il processo decisionale relativo all’utilizzo del FAS).

¹⁴ L’analisi della coerenza con il contesto programmatico sarà diversa a seconda che si tratti di politiche regionali, comunitarie e nazionali e di sviluppo rurale, o che si tratti di altre politiche settoriali, nazionali e/o regionali. Essa dipenderà anche dall’importanza che una certa politica settoriale può avere a seconda della priorità perseguita con la politica di coesione.

¹⁵ Ciò è avvenuto anche nel caso delle Amministrazioni centrali che hanno elaborato un proprio documento unitario (DSPN) e per l’insieme delle Regioni del Mezzogiorno che pure, accanto ai propri documenti strategici, hanno elaborato un documento di impostazione strategica comune (DSM).

nell'ambito della programmazione unitaria. Nel caso delle regioni del Mezzogiorno, il QSN dovrebbe includere anche una indicazione programmatica di allocazione finanziaria per priorità, e dunque il valutatore potrà anche analizzare la struttura finanziaria che accompagna la definizione della strategia e delle priorità del programma, ovvero come le diverse priorità che il programma intende perseguire si collochino nella programmazione unitaria alla luce delle allocazioni sulle principali fonti finanziarie (Fondi nazionali aggiuntivi del FAS e Fondi strutturali), eventualmente "rinforzate" attraverso l'integrazione con il FEASR e il FEP (Politica di Sviluppo Rurale e per la Pesca e l'Acquacoltura).

Qualora il valutatore avesse difficoltà a reperire informazioni e a ricostruire la collocazione del Programma nell'ambito del più generale contesto di programmazione, dovrà almeno segnalare (nella maniera più accurata possibile) le lacune esistenti. Rilevanti possono essere anche questioni legate alla tempistica, come ad esempio l'assenza o il ritardo di un documento unitario di riferimento, o il ritardo di un Documento Strategico Regionale che può pregiudicare l'effettivo coordinamento tra i diversi programmi. Non va dimenticato, d'altra parte, che molte Regioni del Paese, già ad oggi dispongono di un Piano Regionale di Sviluppo, che può essere considerato, in alcuni casi, un utile documento di riferimento.

3.2 VALUTAZIONE DEGLI ASPETTI AMBIENTALI NEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE

L'applicazione della Direttiva sulla valutazione ambientale strategica¹⁶ (Direttiva VAS) ai programmi della politica di coesione 2007-2013 richiede, nel corso della preparazione del programma, lo svolgimento di un insieme di attività, alcune aventi contenuto prettamente valutativo e altre di consultazione e informazione. Per questo, la realizzazione coordinata e, per quanto possibile, sinergica delle attività di VAS (ove prevista¹⁷) e di valutazione ex ante consente di ridurre il rischio di duplicazioni procedurali e, soprattutto, contribuisce a una maggiore efficacia delle valutazioni, riconducendo a unità l'apprezzamento degli aspetti socio-economici e ambientali del programma.

Come affermato in altra sede¹⁸, l'integrazione di VAS e valutazione ex ante può avvenire a livello sia di processo, sia di redazione dei rispettivi rapporti di valutazione¹⁹, e può seguire diverse tempistiche e modalità, in considerazione anche delle scelte operate dalle autorità di programmazione in merito ai soggetti cui hanno affidato le diverse attività (valutatore ex ante e valutatore ambientale). In ogni caso, è necessaria una interazione tra i valutatori (ex ante e ambientale) e tra questi e il programmatore.

La Commissione Europea ha un duplice interesse. Da un lato, essa richiede il rispetto della Direttiva VAS durante il processo di definizione del PO, ponendo in capo allo Stato Membro, ossia al programmatore, l'onere di dimostrare tale rispetto, nonché la responsabilità di assicurare la qualità

¹⁶ Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

¹⁷ Lo svolgimento della VAS è richiesto per tutti i PO che ricadano nell'ambito di applicazione della Direttiva VAS, in relazione ai settori coinvolti e/o alla sensibilità delle aree interessate (siti Natura 2000). È plausibile che i PO FSE siano esclusi dalla procedura, così come un eventuale PO FESR settoriale di promozione della legalità e della sicurezza e di protezione civile. In ogni caso, è necessario effettuare una preventiva verifica dei potenziali effetti ambientali di una proposta di PO per stabilire la sua possibile esclusione dalla procedura VAS.

