

Sistema Nazionale di Valutazione del QCS Ob.1

VALUTAZIONE DI SECONDO LIVELLO
Quarta relazione del Sistema nazionale di valutazione

Luglio 2004

1. CONTENUTO DELLA RELAZIONE E PROSPETTIVE	1
2. ATTIVITÀ DEL SNV NEL PRIMO SEMESTRE DEL 2004.....	3
3. I RAPPORTI DI VALUTAZIONE INTERMEDIA 2003	6
3.1. ESITI DELLE VALUTAZIONI INTERMEDIE: QUALITÀ DELL'ANALISI E LEGGIBILITÀ DEI RAPPORTI DI VALUTAZIONE	6
3.2. ESITI DELLE VALUTAZIONI INTERMEDIE: FONTI E TECNICHE DI RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI PER LA VALUTAZIONE	10
3.3. LO SFORZO DI DISSEMINAZIONE DEI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA	12
3.4. EVIDENZE DI UTILIZZAZIONE DEI RISULTATI DELLE VALUTAZIONI	16
4. L'AGGIORNAMENTO DELLE VALUTAZIONI INTERMEDIE: L'ORGANIZZAZIONE E LE DOMANDE	18
4.1. L'ORGANIZZAZIONE DELL'AGGIORNAMENTO	19
4.2. INDIVIDUAZIONE DELLE DOMANDE DI VALUTAZIONE PER L'AGGIORNAMENTO: L'INIZIO DEL PROCESSO	20
4.3. TEMI E DOMANDE: PRIME OSSERVAZIONI	23
5. LA VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL QCS OB.1 2000-2006	27
BOX 1 L'ESPERIENZA DELLA RICERCA VALUTATIVA SULLE RISORSE CULTURALI.....	29

1. Contenuto della Relazione e prospettive

La presente Relazione dà conto delle attività svolte nell'ambito dei processi di valutazione dei PO e del QCS nel primo semestre del 2004. Si tratta di un periodo importante che ha fatto seguito alla consegna dei Rapporti di valutazione intermedia (RVI) alla fine di dicembre 2003 e in cui sono iniziate attività relativamente nuove, che pure hanno nei regolamenti richiami cogenti: utilizzazione dei risultati, diffusione dei contenuti dei Rapporti, preparazione dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie. Ciò ha comportato un'ulteriore sfida: gestire nello stesso tempo più attività valutative eterogenee, diversamente dalla fase precedente, in cui gli attori si erano concentrati sul passaggio dalle Bozze dei rapporti alla loro versione definitiva.

Sulle attività di valutazione non si è registrato un arresto completo con la consegna dei Rapporti – un rischio reale in considerazione dello sforzo richiesto dalla revisione di medio termine del QCS e dei PO che ha avuto luogo nel primo semestre del 2004.

Si segnalano una crescente autonomia e una consapevolezza diffusa nella gestione dei processi di valutazione: ciascun attore è apparso più impegnato nell'agire all'interno del proprio ruolo. Tale autonomia, più evidente in alcuni punti del sistema, consente di ipotizzare che gli sforzi di diffusione e sostegno delle pratiche valutative, iniziati già durante la stesura del QCS Ob.1 e proseguiti con la creazione e l'operare del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici, abbiano intercettato esigenze diffuse, seppure inizialmente implicite.

Nel primo semestre del 2004, il SNV ha sollecitato la disseminazione e l'utilizzazione delle valutazioni, svolto una lettura mirata dei Rapporti, condotto attività di sostegno alla revisione di metà periodo - che hanno implicato un uso delle valutazioni stesse - e fornito indicazioni sull'individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento. La Commissione Europea (CE) ha condotto un apprezzamento critico dei Rapporti di valutazione intermedia e fornito le proprie indicazioni metodologiche per l'aggiornamento. Il sistema ha reagito in modo positivo a queste sollecitazioni, pur con un'alta varianza. Si è manifestata una crescita nell'attenzione alla valutazione, nel desiderio di utilizzarne i risultati e nella consapevolezza del suo ruolo. Tale crescita prosegue il progresso già avvertibile nel periodo precedente.

La Relazione si sofferma sugli esiti dei Rapporti di valutazione intermedia, per segnalare sia le lezioni apprese dalla lettura dei Rapporti finalizzata ad apprezzarne la qualità – un compito svolto sia dalla CE, sia dal SNV – sia quelle emerse nel corso dello sforzo di utilizzazione dei risultati da parte di molti soggetti coinvolti nella fase di revisione di medio termine.

Come già osservabile durante la fase precedente, il passaggio dalle bozze ai Rapporti finali di valutazione intermedia, con un intensificarsi della gestione tecnica e una focalizzazione dello sforzo dei valutatori, ha prodotto un miglioramento notevole che è stato esplicitamente riconosciuto anche dalla CE. Tuttavia, la lettura dei Rapporti definitivi ha segnalato il permanere di problemi in relazione alla solidità di alcune analisi e ha confermato carenze nell'utilizzazione delle fonti, con uno sbilanciamento a volte eccessivo nell'uso da parte dei valutatori delle fonti interne ai programmi e carenze nell'uso delle fonti secondarie e nella costruzione di dati primari attraverso la ricerca sul campo. Il SNV richiama in proposito l'attenzione dei diversi attori per migliorare le valutazioni in occasione dell'aggiornamento.

Pur con questi limiti, i Rapporti di valutazione hanno comunque offerto materiale utilizzabile. Uno sguardo attento ha consentito di cogliere, pur in assenza di una ricerca specifica sul tema, evidenze

di utilizzazione dei risultati delle valutazioni nella riflessione sulla revisione di medio termine del QCS e dei PO.

La Relazione documenta, inoltre, lo sforzo di disseminazione dei risultati delle valutazioni. Tale attività è peraltro ancora troppo recente, e non completa, e quindi non è ancora possibile esaminare se il dibattito pubblico (al di fuori, cioè, della cerchia degli “addetti ai lavori” sui fondi strutturali) sulle politiche di sviluppo utilizza le evidenze disponibili dalle valutazioni.

E' in corso la fase organizzativa per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie: il Regolamento 1260/1999 prescrive, per la conclusione dell'aggiornamento, la data del 31 dicembre 2005. Il QCS nella sua versione rivista ha dato particolare rilievo alla fase dell'aggiornamento, rappresentandola per il sistema dell'OB.1 come un'occasione importante per osservare e giudicare i risultati dei programmi in relazione a temi strategici, e prevede che la fase organizzativa debba essere conclusa entro il 31 ottobre 2004. I processi sono iniziati per tutti i programmi e per il QCS, in qualche caso già da gennaio 2004. Dalle evidenze disponibili appare che, come in passato, la scadenza sarà rispettata.

Il SNV ha registrato con grande soddisfazione l'avvio dei processi di identificazione delle domande di valutazione su cui si concentrerà l'attività valutativa relativa all'aggiornamento. I processi, ancora nella fase iniziale, presentano le seguenti caratteristiche:

- le AdG, spesso sostenute dai Nuclei, hanno manifestato una notevole autonomia;
- i valutatori hanno giocato spesso un ruolo propulsivo;
- AdG, valutatori, Nuclei, ma anche altri attori, hanno dedicato crescenti energie all'individuazione di domande di valutazione, segno che cominciano a percepire concretamente l'utilità della pratica valutativa;
- sono stati coinvolti per la prima volta nell'identificazione delle domande soggetti esterni alle amministrazioni, che hanno gradito il coinvolgimento ed hanno fornito contributi di valore;
- i processi seguiti manifestano una notevole variabilità, nel coinvolgimento dei partner, nel momento di inizio, nei temi individuati, nella loro rilevanza, e nell'espressione di domande di valutazione: si registrano sia casi di forte proattività, sia casi in cui è ancora necessario incoraggiare le AdG.

Essendo il processo ancora in corso, si può dire ancora poco sui temi prescelti e sulle domande espresse, anche se la Relazione cerca di restituire un quadro delle principali tendenze emerse. I suggerimenti del SNV e della CE di sollecitare un ampio confronto partenariale sulla selezione dei temi sono stati accolti in modo diffuso. Si registrano, tuttavia, preoccupazioni da parte anche delle Adg sulla fase definitiva di selezione di temi e domande e si osservano ancora incertezze nell'espressione di domande valutative chiare e circoscritte.

E' da ricordare agli attori coinvolti che l'aggiornamento delle valutazioni non potrà soddisfare tutte le esigenze conoscitive e che occorre trovare un accordo su un numero realistico di domande da porre ai valutatori. Le molteplici attività conoscitive sull'andamento dell'attuazione (autovalutazione, riflessione dei gruppi di lavoro del CdS, miglioramento dell'uso dei dati di monitoraggio, etc.) avviate negli ultimi anni e richiamate nella revisione del QCS potranno contribuire a soddisfare alcune delle esigenze conoscitive che non potranno essere oggetto dell'aggiornamento delle valutazioni.

Complessivamente, il sistema dei processi di valutazione ha compiuto molta strada, ma in molti punti non ha ancora raggiunto piena maturità e si trova talora ancora di fronte al bivio tra intraprendere con convinzione i nuovi compiti, mobilitando le proprie risorse (come committenti,

come titolari della gestione tecnica, come valutatori, come soggetti interessati ai risultati della valutazione), e la tentazione di arrestarsi.

Alcune innovazioni e sollecitazioni (p.e., il coinvolgimento dei partner nell'espressione delle domande di valutazione) sono state accolte e, in alcuni casi, anticipate dall'azione delle AdG, dei valutatori e dei Nuclei. Altre faticano a diffondersi, come alcuni tipi di domande o la segmentazione della valutazione in attività svolte da soggetti diversi, alcuni interni, altri esterni alla PA. In alcuni punti del sistema si percepisce, inoltre, la permanenza di timori rispetto ai processi partenariali, alla validità di valutazioni ristrette alle questioni prioritarie, al rischio di sottoporre temi delicati e controversi al vaglio del valutatore indipendente, ad una disseminazione consapevole ed ampia dei risultati.

Nell'immediato futuro sarà importante concludere i processi in corso, sia quelli relativi all'espressione delle domande, sia quelli relativi all'organizzazione dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie, consolidando gli avanzamenti compiuti e avanzando dove si è rimasti ancora indietro. Questo implica uno sforzo cui sono chiamati tutti gli attori del sistema, dalla CE al SNV, dalle AdG ai valutatori, dai Nuclei ai partner sociali e istituzionali. In particolare, sarà necessaria una riflessione su come assicurare un'efficace gestione tecnica della valutazione, in modo da potere rendere stabile nel tempo l'interesse e la tensione sorti in questi mesi e sostenere i valutatori nel loro sforzo di ricerca.

La Relazione, dopo il paragrafo 2 che riporta - come di consueto - le principali attività svolte dal SNV nel primo semestre 2004, tratta, nel paragrafo 3, di quanto accaduto dopo la consegna dei Rapporti di valutazione intermedia: gli esiti delle valutazioni dai punti di vista della qualità, fruibilità e impiego delle fonti informative; lo sforzo di disseminazione dei risultati; le prime evidenze di utilizzazione. Il paragrafo 4 affronta, invece, le azioni intraprese in vista dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie: tratta delle questioni organizzative risolte e di quelle lasciate ancora in sospeso, registra alcune lezioni che vengono dai processi in corso e fa un punto provvisorio sulle informazioni sui temi e sulle domande espressi finora. Il paragrafo 5, che riporta informazioni sull'andamento della valutazione del QCS Ob.1, chiude la relazione.

2. Attività del SNV nel primo semestre del 2004

Nel primo semestre del 2004, le attività del SNV hanno affiancato, sostenuto e promosso:

- la diffusione dei Rapporti di valutazione di intermedia consegnati al 31 dicembre 2003;
- l'utilizzazione dei risultati delle valutazioni;
- l'impostazione dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie.

Nel febbraio 2004 è stato organizzato un seminario di discussione su "La valutazione dei Programmi Operativi Obiettivo1 2000-2006: l'esperienza, il presente e le prospettive" per avviare una riflessione comune con Nuclei ed Autorità di Gestione su quanto appreso dal processo e dai prodotti finali della valutazione intermedia conclusasi a dicembre 2003. A questo seminario ha partecipato anche la CE.

Numerosi sono stati gli spunti emersi dal confronto, sia con riferimento alle strutture preposte all'attività di gestione tecnica delle valutazioni all'interno delle Amministrazioni, sia in merito alle

attività in corso e programmate per la disseminazione dei risultati delle valutazioni intermedie, sia, soprattutto, sulla formulazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento.¹

Per sollecitare le amministrazioni sulla disseminazione dei risultati dei Rapporti, il SNV ha inviato ad inizio di aprile una lettera per richiamare le principali indicazioni in merito contenute nei Regolamenti e negli orientamenti della CE e dello stesso SNV. Successivamente, il SNV ha inviato un questionario a tutti i Nuclei delle amministrazioni titolari di PO per raccogliere informazioni su come procedesse la disseminazione all'interno delle Amministrazioni, verso gli altri attori e alla collettività in generale. Le informazioni raccolte (cfr. paragrafo 3.3) hanno consentito di orientare il sostegno offerto – rispondendo ad alcuni dubbi di interpretazione - e di sollecitare le amministrazioni che ancora non avevano avviato tali attività.

Sul sito dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia e delle Finanze (www.dps.tesoro.it/uval.asp) è disponibile, nella pagina dedicata al SNV, una rassegna dei siti web su cui è possibile consultare e scaricare RVI, sintesi e allegati.

L'avvio del processo per l'aggiornamento delle valutazioni (cfr. paragrafo 4) è stato accompagnato dalla diffusione, da parte del SNV, della prima parte di un nuovo modulo di Linee Guida dedicato alla formulazione delle domande di valutazione, alle fonti secondarie e ai metodi per indagini di campo. Il modulo, che sarà disponibile entro dicembre 2004, sarà articolato in tre parti:²

1. una prima parte dedicata alla specificazione delle domande valutative;
2. una seconda parte su metodi per le indagini di campo;
3. una terza parte contenente una rassegna di fonti statistiche ufficiali con dettaglio territoriale regionale e sub-regionale.