¹⁸ Si veda il documento UVAL "Indicazioni per la valutazione ex ante dei programmi della politica regionale 2007-2013", aprile 2006.

¹⁹ Il contenuto del rapporto ambientale è dettagliatamente indicato nella Direttiva VAS (Allegato I) e la sua trattazione esula dalle finalità di questa nota. Per approfondimenti in merito all'applicazione della Direttiva VAS ai programmi della politica regionale si veda anche il sito internet <http://www.reteambientale.it> della Rete delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione per i Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006.

della valutazione ambientale²⁰. Dall'altro, la Commissione Europea è interessata ad ottenere un giudizio sulla considerazione degli aspetti ambientali nel programma e “incarica” il valutatore ex ante di fornire tale giudizio, precisando che *il rapporto di valutazione ex ante deve fornire un apprezzamento sul grado di considerazione dei risultati della valutazione ambientale nel programma*²¹. Va ricordato che il programmatore è tenuto a rendere conto, in una dichiarazione di sintesi, delle proprie decisioni finali in merito alla considerazione nel PO delle indicazioni contenute nel rapporto ambientale e dei pareri espressi dalle autorità ambientali e dal pubblico nel corso delle relative consultazioni. In particolare, il PO includerà una descrizione sintetica dei processi partenariali realizzati nell'ambito della procedura VAS, dei principali risultati e delle azioni conseguentemente intraprese²². *Qualora, invece, il programma sia stato escluso dall'applicazione della procedura VAS, il rapporto di valutazione ex ante deve comunque analizzare la coerenza del programma con gli obiettivi di protezione ambientale, anche richiamando le motivazioni che hanno portato all'esclusione del programma dalla procedura VAS.*

Nell'apprezzare il grado di considerazione dei risultati della VAS nel programma, il valutatore ex ante farà riferimento al rapporto ambientale, la cui redazione è parallela all'elaborazione del PO e del rapporto di valutazione ex ante, alle conoscenze acquisite nel corso del processo di VAS e delle interazioni con il valutatore ambientale e con il programmatore. Laddove il valutatore ex ante non sia riuscito a partecipare compiutamente al processo di VAS, si suggerisce di attivarsi anche informalmente per raccogliere informazioni di prima mano dal valutatore ambientale.

Nel valutare il grado di considerazione degli aspetti ambientali nel programma, il rapporto di valutazione ex ante farà riferimento anche ai paragrafi del PO relativi alla integrazione del principio orizzontale dello sviluppo sostenibile sia a livello strategico, sia sul piano delle modalità operative di applicazione (sistemi di attuazione)²³.

Per quanto riguarda il livello strategico, è opportuno che il rapporto di valutazione ex ante approfondisca se e in che misura il PO consideri l'unitarietà della politica regionale relativamente all'integrazione del principio orizzontale dello sviluppo sostenibile. A questo proposito, si ricorda che, come per la valutazione ex ante, anche per la VAS si era già suggerito di impostare la valutazione in modo unitario per il complesso della programmazione (si veda il paragrafo 3.1), ed è auspicabile che il rapporto ambientale, nell'esaminare il rapporto tra il PO e gli altri programmi pertinenti, come previsto dalla Direttiva, tenga conto dell'unitarietà della programmazione della politica di coesione²⁴. Dal lato delle modalità operative, è opportuno che il rapporto di valutazione ex ante contenga un apprezzamento dell'adeguatezza degli indicatori e delle misure di monitoraggio

²⁰La Commissione Europea ha indicato i documenti sui quali prioritariamente verificherà il rispetto dei requisiti della Direttiva 2001/42/CE per i PO (si veda nota UVAL del 17 novembre 2006): la sintesi non tecnica del rapporto ambientale, la dichiarazione di sintesi circa la decisione finale, la descrizione delle misure di monitoraggio e un'informativa sullo svolgimento delle consultazioni. Si ritiene opportuno mettere a disposizione della Commissione, allegandolo al PO, anche il rapporto ambientale previsto dalla Direttiva VAS, in previsione di eventuali approfondimenti o riscontri da parte della Commissione stessa.

²¹ Si veda la nota della Commissione Europea (DG Regio – DG Env) del 2 febbraio 2006 e l'allegato 3 al Working Paper on Ex Ante Evaluation della Commissione Europea (ottobre 2005).

²² Si veda il documento “Struttura consigliata dei programmi operativi del periodo 2007-2013” (luglio 2006), inviato alle amministrazioni a cura del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione – Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari. Secondo il documento citato, i PO sono articolati in sei parti: 1) analisi di contesto; 2) contributi analitici e del partenariato alla definizione della strategia; 3) strategia e priorità; 4) inquadramento e coerenza; 5) procedure di attuazione; 6) disposizioni finanziarie. In particolare, la descrizione sintetica dei processi partenariali realizzati nell'ambito della procedura VAS è riportata nella seconda parte, mentre i principali risultati della VAS e le scelte programmatiche conseguenti sono descritti nella quarta parte.

²³ Si veda il documento “Struttura consigliata dei programmi operativi del periodo 2007-2013” citato nella nota precedente. In particolare, in base all'indice consigliato, l'analisi dell'integrazione dei principi orizzontali, tra cui quello dello sviluppo sostenibile, è riportata nelle parti terza e quinta del PO, per il livello strategico e le disposizioni attuative, rispettivamente

²⁴ Lettera (a) dell'Allegato I alla Direttiva VAS.

inserite nel PO al fine di controllare gli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del PO stesso, nonché dell'integrazione di tali misure con il sistema di monitoraggio e sorveglianza complessivi del programma. Inoltre, il rapporto di valutazione ex ante fornirà un giudizio sull'adeguatezza delle modalità di *governance* previste dal programma per la verifica della sostenibilità ambientale nel corso dell'attuazione del programma stesso, valutandone la coerenza con le indicazioni emerse nel corso della VAS.

Dal punto di vista pratico, si suggerisce di organizzare la redazione del Rapporto di valutazione ex ante in modo che agli aspetti ambientali e/o alla VAS sia dedicato un punto *ad hoc* riconoscibile. Tuttavia, al fine di enfatizzare la trasversalità dell'integrazione ambientale del programma, si suggerisce di collegare o integrare alcune analisi alle altre *key-components* del rapporto. In particolare:

- il rapporto di valutazione ex ante può fare riferimento agli approfondimenti contenuti nel rapporto VAS²⁵ al fine di dare un giudizio sull'adeguatezza dell'analisi di contesto inserita nel programma, anche in termini di considerazione dei pertinenti aspetti ambientali; un'analisi di contesto che integri le tre componenti dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale) rappresenta, infatti, una base più completa per l'individuazione dei bisogni dei territori e la definizione delle scelte programmatiche (si veda la *key-component* 1);
- l'analisi della coerenza del programma con gli obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello nazionale, comunitario o internazionale²⁶, nonché l'esame della relazione del PO con il contesto programmatico, possono essere messi in relazione con l'analisi di coerenza esterna della strategia di sviluppo indicata nel programma (si veda la *key-component* 3);
- l'apprezzamento delle misure di monitoraggio ambientale e delle modalità di *governance* del PO, già citate sopra, può essere collegato alle *key-components* 4 e 5, rispettivamente.

Inoltre, ferma restando l'"individualità" dei rapporti (ambientale e di valutazione ex-ante), essi possono presentare parti comuni, come l'illustrazione dei contenuti e degli obiettivi principali del programma²⁷, che in questa nota viene definito come "riassunto esplicativo" del programma (si veda la *key-component* 0).