La prima parte del documento, i cui contenuti sono stati condivisi con Nuclei, AdG e valutatori nell'incontro del Gruppo di Lavoro valutazione del maggio 2004, ha l'obiettivo di sostenere il percorso di identificazione e selezione delle domande di valutazione per l'aggiornamento. In questa prima parte, tre sono i principali argomenti trattati: la selezione delle parti del programma su cui concentrare gli sforzi valutativi, la formulazione delle domande di valutazione e, infine, le principali caratteristiche della domanda di valutazione per l'aggiornamento. Il documento suggerisce modalità per definire domande specifiche e mirate ad aspetti circoscritti del programma, concentrate sui risultati e sugli impatti degli interventi finanziati e sulla capacità dei Programmi di raggiungere gli obiettivi previsti. Inoltre, il SNV ha diffuso un documento di suggerimenti su come organizzare il percorso di individuazione e selezione di domande di valutazione in modo partenariale.³

Inoltre, il SNV ha partecipato ad alcuni incontri ("bilaterali" o collettivi) di confronto tecnico con le AdG che ne hanno fatto richiesta offrendo sostegno ed affiancamento, a livello di singolo PO, per l'impostazione del processo di formulazione delle domande, la definizione puntuale delle sollecitazioni ricevute, i criteri di scelta da adottare ed il coinvolgimento dei vari attori.

¹ Un resoconto dei principali contenuti emersi dalla discussione è stato inviato ai Nuclei e alle AdG titolari di PO.

² La prima sezione, dedicata alla specificazione delle domande di valutazione è stata già diffusa separatamente, insieme a un documento contenente indicazioni per l'organizzazione del processo di individuazione delle domande, il 28 maggio 2004. Per i contenuti, ancora in fase di elaborazione da parte del SNV, delle altre due sezioni del nuovo modulo di Linee Guida, è possibile anticipare che:

- la sezione dedicata ai metodi per le indagini di campo non avrà l'ambizione di fornire una rassegna completa di metodi, reperibili in numerosi manuali. Piuttosto, fornirà suggerimenti operativi per committenti e valutatori;
- la sezione dedicata alla rassegna di fonti statistiche ufficiali con dettaglio territoriale regionale e sub-regionale consiste in uno strumento di utility da affiancare all'impostazione di indagini di campo, contemperando l'esigenza di esaustività delle informazioni con la necessaria agilità nella consultazione e nell'utilizzo.

³ Si fa riferimento al documento "Domande di valutazione: spunti per il processo di individuazione e selezione" presentato al Gruppo di Lavoro Valutazione del QCS del 20 maggio e distribuito ai componenti del gruppo il 28 maggio 2004.

Tavola 1 - Attività del SNV

Amministrazioni partecipanti	II semestre 2003					I semestre 2004			
	Seminario ¹ 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 ²	Seminario ³ con AdG e Nuclei	Questionario per i Nuclei sulla diffusione delle valutazioni intermedie	Incontro del GdL valutazione ²	Incontri di sostegno all'aggiornamento delle valutazioni intermedie
	luglio	luglio – agosto	luglio – settembre	settembre – ottobre	ottobre	febbraio	aprile	maggio	da gennaio
POR Basilicata		X	X		AdG – VI	Nucleo – AdG	X	Nucleo	
POR Calabria	Nucleo	X (I e II versione)	X	X	Nucleo - VI	Nucleo		VI	X
POR Campania	Nucleo	X	X	X	AdG – Nucleo - VI	Nucleo – AdG	X	Nucleo-AdG	
POR Molise	Nucleo	X	X	X		Nucleo – AdG	X	Nucleo-AdG-VI	
POR Puglia		X	X	X	AdG – VI	Nucleo – AdG	X	Nucleo-AdG-VI	X
POR Sardegna	AdG – Nucleo	X	X	X	VI	Nucleo – AdG	X	Nucleo-AdG-VI	Incontro con SNV richiesto
POR Sicilia	Nucleo	X	X	X	Nucleo - VI	Nucleo	X	AdG-VI	
PON ATAS		X	X	X	AdG – Nucleo - VI	AdG	X	AdG-VI	X
PON Pesca	AdG	X (novembre 2003)	X (novembre 2003)	X (novembre 2003)	AdG	AdG	X	AdG	
PON Ricerca	AdG	X (I e II versione)	X	X	AdG – VI	AdG	X	AdG-VI	
PON Scuola per lo sviluppo		X	X	X	AdG – VI	AdG	X	VI	X
PON Sicurezza		X	X	X	AdG – VI	AdG	X	Nucleo-AdG-VI	
PON Sviluppo locale	AdG – Nucleo	X (I e II versione)	X	X	AdG – Nucleo – VI	Nucleo – AdG	X	AdG-VI	
PON Trasporti	AdG	X	X	X	AdG – VI	AdG	X	AdG-VI	X

¹ "La lettura delle bozze del Rapporto di valutazione intermedia: organizzazione, soggetti e metodi". ² Hanno partecipato anche Nuclei di valutazione di amministrazioni centrali non titolari di PO 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 Esteri. ³ "La valutazione dei Programmi Operativi Ob.1 2000 – 2006: l'esperienza, il presente e le prospettive"

Indipendentemente dalla partecipazione diretta del SNV, incontri collettivi o ristretti per l'individuazione dei temi e delle domande di valutazione per l'aggiornamento sono avvenuti per quasi tutti i programmi (cfr. paragrafo 4.1).

La Tavola 1, come di consueto, riprende le iniziative realizzate nel primo semestre 2004 (riportando anche le informazioni relative al secondo semestre 2003) segnalando il grado di partecipazione del sistema degli attori .

3. I Rapporti di valutazione intermedia 2003

Tutti i processi di valutazione intermedia previsti dall'art. 42 del Regolamento 1260/1999 per il QCS e per i PO hanno rispettato il limite temporale della fine di dicembre 2003 per l'inoltro dei Rapporti di valutazione intermedia (RVI) alla CE⁴. Il rispetto della tempistica del Regolamento per i RVI, e prima ancora di quella concordata dal CdS per le Bozze, costituisce un passo avanti molto significativo rispetto alla esperienza precedente ed un prerequisito importante per l'utilizzazione dei risultati della valutazione.

Come previsto dal Regolamento e dal QCS, successivamente all'invio dei Rapporti i servizi tecnici della CE e i soggetti del SNV hanno svolto letture sistematiche dei Rapporti o di loro sezioni allo scopo di fornire indicazioni sulla loro qualità complessiva e in relazione a specifiche questioni. La valutazione dei servizi tecnici della CE ha come scopo formale quello di accertare la possibilità di utilizzare le conclusioni e i giudizi contenuti nei Rapporti per informare, durante la revisione di metà periodo, successive decisioni in merito ai contenuti e alle modalità di attuazione dei PO. Come comunicato formalmente dalla CE all'inizio del mese di marzo 2004, tutti i Rapporti esaminati sono stati considerati di livello qualitativo almeno sufficiente .

I risultati raggiunti costituiscono un primo segnale positivo sull'efficacia della gestione tecnica delle valutazioni, che si è molto intensificata per quasi tutti i processi considerati, nonché per l'attività di valutazione di secondo livello svolta in itinere dal SNV e dalla CE sulle Bozze dei Rapporti di valutazione. Tali attività hanno contribuito non solo a dare feedback utili per i soggetti responsabili delle ricerche valutative e della relativa gestione tecnica, ma anche attirare maggiore attenzione sulle attività di valutazione e sul lavoro dei valutatori.

Nello spirito della valutazione di secondo livello istituita dal QCS OB.1, inoltre, anche la valutazione di qualità dei RVI definitivi ha la finalità di restituire giudizi al sistema per ottenere miglioramenti nella prospettiva di nuove valutazioni, e, in primo luogo, degli aggiornamenti. Di seguito diamo pertanto alcune indicazioni, desunte sia dalle valutazioni di secondo livello della CE, sia da quelle del SNV, soffermandoci in particolare sulle questioni che se affrontate potrebbero condurre a ulteriori progressi.

3.1. Esiti delle valutazioni intermedie: qualità dell'analisi e leggibilità dei Rapporti di valutazione

La lettura compiuta dai servizi tecnici della CE, sinteticamente rappresentata nel grafico in relazione ai criteri utilizzati (cfr. figura 1), segnala che esistono ampi margini di miglioramento: anche se la qualità dei Rapporti commisurata ai singoli criteri non è quasi mai giudicata

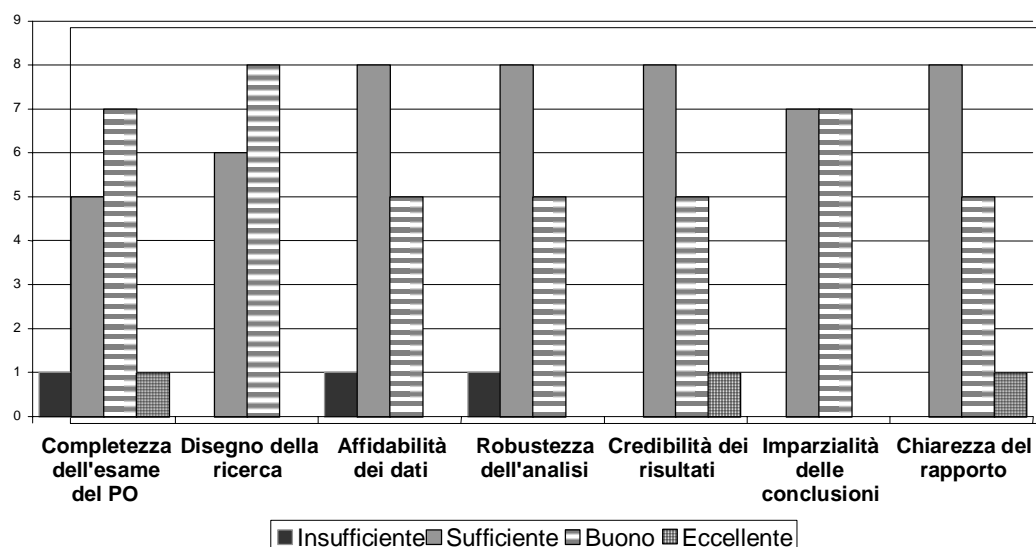
⁴ Una parziale eccezione è costituita dal RVI del PON Pesca che aveva inizialmente seguito un processo di valutazione congiunta tra PON e DOCUP e aveva prodotto un primo rapporto di valutazione intermedia già nell'estate del 2003. Successivamente, peraltro, i prodotti documentali sono stati separati e un Rapporto di valutazione dedicato esclusivamente al PON è stato reso disponibile nel febbraio 2004.

completamente insufficiente, il prevalere di giudizi di sufficienza rispetto a quelli di rango superiore va considerato con attenzione e offre spunti di riflessione.

Va però segnalato che anche se i giudizi di semplice accettabilità sono più numerosi di quelli più positivi, questi ultimi non sono affatto pochi (sia in relazione a singoli criteri di qualità, sia per i Rapporti complessivamente considerati). I RVI non sono tutti uguali, le differenze tra i RVI (e all'interno di essi tra diverse sezioni) sono infatti piuttosto evidenti, sia in termini di fruibilità alla lettura, sia in termini di risultati conoscitivi.

Figura 1

Figura 1 Distribuzione dei giudizi dei servizi tecnici della CE per i criteri di qualità
 (numerosità delle ricorrenze di giudizio su 14 RVI esaminati)



Dalla lettura dei Rapporti, al di là delle singole indicazioni e dei risultati di merito che non sono da riportare in questa sede, si evincono alcune pratiche interessanti che può essere utile condividere. In particolare vanno segnalati due approcci che sembrano essere stati utili non solo nella restituzione scritta dei risultati della valutazione, ma anche nel modo in cui è stata impostata l'analisi dai valutatori.

Il primo si riferisce alla modalità con cui alcuni valutatori hanno affrontato il compito di fornire un *assessment* su tutte le misure del programma fornendo sì schede di apprezzamento per misura, ma non limitandosi semplicemente a riportarne i dati di esecuzione o a riprenderne gli elementi essenziali dai documenti di programmazione, bensì offrendo una chiave di lettura esplicitamente valutativa. In altri termini utilizzando e mettendo insieme informazioni anche note agli attuatori, ma ordinandole logicamente in risposta a quesiti espliciti (ad esempio, quali i criteri di selezione dei progetti adottati? Quali gli effetti dei criteri adottati? Quale il grado di coerenza degli interventi finanziati agli obiettivi? Quale il grado di coerenza tra risultati e obiettivi?).

Il secondo si riferisce alla modalità più esplicitamente unitaria e compatta con cui alcuni valutatori hanno affrontato la valutazione di specifici settori di intervento dei PO (non temi trasversali), presentando un'analisi unitaria e concentrata che va dalla discussione della strategia, all'apprezzamento dell'attuazione e all'osservazione dei risultati. In questi casi è più facile non solo comprendere l'opinione del valutatore grazie all'unitarietà della restituzione dell'analisi, ma è anche maggiormente possibile utilizzare le raccomandazioni che vengono fornite, perché sono più evidenti i fondamenti analitici su cui sono basate.

In più occasioni, il SNV ha messo in luce i possibili miglioramenti che possono derivare dalla richiesta di analisi più focalizzate, migliore articolazione della domanda di valutazione e investimento nella gestione tecnica della valutazione. Si tratta di spazi di miglioramento che riguardano soprattutto un maggiore sforzo da parte della committenza.

In questa sede è opportuno richiamare anche i rilievi che si riscontrano da parte dei servizi tecnici della CE in ordine ai criteri di “robustezza dell’analisi” e “credibilità dei risultati”. I giudizi sui RVI formulati alla luce di tali criteri richiamano implicitamente la necessità di maggiore attenzione ai diversi metodi di analisi dell’informazione e alla catena logica che lega la riformulazione del quesito e delle ipotesi di ricerca con le evidenze raccolte per sostenere il giudizio e riguardano soprattutto il valutatore.