In ogni caso, il Rapporto di valutazione ex ante potrà opportunamente richiamare o riportare parti integranti del rapporto ambientale, a sostegno delle proprie analisi e conclusioni.

Nel caso in cui il PO non richieda la VAS, è opportuno che il Rapporto di valutazione ex ante riporti le informazioni utili alla descrizione del contesto ambientale e delle interazioni del PO con le principali componenti ambientali. Inoltre, il valutatore ex ante potrà comunque tenere conto dei punti di interesse sopra indicati, con un livello di analisi adeguato al caso specifico.

3.3 INDICATORI E ESPLICITAZIONE DELLA LOGICA DEL PROGRAMMA

In passato sul tema degli indicatori (e *target*) sono stati compiuti molti sforzi, ma anche fatti errori (talora ad esempio i programmi si sono dotati di un numero troppo elevato di indicatori, generando confusione su quali aspetti del programma avessero maggior rilievo o di indicatori che non hanno mai ricevuto dati necessari per essere poi utilizzati) e si sono creati equivoci sul loro significato (descrizione di fenomeni interessanti o misurazione di promesse del programma?) e su chi avesse il compito di proporli e o di individuare i dati necessari a "riempirli" (il programmatore o il valutatore

²⁵ Il rapporto ambientale deve fornire informazioni in merito agli "aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente", alle "caratteristiche ambientali delle aree che potrebbero essere significativamente interessate", "qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al [...] programma" (Allegato I della Direttiva VAS).

²⁶ Lettera (e) dell'Allegato I alla Direttiva VAS.

²⁷ Lettera (a) dell'Allegato I alla Direttiva VAS.

ex-ante, il programmatore o il valutatore intermedio?). Ad oggi la sensibilità sul tema si è certamente accresciuta ed è noto che una gran parte delle amministrazioni coinvolte nella formulazione dei programmi ha avviato una riflessione assai più tempestiva e operativa di quanto accaduto nel precedente ciclo. E' più evidente che la gran parte del lavoro si svolge durante il processo di formulazione del programma, soprattutto a iniziativa del programmatore e che la valutazione deve poter contribuire al miglioramento dell'identificazione degli indicatori e della loro misurazione al momento della definizione del programma (*baseline*). E' comunque necessario che venga definito un approccio al processo di interazione con il programmatore funzionale al rispetto, e soprattutto al migliore utilizzo per il programma specifico, delle principali indicazioni fornite dal Working Paper della Commissione sugli indicatori²⁸ e dal QSN, in modo che il contributo del valutatore possa avvenire con le caratteristiche più appropriate e che in parte ne costituiscono il valore aggiunto.

Di seguito vengono indicati alcuni elementi di cui tenere conto nel definire tale approccio: connessione con il programma, misurabilità e responsabilità.