In alcuni RVI non è sempre agevole rintracciare e ripercorrere le motivazioni analitiche che conducono alle conclusioni e alle raccomandazioni.⁵ Questo dipende solo in parte dal livello di attuazione dei programmi ancora modesto alla data di conclusione delle valutazioni: in parte dipende anche dalla scelta dei metodi di ricerca e delle fonti e da un’eccessiva condivisione, da parte dei valutatori, dei punti di vista e delle assunzioni delle AdG. Vi sono invece esempi interessanti, anche in risposta a domande semplici, in cui è evidente il percorso logico che conduce dai dati al giudizio.⁶

Un altro elemento da prendere in considerazione riguarda l’“atteggiamento” che ci si attende dall’analisi valutativa. La CE ha segnalato come problema il fatto che le valutazioni sono spesso troppo descrittive, rinunciando in alcuni casi a dare spiegazioni anche di fronte a eventi “estremi” (ad esempio la mancata attivazione di misure). L’ampiezza eccessiva della domanda valutativa per la valutazione intermedia è forse una delle cause principali di tale atteggiamento. Se – come è auspicabile – le domande di valutazione per l’aggiornamento saranno più circoscritte è importante che sempre più la descrizione venga complementata da spiegazioni.⁷

Solo poche valutazioni hanno veramente affrontato il compito di esaminare criticamente le strategie. Soprattutto, in pochi casi è evidente un ritorno sull’analisi della strategia alla luce di quanto appreso dalle analisi sull’organizzazione e gestione e sui primi risultati. Ciò può essere dipeso largamente dalla valenza “simbolica” che ha caratterizzato la fase costitutiva dei contenuti strategici del QCS 2000-2006 e che ha in qualche modo inibito i processi valutativi in quest’ambito. Tuttavia, è importante richiamare il ruolo costruttivo di tale aspetto della valutazione soprattutto nella prospettiva della programmazione e delle relative valutazioni ex-ante per il prossimo ciclo. Già dalla fase dell’aggiornamento sarà utile considerare che una strategia non è definita solo dagli obiettivi che si pone in risposta ai bisogni individuati, ma anche dalla sostanziale condivisione

⁵ A titolo meramente esemplificativo possiamo richiamare il caso in cui una valutazione ha segnalato come gravemente problematica per l’efficacia delle azioni esaminate la sottodotazione dell’organico di un settore di una Regione semplicemente evidenziando il numero assoluto (peraltro non piccolo) dell’organico dedicato, senza chiarire perché quel numero fosse da giudicare inadeguato.

⁶ Sempre a titolo esemplificativo si può richiamare il caso di una valutazione che, pur affrontando alcune domande semplici, e in parte mutate dall’impostazione degli esercizi di analisi autovalutativa, come la coerenza tra interventi effettivamente finanziati e obiettivi delle misure (che vengono tutte analizzate con una griglia comune di quesiti), mette ben in luce gli elementi fattuali disponibili in modo che il lettore può ripercorrere agevolmente le motivazioni del giudizio espresso alla fine di ciascuna scheda.

⁷ Anche in questo caso, peraltro, si rinviene una notevole eterogeneità tra i Rapporti. E’ evidente il diverso contenuto informativo di affermazioni del tipo: “le azioni della misura non sono partite” senza ulteriori spiegazioni, rispetto ad altre che tentano di offrire ipotesi interpretative quali ad esempio la segnalazione di carenze programmatiche; di sovrapposizione tra misure diverse che hanno, però, lo stesso bacino di utenza; di scarsa convinzione degli attuatori rispetto alla strategia contenuta nei documenti di programma.

diffusa degli obiettivi, dall'adeguatezza degli strumenti scelti e dalla concreta capacità degli attori di attivarli nelle forme più idonee.

E' noto che i processi di valutazione e l'apprendimento che se ne può trarre travalicano, spesso, il prodotto documentale "Rapporto di valutazione": di frequente l'apprendimento ha luogo nelle interazioni con il valutatore o è facilitato da altri tipi di comunicazione. La leggibilità dei Rapporti costituisce, comunque, un elemento rilevante per la fruizione dei risultati della valutazione, soprattutto per quei soggetti che non possono prendere parte attivamente ai singoli processi valutativi, quali ad esempio alcuni partner istituzionali di rilievo come la CE, l'Adg del QCS, i responsabili di Fondo e i responsabili di temi trasversali, alcune componenti del partenariato sociale e soprattutto il pubblico o i politici. Rapporti molto lunghi e con indici poco chiari possono determinare una forte barriera all'entrata alla fruizione dei risultati delle valutazioni.

Tavola 2 - Indici e dimensioni dei Rapporti di valutazione intermedia dei PO e del QCS

	Unitarietà dell'Indice del RVI (1)	Numero degli indici (2)	Informazione importante dispersa in indici plurimi (3)	Numero pagine dedicate all'executive summary del RVI (4)	Numero pagine RVI (esclusi allegati, approfondimenti e appendici) (5)	Numero allegati, approfondimenti e appendici (6)
RVI POR Basilicata	NO	9	SI	5	238	9
RVI POR Calabria	NO	3	SI	20	251	3
RVI POR Campania	SI	1	NO	41	344	4
RVI POR Molise	NO	2	NO	6	184	4
RVI POR Puglia	SI	1	NO	16	387	6
RVI POR Sardegna	NO	10	SI	0	198	11
RVI POR Sicilia	NO	5	SI	11	137	6
RVI PON ATAS	NO	9	SI/NO	20	211	12
RVI PON Pesca	SI	1	NO	2	58	1
RVI PON Ricerca	NO	2	NO	61	310	0
RVI PON Scuola	NO	2	NO	12	164	4
RVI PON Sicurezza	NO	2	SI/NO	10	270	12
RVI PON Sviluppo Locale	SI	1	NO	27	286	6
RVI PON Trasporti	NO	2	NO	14	181	6
RVI QCS	NO	5	SI	16	392	10

(1) Si è considerata l'esistenza o meno di un indice unitario per tutte le parti di cui è composto ogni RVI.

(2) Sono considerati tutti gli indici presenti nelle diverse parti del RVI, indici generali, indici degli approfondimenti, etc.

(3) Si è considerato se negli indici plurimi siano presenti in modo separato tra gli indici stessi indicazioni necessarie per arrivare a consultare una parte specifica del RVI. Il caso intermedio considerato, evidenziato come SI/NO segnala situazioni in cui l'indice principale contiene comunque espressi riferimenti all'esistenza di altri indici da consultare.

(4) Il numero di pagine dedicate all'executive summary, quando presente, è stato anche computato per la dimensione complessiva del RVI principale.

(5) E' preso in considerazione solo il RVI principale al netto di quanto è presentato sotto forma di lettura opzionale e di approfondimento, anche quando contenuto in un unico file.

(6) E' stata considerata la numerosità assoluta delle sezioni denominate come appendici, allegati, approfondimenti o note metodologiche aggiuntive, indipendentemente dalla loro collocazione in file separati.

La ponderosità dei Rapporti è indubbiamente un ostacolo alla fruizione, anche di buone valutazioni. Essa è in parte frutto della stessa ampiezza di scopo della valutazione di medio termine; non è limitata al caso italiano, ma ha caratterizzato l'intera esperienza delle valutazioni intermedie in tutti i programmi cofinanziati dai fondi strutturali nel corrente ciclo di programmazione⁸.La

⁸ Nel rapporto preliminare di riflessione sulla recente esperienza della valutazione di medio termine, diffuso per la discussione dalla DG Politiche regionali nel mese di maggio 2004, la CE fa la seguente considerazione: <<A final point

questione della dimensione dei Rapporti può essere affrontata direttamente, sia dai committenti, sia dai valutatori con varie modalità (dal richiedere – da parte dei committenti - espressamente un dimensionamento prestabilito, al dedicare – da parte dei valutatori - più tempo, cura e risorse all'editing sostanziale dei prodotti documentali).

Una questione apparentemente più sottile, ma assai rilevante in un mondo che legge e utilizza le valutazioni per porzioni – quale è quello degli *stakeholder* dei programmi dei Fondi strutturali - riguarda invece gli indici dei RVI. La possibilità di fruire dei contenuti dei RVI non è infatti meccanicamente collegata alla loro lunghezza, quanto, piuttosto, alla possibilità di individuare rapidamente e univocamente le parti di interesse. Come si evince dalla tavola 2, la pratica di presentare un indice unitario (e in un unico luogo) non è diffusa. Ciò di per sé crea difficoltà nel rintracciare chiaramente i contenuti di interesse del singolo RVI e può indurre in errore rispetto all'effettivo contenuto dell'analisi, soprattutto se il RVI è molto lungo (e magari con molti allegati separati, dispersi su più file).

Una questione in parte collegata alla prima riguarda poi la chiarezza degli indici. Gli indici esaminati sono stati considerati sia dal punto di vista della terminologia utilizzata, sia sulla base di quanto è agevole collegarli in caso siano plurimi. I casi di maggiore difficoltà a orientare il lettore interessato a questioni specifiche si rinvengono laddove appaiono indici plurimi e non esplicitamente collegati tra di loro, con molte variazioni terminologiche per concetti simili. Difficoltà di fruizione dei contenuti dei RVI si rinvengono nei casi in cui uno stesso tema è disperso tra molti capitoli.

Gli executive summary – le sintesi che richiamano i principali risultati e conclusioni del rapporto – sono piuttosto diversi tra di loro, al di là del numero di pagine. Non sempre si tratta di sintesi in senso stretto, in qualche caso la sintesi offre più una guida alla lettura del rapporto che un prodotto fruibile di per sé. Nella prospettiva di addivenire a forme di diffusione allargata dei risultati delle valutazioni è utile riflettere su come adattare i prodotti, in particolare quelli di sintesi e destinati alla disseminazione, alle diverse *audience* di interesse.

3.2. Esiti delle valutazioni intermedie: fonti e tecniche di raccolta delle informazioni per la valutazione

Per sostenere meglio i destinatari e comprendere meglio la natura delle difficoltà che sono state manifestate – anche in sede di dibattito – in ordine alla selezione delle fonti informative più appropriate per ciascun tipo di domanda valutativa, l'attività di meta-valutazione è stata specificamente orientata a compiere un primo bilancio sulle fonti utilizzate nella fase di valutazione intermedia. La valutazione di secondo livello in quest'ambito non ha peraltro una mera natura ricognitiva, ma ha la finalità di portare elementi di riflessione sull'utilizzo delle fonti di informazione. Si è cercato di comprendere se il sistema nel suo complesso si stia muovendo in direzione di utilizzo di fonti appropriate ai diversi compiti valutativi, se alcune difficoltà incontrate nel restituire indicazioni sui risultati dei programmi sia da ricollegare a uno sbilanciamento interno nell'uso delle diverse fonti o a una sottovalutazione (o, di contro, una eccessiva fiducia) del potenziale informativo di alcune di esse e – di conseguenza - quale tipo di sostegno in termini di contenuti delle prossime linee guida possa essere più utile.⁹

relates to the length of evaluations and in some cases their lack of analytical content. Many of the evaluations were too long and their length militated against the dissemination of their findings>>> (cfr. CE – DG Regional Policies, A report on Performance Reserve and the Mid Term Evaluations, maggio 2004, p. 17).

⁹ Come richiamato nel paragrafo 2.1 della presente Relazione, il SNV è attualmente impegnato nell'elaborazione di un modulo di linee guida dedicato ad "Indicazioni per le Indagini di Campo", nato dall'esigenza di fornire un supporto concreto in una fase della valutazione, quella dell'aggiornamento, più esplicitamente orientata all'analisi dei risultati.

Tavola 3 -Tipologie di fonti informative considerate e frequenza di utilizzo nei RVI per sezioni omogenee (*)

		Analisi di contesto e validità della strategia	Sistema di attuazione e efficienza	Efficacia e primi impatti	Approfondimenti tematici	Valutazione politiche trasversali
Fonti interne al programma	POR	9	7	3	8	6
	CdP	9	9	5	8	7
	Bandi di Gara	2	7	2	4	8
	Graduatorie	0	6	0	3	3
	Dati di monitoraggio (MONIT)	3	7	12	10	7
	Indicatori di Realizzaz., Risultato, Impatto	1	4	4	2	1
	Analisi Autovalutativa	3	4	2	0	1
	altra fonte resa disponibile dalle AdG	4	9	4	7	6
Fonti secondarie	Indicatori di contesto	5	0	3	1	2
	Altri sistemi di indicatori già esistenti	3	0	1	1	0
	Altre statistiche ufficiali	12	2	4	9	6
	Studi e ricerche varie	10	4	4	8	6
Fonti primarie autoprodotte. Riguardano:	Gestori del programma	6	9	8	9	3
	Esperti di settore	1	1	1	3	1
	Testimoni privilegiati	2	3	4	6	3
	Attuatori/Realizzatori	1	3	3	5	1
	Beneficiari/Destinatari ultimi	1	4	7	7	2
	Altre categorie	3	2	2	5	1

(*) Fonti interne al programma: i Programmi Operativi Regionali; i Complementi di Programmazione; i Bandi di Gara; i dati di monitoraggio; gli Indicatori di Realizzazione Risultato ed Impatto; le Analisi Autovalutative ed altre eventuali fonti di informazione provenienti dall'AdG. Fonti secondarie: indicatori di contesto; altri sistemi di indicatori già esistenti; altre statistiche ufficiali; studi e ricerche varie. Fonti Primarie Autoprodotte, provenienti da diversi soggetti quali gestori dei programmi; esperti di settore; testimoni privilegiati; attuatori/realizzatori; beneficiari e destinatari ultimi. I dati si riferiscono ai RVI di tutti i quattordici PO e del QCS.

I RVI sono stati esaminati con lo scopo di testare l'utilizzo avvenuto di tre tipologie di fonti: quelle interne al programma, quelle secondarie esterne al programma e quelle primarie definite "autoprodotte", provenienti da indagini direttamente svolte dai valutatori (indagini di campo). L'utilizzo delle varie fonti è stato rilevato per ciascuna parte dei RVI: Analisi di Contesto e Validità della Strategia; Sistema di Attuazione ed Efficienza; Efficacia e Primi Impatti; Approfondimenti Tematici; Valutazione Politiche Trasversali. Per ogni tipologia di fonte, sono stati individuati sottogruppi (vedi Tavola 3). Si sono, inoltre, rilevate informazioni su alcune caratteristiche delle fonti secondarie utilizzate (dettaglio territoriale e aggiornamento temporale) e informazioni metodologiche sulle indagini di campo utilizzate nei RVI.

Dall'analisi per compiti valutativi delle fonti utilizzate sono emerse tre principali tendenze nella scelta e nell'utilizzo delle fonti: una prevalenza nell'uso di fonti interne al programma; una debolezza nell'uso delle indagini dirette; e una sottoutilizzazione delle fonti secondarie.

Per quanto riguarda il primo punto, si rileva una tendenza ad utilizzare dati sull'attuazione provenienti dall'AdG stessa in modo predominante rispetto a dati provenienti da fonti esterne ai programmi. Questo si traduce in un elevato uso dei dati di monitoraggio finanziario anche in sezioni dei Rapporti di valutazione (in particolare quelle su efficacia e primi impatti) dove ci si attenderebbe un maggior uso di fonti esterne e/o prodotte dai valutatori. Questa tendenza è confermata anche da uno sbilanciamento nell'uso dei gestori dei programmi come testimoni privilegiati, a discapito di interviste ai destinatari ultimi.

Sono state interpellate prevalentemente persone a vario titolo coinvolte nella gestione dei programmi (come i responsabili di misura e gli attuatori di interventi), rispetto a soggetti esterni al sistema di attuazione. E' necessario sottolineare che soggetti come i beneficiari finali e i destinatari

avrebbero potuto apportare interessi e opinioni molto utili alla valutazione. La loro mancanza impedisce di fornire un punto di vista sui programmi diverso da quello dei gestori.

Il secondo punto riguarda una certa debolezza dei Rapporti nella sfera delle indagini di campo, che pure sono presenti. Sono state rilevate 58 indagini di campo (cui i RVI fanno cioè esplicito riferimento). I RVI non sembrano però averle adeguatamente utilizzate quali fonti primarie nelle diverse parti delle valutazioni. Anche la documentazione dei metodi effettivamente adottati per la realizzazione delle indagini non è sempre soddisfacente. Nel 45% dei casi di indagine esaminati, i Rapporti di valutazione non forniscono informazioni dettagliate sui metodi di indagine utilizzati, e nel 26% dei casi non si riesce a desumere dalla lettura del rapporto il risultato delle interviste o dei questionari utilizzati. In molti casi, inoltre, si tratta di interviste occasionali compiute nell'ambito di analisi nelle quali la parte desk era preponderante; i casi di indagini sul campo vere e proprie - nei quali vi sia stata, ad esempio, la reale selezione di un campione, significativo o meno, di informatori - appaiono molto limitati.

Infine, si rileva una sottoutilizzazione anche delle fonti di dati secondari (specialmente delle loro specificazioni territoriali), che costituiscono non solo uno strumento utile di supporto conoscitivo per le valutazioni in generale, ma anche uno strumento importante per una migliore impostazione dell'attività di indagine diretta.

Entrambi i tipi di fonti di provenienza esterna al programma, quelle secondarie e quelle auto-prodotte, sono necessarie - in diversa misura - per stimare l'impatto del programma sulla realtà obiettivo. Tuttavia, se i valutatori hanno in molti casi utilizzato fonti prevalentemente interne ai programmi anche nella valutazione di risultati ed impatti, ciò non può essere dovuto, se non in parte, ad una loro impreparazione nell'uso di altre fonti. L'utilizzo di fonti esterne è però più costoso e, in parte, più faticoso per la maggiore difficoltà dei metodi di trattamento di quel tipo di dati quando si cerca di utilizzarli per ricostruire i nessi causali tra azioni del programma ed effetti. Ciò deve essere tenuto in debito conto da parte dei committenti sia nel formulare le richieste (in modo che siano realistiche anche dal punto di vista delle risorse disponibili), sia nel corso della gestione tecnica. L'aver impegnato, talora per mesi, i team di valutazione nella revisione di lunghissime liste di indicatori di programma o in attività più di supporto diretto alla gestione può avere distratto l'attenzione dalle priorità più corrette per l'analisi; il forte progresso di consapevolezza avvenuto nei committenti e lo scopo più evidentemente indirizzato alla conoscenza dei risultati per l'aggiornamento delle valutazioni apre però oggi più concretamente alla prospettiva di riequilibrare l'utilizzo delle fonti informative.

3.3. Lo sforzo di disseminazione dei risultati della valutazione intermedia

Il Regolamento 1260/1999 prevede che, con l'accordo del CdS, i risultati delle valutazioni intermedie siano messi a disposizione del pubblico su richiesta. Le indicazioni metodologiche della CE e del SNV indicano come buona prassi la disseminazione dei risultati delle valutazioni sia all'interno delle amministrazioni, sia presso i partner e il pubblico in generale.

La valutazione intermedia ha molteplici funzioni "interne" al sistema amministrativo che guida e attua i programmi, e cioè fungere da fonte di informazioni, giudizi e spiegazioni per la revisione di metà periodo; guidare l'attuazione; soddisfare le esigenze informative dei partner istituzionali come la CE che, lontani dall'attuazione, hanno bisogno di sapere quali risultati il programma sortisce, se la strategia concordata è attuata e se gli strumenti prescelti sono quelli adatti a risolvere i problemi individuati.

Le valutazioni hanno, tuttavia, anche altre funzioni: trasferire un'adeguata informazione al partenariato sociale ed economico; garantire la trasparenza delle azioni di sviluppo e dei loro effetti nei confronti della collettività, cui la pubblica amministrazione deve rendere conto delle proprie azioni; e fornire informazioni per il dibattito pubblico.¹⁰

Per svolgere tutte le funzioni, quelle interne come quelle esterne, è necessario che con mezzi idonei i risultati delle valutazioni siano portati a conoscenza degli attori rilevanti. Data la gamma delle funzioni individuate, il ventaglio di questi soggetti è ampio: si va dagli attori interni all'amministrazione titolare di PO (responsabili di asse e misura, soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, organismi di garanzia per temi trasversali), ai partner istituzionali (enti locali, la CE, i Ministeri capofila di Fondo, etc.), dai partner sociali (sindacati, associazioni datoriali, associazioni ambientali, etc.), ai destinatari effettivi o potenziali delle azioni, e al pubblico in generale.

Ciascuno di questi soggetti sarà meglio raggiunto con uno o più strumenti: p.e., ai responsabili di misura potranno servire sezioni dei RVI, e, spesso, bozze e comunicazioni orali, formali (p.e., seminari *ad hoc*) o informali, durante gli incontri necessari ai valutatori per raccogliere informazioni.

Questo paragrafo registra lo sforzo di disseminazione dei risultati del processo di valutazione sia all'interno delle amministrazioni, sia verso l'esterno, sulla base di informazioni raccolte dal SNV attraverso un questionario – distribuito dal SNV e riconsegnato a cura di Nuclei e Adg nel mese di giugno 2004 - e con ricognizioni mirate sui siti Web delle amministrazioni. Questioni collegate alla leggibilità e fruibilità dei Rapporti di valutazione, pur rilevanti, sono trattate nel paragrafo 3.1. Esulano dalla presente trattazione considerazioni sulla penetrazione delle informazioni nel dibattito pubblico e tra gli attori, cioè sull'efficacia della disseminazione. L'attenzione è qui focalizzata sullo sforzo esercitato dalle AdG, coadiuvate dai Nuclei e, spesso, consigliate dai valutatori stessi. La domanda cui si cerca di rispondere è: quali progressi sono stati conseguiti sulla strada di una maggiore trasparenza interna ed esterna?

Esistono molti modi di disseminare i risultati delle valutazioni. Il SNV si è concentrato solo su alcuni (cfr. tavola 4): pubblicazione sul *web*, discussione o presentazione in eventi di vario tipo (CdS, riunioni, etc.), diffusione di materiale non tecnico a specifiche categorie o al pubblico, diffusione di singole parti del RVI in varie occasioni, distribuzione interna alle amministrazioni (p.e., ai responsabili di misura). Il rapporto di valutazione è risultato, coerentemente con una visione tradizionale della valutazione, lo strumento principale di disseminazione: è stato diffuso in forma cartacea all'interno delle amministrazioni nella quasi totalità dei casi esaminati (tredici su quindici); ne è stata fatta una distribuzione mirata, per parti, in un numero minore di casi. Per la diffusione di sintesi del RVI è stata anche utilizzata, in almeno due casi, una Newsletter già esistente.

Il RVI è stato pubblicato sul sito web dell'AdG in undici casi su quindici.¹¹ Solo in un caso, tuttavia, si è facilitato l'accesso al rapporto consentendo di scaricarlo dalla rete (*download*) per parti o capitoli. L'impossibilità di operare un *download* per parti può costituire un ostacolo alla disseminazione esterna, perché i Rapporti sono ponderosi (cfr. paragrafo 3.1.). In numerosi casi, è stata messa a disposizione sul sito anche e separatamente la sintesi del rapporto (in due casi soltanto la sintesi e non l'intero rapporto). La sintesi fornisce non solo indicazioni ad un pubblico più ampio,

¹⁰ Il regolamento 1260/99 esplicita, in qualche modo, questa funzione, perché richiama l'opportunità di mettere a disposizione del pubblico i risultati delle valutazioni.

¹¹ Tra quelle mancanti, le valutazioni del QCS e del PON ATAS saranno a breve rese disponibili sul sito dall'Adg, essendo stato di recente acquisito il parere favorevole dei relativi CdS.

ma anche un orientamento per eventuali letture mirate del RVI. E', quindi, forse preferibile che accompagni, ma non sostituisca, il RVI.

Dalla ricognizione svolta, appare che materiale in linguaggio non tecnico, adatto, quindi, per una diffusione ad una platea più ampia degli "addetti ai lavori", è disponibile in soli quattro casi su quindici: i POR Basilicata e Sardegna e i PON Scuola e Ricerca. Questa costituisce un'importante innovazione perché consente la fruizione dell'informazione sull'andamento e sugli esiti del programma a soggetti fuori dalla ristretta cerchia di coloro che lavorano sul programma stesso. Nel caso del PON Scuola, lo sforzo di disseminazione si è spinto fino a produrre materiale destinato alle varie *audience* di interesse: il pubblico, i destinatari potenziali ed effettivi, i beneficiari finali e i soggetti titolari di funzioni di tutela.

In sette casi sono state riscontrate occasioni ulteriori di diffusione della valutazione rispetto alle sedute dei Comitati di Sorveglianza. Si registra una notevole eterogeneità sia per quanto riguarda il tipo di occasioni, sia i destinatari di tali sforzi. Da una parte, infatti, sono state segnalate come "occasioni di diffusione" seminari e riunioni interne all'amministrazione, riunioni preparatorie ai Comitati di Sorveglianza o gruppi di lavoro del Comitato di Sorveglianza del QCS e che quindi rimandano più a un concetto di diffusione interna. Tuttavia, in alcuni casi, si registrano occasioni che sono in grado di consentire un maggiore coinvolgimento esterno, come forum con il partenariato, tavoli partenariali, seminari presso istituzioni scolastiche, la partecipazione ad una fiera (entrambi i due ultimi casi riguardano il PON Scuola).

In generale, il quadro appare promettente: appare in crescita la consapevolezza che la disseminazione è un momento importante cui bisogna dedicare riflessione e risorse. Inoltre, la disponibilità dei Rapporti sul web, il modo forse più elementare di mettere i risultati della valutazione a disposizione degli interessati, è andata crescendo durante il primo semestre 2004, man mano che le AdG acquisivano consapevolezza della propria responsabilità attiva e ottenevano l'assenso dei CdS.

Anche se prevale, per il momento, la disseminazione interna dei risultati della valutazione¹², i relativamente pochi casi in cui c'è stato uno sforzo di raggiungere attori esterni e il pubblico appaiono, per contro, molto promettenti. Sta crescendo anche la consapevolezza che il rapporto di valutazione non esaurisce le modalità di comunicazione e disseminazione: seminari, presentazioni del valutatore in varie occasioni, *newsletter*, *brochure* appaiono tra le iniziative.

Ancora troppo limitato è lo sforzo di comunicare i risultati della valutazione ai politici e alla stampa, in modo da fornire al dibattito pubblico sulle politiche di sviluppo informazioni sugli esiti delle azioni. Dai questionari risulta che in Molise e in Campania il RVI è stato trasmesso agli assessori e alla presidenza della Regione, e che, in Molise, assessori e stampa sono stati coinvolti in un forum con le parti sociali, mentre il Presidente della Regione Puglia ha presieduto i due forum sui risultati della valutazione.¹³

¹² La disseminazione interna peraltro è molto importante e andrebbe intensificata in quei casi in cui questa è stata ancora limitata. Inoltre, la disseminazione interna è anche una doverosa forma di restituzione a tutti quei soggetti che sono stati coinvolti come fonte informativa nei processi valutativi.

¹³ Questo non significa che altre comunicazioni, magari interne, non ci siano state. Significa solo che non sono state esplicitamente segnalate al SNV.

Tavola 4 - Alcuni dati sullo sforzo di disseminazione dei risultati delle valutazioni*

PROGRAMMA OPERATIVO	RVI sul web**	Occasioni di disseminazione del RVI		Materiale in linguaggio non tecnico	Diffusione di singole parti del rapporto	Disseminazione ai responsabili di misura
		CdS	Altro			
POR Basilicata	Rapporto in un unico file; allegati in file separati.		X	X	X	X
POR Calabria						
POR Campania		X	X		X	X
POR Molise	Rapporto in un unico file; allegati in file separati.	X	X		X	X
POR Puglia	Riassunto esecutivo	X	X		X	
POR Sardegna	Tre file comprendenti rispettivamente Rapporto, allegati e sintesi.		X	X	X	X
POR Sicilia	Rapporto in un unico file; allegati in file separati		X		X	X
PON ATAS		X				
PON Pesca	Rapporto in un unico file; allegati in file separati					X
PON Ricerca	Rapporto disponibile sia in un unico file sia in file separati per ciascun capitolo. Riassunto esecutivo.	X		X	X	X
PON Scuola	Unico file compresso comprendente Rapporto in un unico file e allegati in file separati.	X	X	X	X	X
PON Sicurezza	Tre file comprendenti rispettivamente Rapporto, allegati e sintesi.				X	X
PON Sviluppo Locale	Unico file comprendente Rapporto e allegati.	X			X	X
PON Trasporti	Riassunto esecutivo; tre file con approfondimenti tematici.				X	
QCS		X			X	

* Le informazioni per questa tavola sono state raccolte mediante un questionario diffuso a giugno 2004, e sono state integrate, ove necessario, dal SNV.