Il primo elemento, imprescindibile per favorire la definizione degli indicatori, è legato al supporto alla esplicitazione della teoria del programma, ovvero alla ricostruzione dei meccanismi e della catena causale che legano le risorse, le attività e gli output previsti dal programma al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Sulla base di tale teoria, infatti, sarà possibile definire indicatori sufficientemente "vicini e connessi" agli interventi programmati, permettendo così di distinguere gli indicatori di programma da quelli di contesto nel miglior modo possibile. Nel caso dei programmi dei fondi strutturali tuttavia, è comune il caso in cui sullo stesso territorio siano attivi altri strumenti di programmazione che perseguono gli stessi obiettivi dei programmi operativi. Ciò rende ancor più complesso l'identificazione degli effetti dei programmi attraverso gli indicatori di impatto. Questi ultimi, peraltro non richiesti dai Regolamenti, non possono essere considerati una misura diretta dell'efficacia dei programmi anche per via dell'influenza di tutti quei fattori che esulano dai programmi di sviluppo territoriale (congiuntura, politiche macroeconomiche, politiche settoriali nazionali, etc.). Mentre è ben possibile mantenere alcuni indicatori (e target) su impatti finali per tenere alta la tensione dell'attuazione verso trasformazioni importanti, è però auspicabile seguire l'indicazione comunitaria di concentrare molto l'attenzione sugli indicatori di risultato che, misurando spesso gli effetti sui beneficiari (o sui servizi disponibili sul territorio) del programma, sono più "vicini" alla *policy* del programma. Tuttavia, la differenza tra risultati e impatti non è un concetto così chiaro (né necessariamente sempre utile) in teoria e in parte il contributo del valutatore può essere appunto quello di aiutare alla sua comprensione caso per caso. Va tenuto presente che, benché gli indicatori non siano sostitutivi della valutazione in itinere ed ex-post, avere una definizione di indicatori che possa effettivamente aiutare il programmatore a formulare ipotesi (e ad autovalutarsi) sul grado di conseguimento dei risultati prefissati durante l'attuazione del programma è molto importante. Una delle principali motivazioni dietro il suggerimento di concentrarsi su indicatori di risultato è che indicatori molto lontani dalla *policy*, ancorché interessanti, possono avere un effetto deresponsabilizzante nell'attuazione del programma.

Nel definire l'approccio all'interazione valutatore-programmatore relativo agli indicatori occorre tenere conto, inoltre, che devono essere verificati i criteri di misurabilità degli indicatori (di qualunque natura essi siano) e della utilizzabilità ai differenti livelli di responsabilità rispetto al programma. Quest'ultimo aspetto è importante rispetto alla reale possibilità che gli indicatori vengano utilizzati per il miglioramento dell'attuazione del programma.

²⁸ Indicative guidelines on evaluation. Monitoring and Evaluation Indicators, Working Document No. 2, August 2006
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_en.pdf

Nel Rapporto di valutazione potranno essere utilmente spiegate le scelte che hanno condotto a selezionare gli indicatori (anche perché tale informazione sarà difficilmente presente nel programma in modo esaustivo) e la loro portata informativa (ad esempio chiarendo se l'indicatore scelto misura esattamente l'obiettivo e perché, ovvero se esso sia solo una *proxy*), evidenziando anche se i dati per aggiornarli potranno essere facilmente disponibili ovvero se siano richieste attività impegnative per addivenire alle misurazioni (indipendentemente dal fatto che sia o meno disponibile una *baseline*).

3.4 VALORE AGGIUNTO COMUNITARIO

Diverse amministrazioni hanno fornito idee e/o sollecitato una riflessione per meglio chiarire i contenuti dell'analisi del Valore Aggiunto Comunitario (VAC) da evidenziare/misurare nella valutazione ex-ante.

Riguardo al VAC, il testo proposto dalla Commissione indica che:

“In base alle attività realizzate e ai risultati ottenuti ..., il valutatore dovrà formulare raccomandazioni utili a migliorare la qualità del programma e a massimizzare il valore aggiunto comunitario in termini di:

- *coesione economica e sociale*
- *valore aggiunto della politica in relazione alle priorità comunitarie*
- *valore aggiunto finanziario, in termini di effetto leva*
- *valore aggiunto del metodo dei fondi strutturali (partenariato, programmazione pluriennale, monitoraggio, valutazione, sana gestione finanziaria)*
- *valore aggiunto in termini di scambi di esperienza e di rete a livello transnazionale, nazionale e regionale”²⁹*

Le indicazioni della CE identificano quindi tematiche differenti, ma non operano distinzioni sull'ordine di importanza delle analisi da operare su tali fattori. Tuttavia, è evidente che questi temi sono diversi per natura, pertinenza, rilevanza, e utilità, soprattutto se trasposti nel contesto di programmazione in atto in Italia per il 2007-2013.