** Le informazioni di questa colonna sono aggiornate alla fine di luglio 2004 e sono state rilevate direttamente sul web dal SNV.

3.4. Evidenze di utilizzazione dei risultati delle valutazioni

Il regolamento generale dei fondi strutturali (Regolamento 1260/1999 art 42) prevede per la valutazione intermedia un utilizzo diretto strumentale finalizzato alla revisione di medio termine della programmazione. L'idea del Regolamento è quella di finalizzare la pratica valutativa ai momenti tipici del ciclo di vita dei PO e del QCS, come la revisione intermedia – intesa come un momento “alto” di riflessione collettiva e partenariale sull'uso delle risorse e sulla validità della strategia iniziale. La valutazione di medio termine è, quindi, vista dal Regolamento come uno strumento necessario della discussione tra i partner in merito alla revisione per prendere decisioni fondate sull'osservazione indipendente dei risultati.

Nell'impostazione nazionale a questa funzione è stata aggiunta anche una possibilità di utilizzazione in itinere – e di conseguenza è stata in parte rivisitata la stessa nozione di valutazione di medio termine proposta dal regolamento - richiedendo, nel QCS e nei documenti di orientamento, un avvio precoce delle valutazioni intermedie e la predisposizione di prodotti materiali e immateriali già durante il processo di valutazione e prima della scadenza del 31-12-2003.¹⁴ Ciò è stato motivato dall'evidenza esistente sulla difficoltà di pervenire ad un uso “strumentale diretto” della valutazione – anche di qualità – nel riorientare decisioni di policy importanti senza passare per una lunga sedimentazione nel dibattito tra policy makers. Inoltre, le valutazioni in itinere di programmi complessi e con molte responsabilità attuative (come i PO dei Fondi strutturali) costituiscono un'opportunità per il miglioramento della gestione e dell'attuazione attraverso l'utilizzo dei risultati nei meccanismi decisionali di livello intermedio (relativi ad esempio a meccanismi di delivery degli interventi) anche senza comportare mutamenti in “grandi decisioni di policy.”

In altri termini, nell'impostazione nazionale è stata aggiunta all'utilizzazione attesa del rapporto di valutazione (quella strumentale, diretta, per la revisione di metà percorso dei programmi) anche la possibilità di utilizzazione di risultati allo scopo di migliorare e guidare l'attuazione. A questo scopo il SNV ha segnalato canali e modalità di utilizzazione della valutazione (cfr. Documento Criteri di qualità¹⁵ - sezione Utilità) e ha suggerito di promuovere una fruizione per porzioni delle valutazioni da parte di ciascun soggetto coinvolto nei programmi.

In quest'ambito, è da rilevare almeno come parziale successo la maggiore e crescente attenzione che è stata data da un numero ampio di AdG alle questioni organizzative e alla questione dei criteri di selezione degli interventi – tematica espressamente suggerita all'attenzione dei valutatori nei documenti di orientamento e su cui quasi tutti i processi di valutazione si sono focalizzati nei prodotti intermedi. La richiesta da parte delle AdG di ricerca e giudizio su questi temi denota l'esigenza di utilizzare i contributi della valutazione per orientare (o anche solo per confermare) l'attuazione.

Forme di utilizzazione dei risultati della valutazione sono state osservate nella fase di discussione delle Bozze dei RVI – nell'estate-autunno 2003 – in occasioni come CdS, riunioni *ad hoc*, riunioni partenariali. Le Bozze hanno alimentato il dibattito di merito sui PO e hanno costituito uno spunto perché in tale dibattito intervenissero attori poco coinvolti nell'attuazione dei PO, come i partner sociali. Inoltre, sempre a proposito di quella fase, va richiamata l'utilizzazione compiuta dalla CE nell'ambito degli incontri annuali del 2003 con le Autorità di gestione dei programmi. La Commissione, infatti, non ha preso a riferimento solo i contenuti delle Relazioni annuali di esecuzione (come di prassi), ma, per impostare la discussione e il confronto con le AdG, ha preso

¹⁴ I primi prodotti preliminari sono, infatti, stati trasmessi alle AdG già durante il 2002.

¹⁵ Sistema nazionale di valutazione, “Criteri di qualità per le valutazioni dei PO Ob.1 2000-2006 e valutazione di secondo livello” – Linee guida per la valutazione dei PO, Modulo III - maggio 2002.

spunto dai risultati, raccomandazioni e suggerimenti riportati dal valutatore nelle bozze della valutazione intermedia.

L'utilizzo dei RVI nella revisione di medio termine del QCS e dei PO è stato invece apparentemente più limitato. Ciò è in parte imputabile ad alcuni limiti oggettivi dei RVI (vedi anche paragrafo 3.1 e 3.2) e del processo di valutazione. Tuttavia sarebbe improprio e non veritiero sostenere che non vi sia stata alcuna utilizzazione delle attività valutative perché i Rapporti non conterrebbero elementi utilizzabili. Infatti, i casi di utilizzazione di risultati contenuti nei Rapporti sono più frequenti di quanto si pensi. Inoltre, è frequente anche l'inverso: sono, infatti, presenti nei RVI elementi utilizzabili che non sono poi stati direttamente utilizzati nella revisione di medio termine.¹⁶

Va rilevato, però, che anche laddove si rinvenga una evidenza documentale di parallelismo tra contenuto dei RVI e revisione dei PO¹⁷ ciò appare in molti casi correlata alla consuetudine, sviluppatasi nel corso del processo, alla discussione e all'interazione tra committenti e valutatori (è il caso delle revisioni ad esempio dei PO Campania, Sicilia e Puglia) e non solo alla forza delle risultanze del prodotto documentale "Rapporto di Valutazione". Queste considerazioni valgono sia nei casi in cui il valutatore sia riuscito effettivamente a convincere il committente della rilevanza di alcune conclusioni della propria analisi, sia nei casi in cui – al contrario – alcune raccomandazioni dei RVI non scaturiscano da autonome ricerche valutative ma, piuttosto, siano state sostanzialmente indotte da opinioni forti che le Adg si sono formate nel proprio agire.

La limitata utilizzazione strumentale dei RVI non deve peraltro stupire se si considera che la fase chiave delle decisioni sulla revisione è stata relativamente contenuta nei tempi – al di là della maggiore dimensione temporale che può avere invece caratterizzato la materiale revisione documentale dei PO – che è stata condotta da soggetti poco avvezzi ad utilizzare le valutazioni e, infine, che la revisione dei PO e del QCS ha preso giustamente in considerazione una molteplicità di informazioni, giudizi, posizioni, interessi. Tra consegna dei RVI e decisioni sostanziali sulla riprogrammazione non si è aperta una congrua finestra temporale dedicata al dibattito, tale da consentire un pieno utilizzo non solo dei RVI stessi, ma anche di altri risultati di attività di riflessione sull'andamento della programmazione disponibili.

Vi sono stati peraltro molti sforzi da parte dei partner istituzionali non titolari di PO (soprattutto la CE, ma anche l'Adg del QCS), di utilizzare i documenti di valutazione per arrivare alla discussione sulla revisione di medio termine con più elementi. Nelle sessioni tematiche – sia ristrette, sia più allargate – che si sono tenute ad esempio per la revisione del QCS sono circolate note istruttorie che raccoglievano, fra l'altro, elementi comuni e segnalazioni di raccomandazioni tratte dalla lettura trasversale e tematica dei RVI.

Con riferimento, ad esempio, allo sviluppo rurale si può richiamare l'utilizzo orizzontale delle valutazioni da parte del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (MiPAF, amministrazione capofila per l'attuazione delle misure FEOGA). Il Ministero, per la revisione di metà percorso, ha redatto un documento di sintesi delle principali conclusioni e raccomandazioni delle valutazioni intermedie finalizzato ad avere una base di riferimento per discutere, nell'ambito del Gruppo di

¹⁶ Va segnalato però che i Rapporti, essendosi concentrati su temi organizzativi e di attuazione, spesso contengono conclusioni e suggerimenti che attengono alla sfera dell'organizzazione e delle modalità di attuazione: temi trattati non nei PO, ma, piuttosto, nei Complementi di Programmazione (la cui revisione non è stata ancora completata) oppure, addirittura, non codificati nei documenti di programmazione. L'influenza di tali suggerimenti sarà visibile in parte nella revisione dei Complementi, in parte nella prassi attuativa.

¹⁷ La CE ha fortemente incoraggiato, anche se con esiti non omogenei, le AdG ad includere nelle versioni riviste dei PO i principali risultati della valutazione intermedia che ne giustificano gli adattamenti.

Lavoro Agricoltura e sviluppo rurale, con i soggetti responsabili dell'attuazione e con le parti economiche e sociali, degli eventuali cambiamenti da apportare al QCS e ai programmi relativamente allo sviluppo rurale. Lo stesso documento di sintesi è stato poi utilizzato come riferimento per la stesura, da parte dello stesso MiPAF, di un documento di orientamento per la riprogrammazione dello sviluppo rurale in obiettivo 1.

Va quindi riconosciuto che molti partner istituzionali, che pure spesso hanno segnalato difficoltà di utilizzare i risultati dei Rapporti – lamentando soprattutto la carenza di raccomandazioni puntuali - hanno di fatto comunque utilizzato i RVI per quanto possibile e hanno stimolato nelle discussioni i soggetti più informati a fornire chiarimenti e motivazioni anche partendo da spunti, ancorché in qualche caso labili, suggeriti dai RVI.

Nel caso della valutazione del QCS, l'aggiornamento della valutazione ex ante di impatto macroeconomico del programma – prevista solo nella valutazione del QCS – ha certamente contribuito, come è stato esplicitamente riconosciuto dai partecipanti al dibattito, ad una migliore comprensione del quadro delle possibilità di azione del programma fino addirittura alla revisione parziale delle ambizioni degli obiettivi generali. Esiti costruttivi per la revisione del QCS si sono avuti anche grazie ai risultati di alcune specifiche valutazioni tematiche come quella sulle risorse culturali (cfr. su questo punto paragrafo 5, BOX *La ricerca valutativa sulle risorse culturali*).

Un caso completamente diverso di utilizzazione di RVI, non finalizzato alla revisione di medio termine, ma che costituisce un importante canale attraverso cui la valutazione può sostenere i percorsi decisionali sulle politiche, anche non cofinanziate dall'UE, è stata l'utilizzazione dei RVI all'interno di altre attività di tipo analitico svolte e in corso. All'interno delle riflessioni UVAL su difficoltà e prospettive di specifici temi del QCS, segnatamente Sviluppo Urbano, Risorse Culturali e Inclusione Sociale, i RVI sono stati letti in modo mirato e giudicato utile e informativo dai ricercatori. Si tratta di un'esperienza importante, perché ha indicato che nei RVI c'erano più elementi di quanto una lettura generale, necessariamente contenuta nei tempi e priva di specifiche motivazioni a "trovare cose utili" avesse consentito di reperire.

Altri esempi di utilizzazione più esplicitamente finalizzata al dibattito, si sono avute in alcune sessioni regionali di Forum del partenariato economico-sociale. Sono invece ancora meno evidenti forme di utilizzazione diffusa all'interno delle amministrazioni, ad esempio da parte dei responsabili di misura. Si tratta di un limite da superare attraverso una più adeguata diffusione interna dei risultati, anche perché le valutazioni sono "ricche" di raccomandazioni e suggerimenti che interessano direttamente l'organizzazione di tali strutture e le modalità di gestione delle misure. Poiché i RVI hanno prestato forte attenzione ai processi di attuazione, è auspicabile che i risultati delle valutazioni siano tenuti in conto per la revisione dei Complementi di Programmazione.

4. L'aggiornamento delle valutazioni intermedie: l'organizzazione e le domande

Il QCS Ob.1 richiede che l'aggiornamento delle valutazioni indipendenti avvenga sulla base di "chiare domande di valutazione, di una adeguata funzione di gestione della valutazione e di un indirizzo dell'attività fortemente orientato alla valutazione degli effetti dei programmi." La CE¹⁸e

¹⁸ CE Working Paper N° 9 "The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions," luglio 2004. Il documento manifesta l'esigenza di ottenere per ciascun PO un apprezzamento complessivo della capacità di raggiungere gli obiettivi. In considerazione della prevista apertura della CE a far convogliare nell'aggiornamento valutazioni esterne ed interne, questa parte potrebbe essere utilmente realizzata dai Nuclei di valutazione, che sono in

il SNV hanno suggerito che l'aggiornamento delle valutazioni si concentri su un numero limitato di domande di valutazione esplicite e circoscritte, scelte in modo partenariale, e che a queste domande si possa rispondere anche segmentando le attività, che possono essere condotte sia da valutatori reperiti sul mercato, sia da organismi interni alle amministrazioni.¹⁹

Tali suggerimenti hanno, evidentemente, intercettato esigenze lentamente maturate negli anni precedenti: sia pur con una forte varianza, sono in corso numerosi processi partenariali di individuazione dei temi e delle domande di valutazione su cui concentrare l'aggiornamento.

Il processo è ancora lontano dalla sua conclusione. Il QCS Ob.1 prevede che l'organizzazione delle valutazioni (individuazione del valutatore, organizzazione della funzione di gestione tecnica, individuazione delle domande) sia conclusa entro il 31 ottobre 2004. Allo stato, appare che la scadenza possa essere rispettata. Questo lascerebbe un tempo sufficiente per la stesura dei Rapporti di aggiornamento, che devono essere trasferiti alla CE entro il 31 dicembre 2005.

4.1. L'organizzazione dell'aggiornamento

Il primo semestre del 2004 ha visto l'inizio dell'organizzazione per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie: le AdG, in qualche caso con il sostegno dei Nuclei, hanno provveduto ad alcuni degli aspetti organizzativi per l'aggiornamento ed hanno iniziato il processo di individuazione delle domande di valutazione.

Gli aspetti organizzativi su cui è possibile dire qualcosa al momento riguardano la selezione dei valutatori e l'organizzazione della valutazione, in particolare la decisione se segmentare o meno le ricerche valutative. Per quanto riguarda il primo punto, le società e associazioni temporanee di imprese che hanno svolto le valutazioni intermedie sono state confermate anche per l'aggiornamento in quasi tutti i casi. Per il POR Campania e per il PON ATAS, per motivi di ordine giuridico-amministrativo, è stato necessario procedere a nuove selezioni che non sono ancora giunte a conclusione.

Nel passato periodo, solo in due casi era stata scelta l'opzione della segmentazione: il QCS Ob.1 e il POR Campania. L'AdG del QCS ha deciso di utilizzare tale opzione anche per l'aggiornamento e, come si dirà più avanti, sta operando una ricognizione delle attività valutative e conoscitive che sfocerà in un piano di valutazione. Qualche amministrazione sta già operando con modalità che potrebbero portare, in futuro, a segmentare la valutazione: p.e., l'AdG del PON Scuola ha affermato di avere accantonato risorse per ulteriori ricerche valutative in futuro; l'AdG del PON Ricerca sta conducendo una ricerca sull'alta formazione insieme all'ISFOL e al Ministero del Lavoro; l'AdG del POR Campania – proseguendo nella esperienza della segmentazione – ha ipotizzato di utilizzare per compiti diversi sia valutazioni interne a cura del Nucleo, sia valutazioni esterne.

Non si ha ancora notizia, invece, dell'organizzazione della gestione tecnica, funzione che andrà rafforzata nella prossima fase, con l'attribuzione piena della responsabilità ai Nuclei di valutazione e/o con la costituzione di Steering Group (SG).

contatto diretto con l'attuazione dei PO e potrebbero trovare in questa attività un primo riconoscimento delle proprie funzioni di valutazione.

¹⁹ Una forma di segmentazione delle attività di valutazione è stata originariamente suggerita nel documento "Orientamenti per l'organizzazione delle valutazioni intermedie dei PO 2000-2006" e consiste in un'organizzazione secondo cui il valutatore indipendente è responsabile del giudizio unitario sul programma, svolge direttamente alcune ricerche e coordina le ricerche valutative svolte da altri soggetti.

4.2. Individuazione delle domande di valutazione per l'aggiornamento: l'inizio del processo

I processi per l'individuazione di temi e domande per l'aggiornamento delle valutazioni sono in corso per tutti i PO e per il QCS. Sebbene sia ancora prematuro trarre conclusioni, il SNV ha fatto uno sforzo di sistematizzazione delle provvisorie informazioni raccolte.²⁰ I giudizi e le osservazioni che seguono sono da considerarsi del tutto preliminari.²¹

Due sono i principali elementi positivi rilevati, pur in presenza di una forte eterogeneità: i percorsi in corso mostrano un elevato grado di autonomia e si va diffondendo la tendenza a coinvolgere i soggetti portatori di interessi (*stakeholder*).

Come già detto, le AdG hanno preso iniziative autonome. Alcuni processi di individuazione delle domande (p.e., per il POR Puglia e il PON Scuola) sono cominciati già a gennaio 2004, all'indomani della consegna del RVI. Anche il coinvolgimento dei partner ha preceduto, in alcuni casi, come per i POR Basilicata e Puglia, le indicazioni del SNV e della CE. Finora, la collaborazione del SNV è stata richiesta solo limitatamente, ma, potrebbe essere richiesta di più nelle prossime fasi, quelle di rielaborazione e selezione delle domande.²²

In modo da sistematizzare le informazioni raccolte sfruttando l'osservazione di fasi comuni ai diversi processi, nel seguito si farà riferimento alle fasi stilizzate individuate dal SNV in un documento di spunti per l'organizzazione dei processi di selezione delle domande, distribuito a tutti i componenti del Gruppo di Lavoro Valutazione nel mese di maggio 2004.²³

In complesso, ci si trova ancora nella fase della raccolta delle domande di valutazione. Questo risulta non solo dall'osservazione dei processi, ma anche dalle informazioni disponibili sulle domande (cfr. paragrafo. 4.3): appaiono individuati o suggeriti temi, ma raramente sono state già espresse vere e proprie domande di valutazione. Sarà necessario realizzare, in tutti i casi, un coinvolgimento effettivo dei partner, e passare alle fasi ulteriori di espressione e selezione di domande chiare. Nei casi in cui questo non avverrà (non si progredirà, cioè, rispetto allo stato presente), si rischia di incorrere in problemi simili a quelli già rilevati nel passato: domande non chiare su temi "caldi" non produrranno elementi informativi utili. Inoltre, i partner che non vengano coinvolti in questa fase esprimeranno le proprie esigenze informative più tardi, o giudicheranno negativamente i RVI una volta che essi saranno conclusi.

Individuazione del percorso. Non c'è notizia di una fase distinta di individuazione dei percorsi da seguire. E' tuttavia evidente la volontarietà dei percorsi, che appaiono più come costruzioni in itinere piuttosto che strutture predeterminate una volta per tutte.

In molti dei casi per cui esistono sufficienti informazioni, è stato il valutatore a svolgere un ruolo

²⁰ Il SNV le ha tratte da numerose fonti, spesso focalizzate su altri argomenti: indicazioni fornite da AdG, Nuclei e valutatori indipendenti nel corso dei due incontri del Gruppo di Lavoro Valutazione del 20 maggio e del 20 luglio 2004; documenti sulle domande trasferiti informalmente al SNV (che in qualche caso contenevano indicazioni sul processo); comunicazioni sollecitate dal SNV tramite questionari o brevi interviste telefoniche; e osservazione diretta durante la partecipazione del SNV a riunioni bilaterali e collettive (vedi tavola. 5)

²¹ Anche quando, p.e., si segnala l'assenza di un soggetto nei processi partenariali, ciò potrebbe semplicemente indicare che il soggetto non ha ancora partecipato o che la sua partecipazione non è *desumibile* dalle informazioni disponibili.

²² Finora, il SNV ha partecipato a cinque riunioni bilaterali e un evento collettivo sulla domanda di valutazione. Ha ricevuto una richiesta di partecipazione ad un evento collettivo cui non è stato possibile dare seguito.

²³ Cfr. materiale di orientamento "Domande di valutazione: spunti per il processo di individuazione e selezione" ("Percorsi"). Ovviamente, scostamenti e innovazioni rispetto all'orientamento fornito rappresentano elementi positivi quando essi costituiscano una risposta alle caratteristiche del contesto e degli attori.

propositivo. AdG e Nucleo appaiono averne accettato i suggerimenti. Questa modalità, diversa rispetto a quanto ci si attendeva nel documento “Percorsi”, sottolinea il contributo positivo dei valutatori e il buon rapporto che essi hanno costruito con l’AdG e con il Nucleo (laddove questo ha svolto il ruolo nella gestione tecnica che gli è proprio). In alcuni casi, tuttavia, segnala che la funzione di gestione tecnica va rafforzata e che è necessario operare perché AdG e Nuclei comprendano meglio la propria funzione attiva nelle pratiche valutative.

La condivisione del percorso. I percorsi, comunque individuati, non appaiono formalizzati in documenti trasmessi ai partner. Questa circostanza non appare avere costituito un ostacolo. Spiegazioni del percorso e del senso della richiesta di collaborazione, infatti, sono contenuti, più o meno esplicitamente, in molti dei documenti con cui le AdG hanno richiesto un contributo alla formulazione delle domande, oppure nelle comunicazioni orali all’inizio delle riunioni.

In effetti, l’esperienza di alcune AdG ha mostrato (rispetto alle indicazioni del SNV che non vi attribuivano enfasi) che è necessaria un’attenta preparazione: non solo condividere con gli stakeholders il percorso individuato, ma anche, da una parte, spiegare il senso dell’operazione e cosa si intende per “domanda di valutazione” e, dall’altra, fornire elementi di conoscenza sul programma e sui risultati della valutazione intermedia (p.e., mettere a disposizione dei partecipanti alla riunione una sintesi della valutazione e altri documenti).

La raccolta delle domande. Appare chiaro che, sia pure in modo eterogeneo, va emergendo l’esigenza di confrontarsi con i partner istituzionali e sociali per raccogliere istanze conoscitive e domande di valutazione: è il caso di nove casi su undici di cui si ha notizia.

La consultazione ha due aspetti: il versante interno alla gestione del PO (responsabili di asse e misura, soggetti che esercitano funzioni di controllo, soggetti che tutelano questioni trasversali come l’ambiente e le pari opportunità) e quello esterno (componenti del CdS, in particolare il partenariato sociale ed economico, politici, esponenti della società civile, rappresentanti di utenti potenziali o effettivi dei programmi).

Nei diversi casi, varia molto la platea di partner considerati. Il processo ha coinvolto i responsabili di asse e misura all’interno delle amministrazioni in sei casi. Per otto PO è stato fatto uno sforzo per coinvolgere i componenti del Comitato di Sorveglianza. E’ ancora limitata, ma promettente, la pratica di individuare partner al di fuori dei CdS. Puglia, Basilicata, Ricerca e Scuola hanno cercato di individuare soggetti che potessero rappresentare gli interessi della società e dei destinatari ultimi. In tre casi sono state coinvolte le Università. In due, i politici.

Per apprezzare il grado di coinvolgimento dei partner, bisogna osservare non solo quali e quanti soggetti sono stati coinvolti, ma le modalità con cui sono stati informati e hanno potuto esprimere le proprie posizioni. Anche qui si registra una notevole eterogeneità: si va dai questionari alle interviste individuali, da riunioni di piccoli gruppi alla richiesta di feedback su documenti pubblicati sul sito web, da ampie riunioni a *focus group*.

Ciascuna modalità risponde alle caratteristiche di uno o più partner. Le interviste individuali forse si adattano meglio a interlocutori che hanno poco tempo per recarsi a riunioni. Nei casi in cui c’è una più lunga consuetudine di dialogo e conoscenza della valutazione probabilmente sono, invece, adatte grandi riunioni durante le quali può nascere un confronto tra i partecipanti. In situazioni in cui il coinvolgimento sulla valutazione è più recente (o non è mai stato fatto), invece, potrebbe essere consigliabile coinvolgere i partner (p.e. il partenariato sociale ed economico) in modo esplicito, con riunioni *ad hoc*, durante le quali esprimere posizioni, fare domande, avanzare ipotesi ed osservazioni, piuttosto che limitarsi ad una comunicazione durante il Comitato di Sorveglianza.

In alcuni casi, sono stati gli stessi valutatori a contattare i partner, intervistando i soggetti da coinvolgere (p.e., QCS), conducendo le riunioni insieme all'AdG o al Nucleo (p.e., Basilicata, Scuola) o predisponendo materiali (p.e., Sicilia).

Dall'osservazione emergono, in vari punti del sistema, timori rispetto al processo partenariale: alla sua utilità e opportunità o alle difficoltà che questo potrebbe creare. Alcune modalità (p.e., lunghi questionari scritti) possono essere state scelte, pur non adattandosi alle circostanze e agli interlocutori, perché apparentemente più gestibili di altre in un processo non sperimentato in precedenza.²⁴ E' da attendersi che questi timori diminuiscano man mano che le singole amministrazioni accumulano e condividono esperienze.

Il coinvolgimento dei partner costituisce un'innovazione rispetto al passato. In parte si può ipotizzare che tale innovazione sia stata costruita su esperienze pregresse, in particolare la discussione delle Bozze di Rapporti di valutazione, che aveva visto un incremento dell'attenzione dei partner e l'espressione, a volte caotica, di domande di valutazione che non potevano, ovviamente, trovare immediata risposta nella fase di passaggio dalle bozze ai Rapporti definitivi.

E' da sottolineare che da più parti, anche durante il Gruppo di Lavoro Valutazione del 20 luglio, è stato lamentato un coinvolgimento parziale rispetto alla platea interessata: la CE, i ministeri capofila di Fondi Strutturali, , quelli responsabili di temi trasversali (p.e., ambiente, pari opportunità, internazionalizzazione, etc.); quelli titolari di PON per i POR e, per quanto riguarda i PON, le Regioni. Laddove ciò si sia verificato e non vi sia stato successivamente un recupero, espressione, definizione e selezione delle domande ne risulterebbero impoverite, perché domande valutative rilevanti non sono espresse oppure risultano avere bassa priorità. Tale impoverimento potrebbe produrre problemi nel futuro, quando i soggetti non coinvolti potrebbero dichiararsi insoddisfatti dai risultati della valutazione.

Forse, la percezione di non essere stati coinvolti è eccessiva rispetto a quanto effettivamente accaduto, perché, in alcuni casi, le modalità di coinvolgimento possono risultare soddisfacenti per uno degli attori ma non per gli altri. E' il caso di comunicazioni informali avvenute, p.e., *a latere* di CdS: l'AdG potrebbe percepirla come sufficiente a suffragare una proposta o a rassicurare, informalmente, sulla condivisione delle scelte effettuate. Il partner interpellato (la CE, un ministero titolare della tutela di un tema trasversale, un partner sociale) potrebbe ritenere insufficiente questa modalità per riflettere e fornire input significativi.

Potrebbe essere il caso, ancora, della richiesta, per iscritto, di commenti entro una certa scadenza (magari molto stretta) attraverso comunicazioni scritte o da reperire su sito-web, o di una presentazione in un CdS dedicato alle decisioni sul programma. In momenti di grande affaticamento istituzionale, come la revisione di metà periodo, è normale che comunicazioni scritte a tutti i membri del Comitato di Sorveglianza, magari "affogate" in mezzo a numerosissime altre, riguardanti temi importanti ed urgenti (p.e., variazioni al Programma Operativo), non riescano ad attirare l'attenzione e a suscitare l'azione di attori, che pure sono portatori di istanze conoscitive pressanti.

La lezione da trarre appare quella di ricercare le modalità di coinvolgimento più idonee ad attirare l'attenzione dei partner.