Per la Valutazione ex-ante dei singoli programmi operativi, sembra opportuno che il valutatore, piuttosto che riprendere pedissequamente tutti i punti indicati dalla CE, selezioni e si concentri sui temi dove l'analisi possa fornire elementi concreti, incisivi ed efficaci. Tali possono risultare, ad esempio:

- a) *valore aggiunto finanziario, in termini di effetto leva.* In questo punto può rientrare un'analisi dell'addizionalità. Il valutatore potrebbe anche esaminare l'esistenza e la solidità di obiettivi specifici e decisioni attuative (anche alla luce dell'esperienza del 2000-2006) del PO per massimizzare l'effetto leva delle risorse comunitarie su altre fonti di cofinanziamento, tra cui enti locali, altri enti pubblici, e settore privato (non limitandosi al cofinanziamento in regime d'aiuto, ma anche altre forme di attivazione di capitale privato). La

²⁹ “Throughout the development of the programme and the process of the ex ante evaluation, there should be a concern to maximise Community added value. This concept can be defined on the basis of a range of criteria:

- Economic and social cohesion,
- Policy added value in relation to Community priorities,
- Financial added value, in terms of additionality and leverage effect,
- The added value of the Structural Funds method, including partnership, multi-annual planning, monitoring, evaluation and sound financial management, and
- Added value which stems from the exchange of experience and networking at a transnational, national or regional level.” Cfr. Il più volte citato documento della CE sulla valutazione ex-ante al punto 1.7 COMMUNITY ADDED VALUE.

Valutazione ex-ante dovrebbe quindi riportare misure e informazioni sull'effetto leva innescato, ma anche rilevare e documentare i casi in cui i PO non individuino e/o predispongano indicazioni, misure attuative o strumenti operativi per realizzarne alcuno. Considerazioni su questi aspetti risultano particolarmente pertinenti nell'analisi della *key component* 2, laddove il valutatore si concentra sull'analisi su adeguatezza e massimizzazione delle risorse finanziarie.

- b) *valore aggiunto del metodo dei fondi strutturali (partenariato, programmazione pluriennale, monitoraggio, valutazione, sana gestione finanziaria)*. In questo punto, la CE indica possibili "fonti" di valore aggiunto della programmazione comunitaria originato dall'adozione di misure istituzionali, amministrative, di gestione e prassi che assicurino una migliore qualità dei progetti, e informazione e retroazione sugli stessi. Nei diversi PO e Regioni, alcune e non altre tra tali tematiche potranno evidenziare avanzamenti, riforme e innovazioni, ed è su questi che il valutatore potrà concentrarsi. Due notazioni: la lista di tematiche sopra riportata tra parentesi andrebbe interpretata come indicativa, e ad essa dunque si dovrebbero potere aggiungere e/o omettere elementi analitici. La seconda notazione riguarda la voce "programmazione pluriennale": una importante innovazione del prossimo periodo riguarda la proiezione settennale del fondo nazionale dedicato alla politica regionale (FAS) e la programmazione unitaria delle risorse per il 2007-2013, sulla scia del metodo di programmazione pluriennale della programmazione. Se, da un lato, questo rappresenta un'indubbia e positiva innovazione per la programmazione di risorse aggiuntive, il valutatore dovrà porsi domande e analizzare se e come questa opportunità è stata realmente trasformata in valore aggiunto nello specifico PO e Regione (o ambito tematico) considerati. Le osservazioni del valutatore su questo aspetto possono integrare l'analisi realizzata nelle *key components* 2 e/o 3.

Importanti, se adeguatamente analizzate, potrebbero anche essere le valutazioni sulle relazioni tra PO e politiche comunitarie – quali Lisbona e Goteborg (per questo il valutatore potrà far riferimento alle tavole di stima dell'allocazione finanziaria per priorità e investimenti tematici che i Regolamenti e la CE hanno richiesto di allegare ai PO). Meno rilevanti, (perché più scontati, o contenuti in documenti altri che i PO, o non supportabili con dati e dunque analizzabili) appaiono eventuali tentativi di documentare l'estrazione di valore aggiunto in termini di coesione socioeconomica, o per le attività di rete.