Questa fase di raccolta delle domande va, nelle prossime settimane, completata: va concluso il

²⁴ Con questa osservazione non si vuole dire che alcune modalità di sollecitazione al confronto sono inadatte ai processi partenariali in generale. Si vuole soltanto indicare come ciascuna modalità è adatta a certe caratteristiche, come il tipo di partner, la consuetudine al dialogo, etc.

processo di consultazione degli *stakeholder*, includendo quelli che finora non hanno avuto modo di esprimersi. E' importante che i valutatori, insieme ai Nuclei e possibilmente interagendo con i partner, rielaborino le esigenze conoscitive espresse, portando tutti i punti del sistema a condividere domande di valutazione realistiche e fattibili. Sulla base delle indicazioni dei valutatori e dei Nuclei, e delle priorità espresse dai partner, si potrà passare alla fase successiva, di selezione.

Selezione delle domande. Le AdG hanno già evidenziato che il coinvolgimento dei partner, suscitando aspettative sulla valutazione, potrebbe creare difficoltà per la selezione del ristretto numero di domande di valutazione su cui concentrare l'aggiornamento. L'ampio coinvolgimento dei partner, infatti, ha aumentato le istanze. Ci si può ragionevolmente attendere che tali istanze saranno "difese" in fase di selezione. Sarà necessario utilizzare criteri espliciti per attribuire priorità alle domande di valutazione e individuare con attenzione le forme con cui rispondere alle domande.

E' difficile selezionare le domande di valutazione, in particolare decidere su quali temi non si rivolgono domande al valutatore indipendente. Tuttavia, alle esigenze informative dei partner su tali temi si può rispondere in vari modi: lanciando ulteriori attività valutative interne o esterne e, soprattutto, utilizzando le attività conoscitive sui programmi esistenti e, di volta in volta, pertinenti: da quelle relative allo sforzo di attuazione (p.e., reportistica, risultati delle autovalutazioni, etc.) a quelle con maggiore contenuto valutativo che sono in atto. Per esempio, l'ISFOL sta conducendo, su progetto del Ministero del Lavoro, un'analisi sugli esiti della formazione (cd. analisi di placement) per le Regioni Ob.1: i risultati saranno disponibili per le valutazioni finali, per l'aggiornamento e per la discussione sui PO regione per regione. Potrebbe essere utile fare una ricognizione di tali attività conoscitive e valutarne il contributo per l'aggiornamento o per attività valutative ulteriori, come la valutazione finale o ex post.

Comunicazione delle domande. Finora, le AdG (dodici casi su quindici) hanno mostrato notevole propensione e interesse a condividere all'interno del Gruppo di Lavoro Valutazione e con il SNV i temi proposti. E' da ricordare che, dopo la fase di selezione, sarà necessario comunicarne i risultati a tutti i soggetti che hanno partecipato all'individuazione e raccolta delle domande di valutazione e, possibilmente, anche al pubblico.

4.3. Temi e domande: prime osservazioni

In questo paragrafo si forniscono alcune indicazioni preliminari fondate sulle caratteristiche delle domande ad oggi identificate e derivanti dai documenti preparatori disponibili. Nella maggior parte dei casi si tratta di *long list* di temi e domande che nelle prossime settimane dovranno essere ulteriormente finalizzate e fra cui saranno selezionate le domande per l'aggiornamento.

Il modulo di orientamento sulle domande di valutazione ('Domande') discusso e distribuito a Maggio 2004 ha definito un percorso per la selezione delle domande di valutazione articolato in due fasi successive:

- la prima, mirata alla selezione dell'oggetto dell'aggiornamento della valutazione intermedia (ovvero all'individuazione delle parti di programma su cui concentrare gli sforzi valutativi).
- la seconda, mirata all'identificazione delle domande di valutazione, in consultazione con gli *stakeholders* del programma.

Seguendo questa logica, il SNV ha preso in considerazione le indicazioni su temi e domande pervenute ad oggi dalle AdG e le ha analizzate seguendo i criteri e le tipologie suggerite dal modulo 'Domande', al fine di fornire indicazioni utili per la selezione delle domande per l'aggiornamento.

La tavola 5 riassume i temi e le parti di programma su cui le AdG si stanno orientando per l'aggiornamento della valutazione intermedia. Le tabella si basa sulle informazioni pervenute entro la fine di luglio 2004 al SNV e non copre tutti i PO: mancano dati per il PON Sicurezza, mentre quelli riguardanti il POR Basilicata e il PON Sviluppo Locale sono stati desunti dalle comunicazioni orali rispettivamente del valutatore e dell'AdG al Gruppo di Lavoro Valutazione del 20 luglio 2004.

Dalla tavola 5, è possibile osservare che:

- La numerosità dei temi individuati per PO è molto variabile. Essi variano da un minimo di uno ad un massimo di tredici. Metà dei PO su cui abbiamo notizie, tuttavia, hanno indicato sei temi o meno. Solo due casi presentano un numero molto elevato di temi: il PON Trasporti e il QCS.²⁵

Come indicato dal modulo 'Domande', affinché l'aggiornamento della valutazione intermedia sia utile e contribuisca a fornire conoscenze nuove sui risultati e sugli impatti dai PO, è necessario che le attività valutative si concentrino su un numero limitato di temi o parti di programma su cui si ritiene che la valutazione possa apportare un contributo conoscitivo significativo. Per selezionare questi temi o parti del programma sarà necessario essere il più possibile realisti, sulla base delle priorità di programmazione, ma anche delle risorse umane e finanziarie disponibili.

- Permane forte l'interesse per gli aspetti gestionali, anche se in taluni casi non sono state espresse domande. Tali aspetti possono influenzare fortemente gli esiti del programma. Ciò è intuitivo, p.e. per il modo in cui le amministrazioni (regionali e locali, o regionali e nazionali) interagiscono nella selezione dei progetti e nell'attuazione dell'intervento. Inoltre, i criteri di selezione e i meccanismi di selezione prescelti possono favorire o, al contrario, ostacolare il raggiungimento dei target dell'intervento: le imprese più innovative, o le piccolissime imprese, o le lavoratrici, o i giovani. Esaminare a fondo tali aspetti è importante, soprattutto in vista delle scelte organizzative che sarà necessario operare per il prossimo periodo di programmazione.

Sarà necessario, tuttavia, in sede di elaborazione delle domande di valutazione, curare che queste domande sulla gestione siano legate a specifici risultati e che dietro tali domande non si celino richieste di assistenza tecnica che, come è già stato più volte rilevato, i valutatori non sono nella posizione più adatta a soddisfare.

- Per alcuni PO sono stati selezionati temi settoriali sulla base degli assi prioritari e delle misure (città, rifiuti, acqua, etc.) spesso limitandosi ad indicare su quale asse si intende concentrare le attività valutative. Per altri, invece, sono stati identificati temi settoriali più specifici (miglioramento della competitività dei sistemi agricoli, riduzione dell'analfabetismo e educazione degli adulti). Per poter sfruttare al meglio l'occasione dell'aggiornamento sarà necessario giungere alla selezione di temi il più possibile circoscritti nell'argomento, ma anche in relazione a territori e strumenti - ad esempio definendo i territori o le tipologie di interventi su cui si concentreranno le attività valutative dell'aggiornamento.

²⁵ Il QCS, per cui si possono contare fino a ventidue temi, è un caso estremo, e riflette sia lo sforzo di raccogliere sollecitazioni ampie (si procederà alla selezione successivamente), sia il fatto che è stato deciso di formulare un piano di valutazione pluriennale che comprenderà un'ampia gamma di attività conoscitive sia interne, sia esterne (cfr. paragrafo 5).

Tavola 5 - Temi in via di selezione per l'aggiornamento della valutazione intermedia

PO	TemI generali	TemI Settoriali	TemI Trasversali
Basilicata*	Performance del programma	Aiuti alle imprese, Politiche per il lavoro e la formazione continua, Società dell'informazione, Sviluppo rurale	Progettazione integrata
Calabria		Acqua e Rifiuti, Società dell'informazione, Ricerca ed innovazione, Criteri di selezione dei progetti FESR Asse IV	Progettazione integrata
Campania	Performance del Programma, Efficacia nel conseguimento degli obiettivi specifici, Governance ambientale e Governance di sviluppo locale, Comunicazione	Sviluppo Rurale, Politiche di inclusione sociale, Occupazione e qualità del lavoro, Sostegno alle PMI	Priorità di Lisbona e Göteborg
Molise	Qualità del sistema di monitoraggio, Sistema del partenariato		Ricadute del POR a livello occupazionale
Puglia	Gestione del programma	Sviluppo Locale, Mercato del Lavoro, Beni Culturali e Turismo, Sviluppo Rurale, Pesca, Sistemi Urbani, Società dell'Informazione, Ricerca	Ambiente, Pari Opportunità
Sardegna		Incentivi alle imprese, Sviluppo Rurale, Esiti formativi, Turismo, Città, Ambiente e Beni Culturali	Ambiente, società dell'informazione, PA e cittadini
Sicilia		Politiche per l'istruzione e la formazione, Sistema di incentivazione alle imprese e internazionalizzazione, Miglioramento della competitività dei sistemi agricoli, Politiche territoriali di potenziamento infrastrutturale, Società dell'Informazione a livello regionale	
ATAS	Rafforzamento attori istituzionali, Sinergie fra amministrazioni nazionali e regionali, Comunicazione	Mercato del lavoro, Società dell'informazione, Processi di sviluppo locale.	Internazionalizzazione delle economie, Ambiente e Sviluppo sostenibile
Pesca		Riconversione dei pescatori	Effetti Ambientali
Ricerca	Ruolo delle Regioni, Integrazione tra PON e POR	Propensione all'innovazione delle imprese del Mezzogiorno, Domanda e offerta di innovazione, Domanda di ricerca industriale non soddisfatta dal PON, Potenziamento del sistema scientifico meridionale, Rispondenza dell'offerta del PON "Ricerca" al territorio	
Scuola	Attuazione/Gestione programma (anche strategia di Comunicazione), Integrazione PON-POR	Opere infrastrutturali, Dispersione scolastica, Riduzione analfabetismo e educazione adulti, Ruolo dei docenti	Progettazione integrata, Pari opportunità, Educazione ambientale
Sviluppo Locale*	Contesto e Strategia, Risultati e – solo per l. 488/92 – impatti, Aspetti gestionali		
Trasporti	Integrazione PON-POR e altri strumenti programmatici, Verifica del PON rispetto agli obiettivi trasversali, Criteri e modalità di utilizzazione delle risorse rientranti da "progetti volano", Valutazione sistema di controllo nella gestione PON, Sostenibilità finanziaria, Processi di selezione	Impatto sulle localizzazioni industriali di nuove tratte ferroviarie, Demografia delle imprese lungo gli assi stradali, Analisi capacità di attrazione investimenti esogeni (parte strade), Come le PMI possono beneficiare degli interventi, Intermodalità, Impatto di interventi puntuali.	Effetti ambientali, Grandi Progetti
QCS	Governance, Solidità del cambiamento istituzionale ed amministrativo, Strategia: scelta di orientare l'intervento sul contesto e non alla compensazione dello svantaggio, Sostenibilità finanziaria dell'intervento per gli Enti locali, Impatto Macroeconomico	Ricerca, Regimi di aiuto, Inclusione Sociale, Formazione e SEO, Sviluppo Rurale, Società dell'informazione, Turismo, Città, Emersione, Settore Idrico, Trasporti, Rifiuti, Sicurezza	Progettazione integrata, Ambiente, Pari Opportunità

* Dati ricavati da comunicazioni fatte durante il GdL Valutazione del 20 luglio 2004.

- Appare ridotto, rispetto alla fase appena conclusa, lo spazio dedicato a domande generali (di overview), che restituiscano un giudizio complessivo sul programma in tutti i suoi aspetti, senza ulteriori specificazioni. Ciò appare in linea rispetto a quanto evidenziato nei documenti di orientamento, sia nazionali sia della CE.²⁶
- Tra i temi trasversali, l'ambiente e le pari opportunità sono stati selezionati in numerosi casi, a indicazione, probabilmente, di un interesse crescente e condiviso su questi temi.
- Anche la questione della progettazione integrata è stata segnalata in numerosi casi: la tavola mostra solo quelli in cui esplicitamente si richiede un approfondimento. Tuttavia, la lettura della documentazione inviata evidenzia che sono stati espressi interessi conoscitivi relativi alla progettazione integrata anche in relazione a temi quali sviluppo locale e sviluppo rurale.

In alcuni casi, temi particolarmente "scottanti" non appaiono tra quelli selezionati. Questo può derivare da considerazioni di realismo: si è scelto di concentrarsi sui temi su cui è più facile, per diversi motivi, svolgere attività valutative, trascurando i temi su cui i conflitti o le difficoltà sul campo sono tali da potere ostacolare o rendere inutile il lavoro del valutatore. Ma potrebbe anche essere una spia di un (ancora) inadeguato coinvolgimento dei partner, per cui temi rilevanti per lo sviluppo in un settore o in una data regione non sono stati segnalati. Si tratta di uno dei punti che, probabilmente, troverà una correzione alla conclusione del lavoro.

La Tavola 6 è il risultato di una iniziale ricognizione e riflessione sulle domande di valutazione disponibili da parte del SNV. L'obiettivo di questa ricognizione è di verificare se, oltre ad aver individuato i temi oggetto dell'aggiornamento della valutazione intermedia, è possibile identificare domande di valutazione chiare, che vertano su risultati e impatti e posseggano una chiara dimensione territoriale, come suggerito dal modulo 'Domande'. Si è inoltre considerato se tali domande siano specificatamente orientate ai soggetti destinatari degli interventi, agli oggetti - ovvero ai prodotti finanziati dal programma - o alla strategia del programma.

Anche nel caso delle domande di valutazione, è possibile riscontrare una notevole varianza tra i PO. Non in tutti i casi sono state identificate domande di valutazione chiare. In alcuni casi, l'individuazione è parziale (p.e., per il QCS sono state individuate domande solo per alcuni temi di interesse). Questo indica che il processo non è ancora concluso: anche se tutte le AdG hanno individuato temi o parti del programma da valutare, esse non hanno ancora definito domande di valutazione chiare o esplicite. Ci si attende che il proseguire del lavoro spingerà verso un'esplicitazione dei quesiti.

²⁶ Come è stato più volte fatto notare, se da una parte l'aggiornamento non costituisce il momento ideale per questo tipo di domande, dall'altra rispondere a questo tipo di domande può essere eccessivamente oneroso, e talvolta impossibile, soprattutto per programmi complessi.

Tavola 6 - Caratteristiche delle domande di valutazione per l'aggiornamento della valutazione intermedia

	Domanda di valutazione formulata chiaramente	Dettaglio territoriale	Risultati e Impatti	Riguarda		
				Soggetti	Oggetti	Strategia
POR Calabria			In un caso		X	X
POR Campania	X	X	X	X	X	X
POR Molise						
POR Puglia	X	X	X	X	X	X
POR Sardegna			X	X	X	
POR Sicilia	X	X	X		X	X
PON ATAS	X	X	X	X	X	
PON Pesca			X	X		X
PON Ricerca	X		X		X	
PON Scuola		X	In un caso	In un caso	X	X
PON Trasporti		In un caso	X		X	X
QCS	X	X	X	X	X	X

E', poi, interessante sottolineare la mancanza di domande a esplicito dettaglio territoriale nella metà dei casi considerati. Ciò è probabilmente dovuto al timore che, restringendo il raggio di indagine della valutazione, si limiti la possibilità che i risultati della valutazione si possano ritenere significativi a un livello più generale.

Nella maggior parte dei casi, le AdG e i loro partner hanno raccolto l'invito del SNV e della CE a focalizzare le domande di valutazione per l'aggiornamento su risultati e impatti dei programmi, confermando la necessità di sfruttare l'aggiornamento come occasione per riflettere non solo sulla gestione e sulle attività dei PO, ma anche sugli effetti degli interventi finanziati.

Tuttavia, le domande su risultati e impatti sembrano vertere soprattutto sui prodotti finanziati dai PO, ovvero sugli oggetti, e non sempre sui destinatari degli interventi. Dalle domande espresse risulta che molte AdG (con i loro partner) intendono utilizzare l'aggiornamento per analizzare la strategia del programma. Si tratta di un segnale incoraggiante, soprattutto in vista della futura programmazione.

5. La valutazione intermedia del QCS Ob.1 2000-2006

La valutazione intermedia del QCS Ob. 1 è stata, anche contrattualmente, divisa, nel periodo 2001 – 2003, in quattro segmenti: 1) la valutazione indipendente, che comprendeva: ricerche specifiche, il compito di sintetizzare i risultati delle altre ricerche valutative, e l'emissione di un giudizio complessivo sul QCS, 2) l'aggiornamento della valutazione ex ante dell'impatto macro-economico del QCS (due ricerche distinte), 3) la ricerca valutativa sulle risorse ambientali, 4) la ricerca valutativa sulle risorse culturali.

L'AdG del QCS Ob.1, con l'accordo del Comitato di Sorveglianza, ha affidato la gestione tecnica della valutazione del QCS ad uno Steering Group,²⁷ che ha lavorato prevalentemente in modo

²⁷ Sulla struttura dello Steering Group si rimanda alla Terza Relazione del SNV di dicembre 2003.

informale e in sottogruppi. Negli ultimi due mesi del 2003, il lavoro dello Steering Group è stato finalizzato a sostenere l'ATI del valutatore indipendente nel migliorare la qualità del rapporto di valutazione da consegnare alla Commissione e agli altri partner del Comitato di Sorveglianza entro il 31 dicembre 2003. La scadenza è stata rispettata e, come previsto, il rapporto finale ha restituito una visione unitaria e un giudizio unico sul Quadro Comunitario di Sostegno.

Nei mesi successivi, i lavori dello SG sono proseguiti in modo differenziato a seconda delle parti della valutazione: è stato creato un sottogruppo apposito per seguire la valutazione in materia di sviluppo rurale. I sottogruppi relativi, rispettivamente, alle ricerche valutative ambiente e risorse culturali hanno proseguito i lavori in vista della conclusione delle ricerche valutative stesse, prevista per ottobre 2004²⁸. Il valutatore indipendente ha avviato un lavoro istruttorio, anche attraverso interviste ad alcuni partner istituzionali, per individuare proposte di domande di valutazione che dovranno reggere l'attività dell'aggiornamento della valutazione indipendente del QCS (2004 – 2005). Iniziative in tal senso sono state prese anche dall'Adg del QCS con il supporto dell'UVAL.

L'approfondimento sullo sviluppo rurale, affidato al valutatore indipendente, ha costituito anche un banco di prova per affinare la modalità di gestione tecnica²⁹ ed estendere il metodo di lavoro dello Steering Group anche ad alcuni approfondimenti tematici all'interno dei singoli segmenti contrattuali, con attività realizzate attraverso interazioni prevalentemente informali, sottogruppi dedicati per tema (e non più solo per segmento contrattuale), rapporto diretto con il team che effettivamente svolge la ricerca piuttosto che con i soli coordinatori responsabili del segmento contrattuale. Ciò dovrebbe in prospettiva contribuire a migliorare la stessa qualità della ricerca valutativa, benché sia importante richiamare la circostanza che uno SG non può e non deve sostituirsi al valutatore nella conduzione del lavoro.

L'esperienza ha confermato la decisione di segmentare il contratto di valutazione e di creare uno Steering Group unico che possa lavorare per sottogruppi. Ricerche circoscritte sostenute da domande valutative esplicite e un'intensa attività di gestione tecnica sostenuta da soggetti che abbiano le competenze tecniche, il tempo, e l'esplicito incarico di seguirle consentono di innalzare la qualità del servizio di valutazione proteggendo, allo stesso tempo, l'indipendenza del valutatore. Inoltre, la partecipazione allo SG può essere anche un modo in cui si rafforza la collaborazione tra partner istituzionali, chiamati insieme a seguire la riflessione di tipo valutativo. Alcuni altri partner istituzionali che inizialmente non ne facevano parte hanno espresso l'esigenza di partecipare con propri rappresentanti allo SG.

²⁸ La ricerca valutativa sull'ambiente ha attraversato, durante gli scorsi mesi, momenti di difficoltà. Il valutatore indipendente del QCS ha acquisito i risultati della ricerca valutativa sull'ambiente condotta nel corso del 2003 e li ha integrati nel RVI. Tuttavia, lo Steering Group ha manifestato alcuni rilievi sugli aspetti metodologici e sulle fonti informative utilizzate; ad essi il team incaricato della ricerca valutativa ha incontrato inizialmente difficoltà a rispondere. A seguito di ulteriori, stringenti e franchi confronti tecnici con lo Steering Group, il valutatore ha elaborato una proposta di completamento del lavoro che lo Steering Group ha potuto considerare soddisfacente. L'inserimento delle integrazioni richieste nella ricerca è atteso per l'autunno del 2004. L'esperienza di questa ricerca valutativa mostra l'importanza di uno Steering Group che, attraverso un lavoro di interazione anche faticoso, sostenga l'AdG nelle relazioni contrattuali e la assista nel sensibilizzare il valutatore sulla necessità di allineare la qualità dei prodotti restituiti agli standard definiti in sede di offerta tecnica ed alle aspettative e necessità del committente. Alla lunga, anche gli eventuali conflitti che si verificano in corso d'opera possono risultare funzionali alla qualità del prodotto finale e possono dare segnali di rilievo al valutatore sulla posta in gioco in termini di reputazione.

²⁹ Il nuovo metodo di lavoro è scaturito dalla necessità di tenere conto delle numerose critiche da parte dello SG sulla bozza di approfondimento relativo allo sviluppo rurale. Per sostenere il valutatore nello sforzo di superare entro tempi stretti i limiti individuati, è stato deciso di costituire un sottogruppo apposito, rafforzato con la collaborazione dell'INEA. Tale sottogruppo ha, poi, interagito direttamente con il team che, all'interno della compagine del valutatore indipendente del QCS, si occupa specificatamente di sviluppo rurale. Oltre a sostenere metodologicamente la riscrittura della bozza, il sottogruppo, insieme al team, ha individuato le tracce per il lavoro da svolgere, su questo tema, durante l'aggiornamento.

BOX 1 L'esperienza della ricerca valutativa sulle Risorse culturali

La ricerca valutativa sulle Risorse culturali ha avuto come finalità l'approfondimento di un tema peculiare nell'ambito delle politiche di sviluppo per il Sud. L'innovazione introdotta dal QCS nella programmazione del settore ha infatti suggerito, nella fase di prima impostazione della Valutazione intermedia, di verificare almeno tre questioni rilevanti: la verifica di come le singole Regioni avessero recepito la strategia e le linee generali di intervento individuate dal QCS; la sostenibilità degli interventi, ovvero la verifica dell'effettiva validità dei modelli di sviluppo proposti e la loro "sostenibilità organizzativa e finanziaria" in seguito alla chiusura dei Programmi Operativi; gli effetti sulla capacità istituzionale e di cooperazione fra diversi soggetti a livello centrale e locale.

La ricerca è stata condotta utilizzando strumenti di analisi *desk* e *field* con interviste. Per fornire risposte alle domande valutative di particolare importanza si sono utilizzati "casi di studio", selezionati per territorio regionale e per specifiche modalità di valorizzazione delle risorse culturali (ad esempio, circuiti museali, circuiti per attività artistiche e di spettacolo, integrazione fra valorizzazione ambientale e culturale, ecc.), in modo da garantire una rappresentatività complessiva dell'indagine. Trasversali a tutte le analisi sono stati i temi dell'integrazione e della concentrazione degli interventi e della capacità effettiva di innescare processi di sviluppo.

Durante lo svolgimento della ricerca valutativa vi è stata una sistematica interazione tra i componenti del sottogruppo dello Steering Group, appositamente costituito, e il Gruppo di esperti incaricati della ricerca che ha permesso di condividere metodi e risultati, anche parziali, del lavoro.

I risultati della ricerca sono confluiti nel Rapporto finale di dicembre 2003. Gli esiti principali della ricerca - già noti in precedenza, grazie alla frequente interazione di cui si è detto sopra - hanno anche contribuito ad orientare la revisione di metà percorso del QCS. Gli stessi risultati sono stati inoltre oggetto di approfondimento nella riunione del Gruppo di Lavoro Risorse Culturali del 9 giugno 2004, sede in cui si sono potuti confrontare con i giudizi espressi dai valutatori indipendenti dei singoli POR.

Per la conclusione delle attività di ricerca, prevista per ottobre 2004, il lavoro sarà concentrato sui contenuti osservabili dell'attuazione della programmazione (progetti, in corso di realizzazione o individuati) per sviluppare e approfondire le considerazioni svolte nel primo rapporto, estendendo l'analisi agli Accordi di Programma Quadro e alla loro integrazione con i POR.

Anche nel caso del QCS, l'Adg - con il sostegno dell'UVAL e del SNV - ha cominciato ad interrogarsi su come utilizzare quanto appreso per proseguire il lavoro di valutazione del QCS nel periodo dell'aggiornamento. Nel corso del tempo, ai quattro segmenti della valutazione indipendente del QCS si sono aggiunte altre attività conoscitive, dal carattere valutativo più o meno accentuato:

- l'attività chiamata "autovalutazione" che, iniziata per consentire una ricognizione completa dell'andamento finanziario dei PO, ha mostrato di avere potenzialità conoscitive più avanzate: una riflessione collettiva sull'attuazione, non solo sugli aspetti procedurali, ma anche sull'aderenza o meno delle scelte procedurali rispetto alla strategia di misura, la sistematizzazione e l'esplicitazione di una conoscenza sui programmi che, altrimenti, resta dispersa e parzialmente inutilizzata, e la potenzialità di rispondere in modo sistematico (misura per misura) e allo stesso tempo in modo sintetico e sufficientemente aggregato a molte delle domande generali sul programma tipiche delle AdG dei PO, dell'AdG del QCS e della CE;

- il progetto di revisione della reportistica basata sui dati di monitoraggio, tuttora in corso, che consentirà di fornire informazioni sulle scelte che vengono effettuate e sulle realizzazioni del programma;
- ricerche valutative in corso di attivazione, svolte dall'UVAL o affidate a consulenti;
- attività di sistematizzazione di informazioni sull'attuazione provenienti da varie fonti;
- approfondimenti tematici curati dai Gruppi di lavoro del CdS del QCS.

E' apparso chiaro che questo quadro, costruitosi in modo non intenzionale e preordinato, ma per rispondere via via alle esigenze conoscitive dell'AdG e del Comitato di Sorveglianza, prefigura la formulazione di un "piano di valutazione del QCS Ob.1 2000-2006" che leghi attività interne ed esterne, cofinanziate e no, di tipo valutativo e di tipo meramente ricognitivo e che abbia un orizzonte abbastanza vasto: non solo le attività di aggiornamento della valutazione intermedia, ma anche il lancio di valutazioni ex post. Lo stesso Steering Group è, in questo momento, impegnato in una ricognizione dei temi, delle possibili domande, e delle migliori modalità per le varie attività di valutazione per il prossimo periodo. I risultati di questa ricognizione saranno inseriti, appunto, nel "piano di valutazione" che specificherà:

1. gli obiettivi delle attività: raccolta, sistematizzazione e comunicazione di conoscenze su nodi cruciali, per consentire una più informata programmazione sia dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013, sia delle attività finanziate con fondi nazionali. Per sostenere l'attuazione dei programmi, e per esprimere giudizi su quanto messo in atto, a fini di trasparenza;
2. la governance delle attività del piano, in modo da garantire "un'adeguata gestione della valutazione" come richiesto dal QCS;
3. i singoli progetti di valutazione e di attività conoscitive;
4. le domande cui ciascuna attività risponderà;
5. le modalità di ricerca: attività svolte da soggetti interni, ricerche affidate a soggetti esterni, individuazione di due compagini di ricerca che esaminino una sola questione da punti di vista diversi, ecc.
6. le risorse finanziarie e soprattutto umane per portare a compimento le attività;
7. i tempi;
8. le modalità di diffusione dei risultati.

Secondo le indicazioni fornite dalla CE e dal SNV, e coerentemente con quanto è stato possibile apprendere durante l'esperienza della valutazione intermedia, le attività di valutazione che rientreranno nel piano risponderanno a domande circoscritte, che saranno individuate e selezionate in un processo che coinvolgerà i partner istituzionali e sociali. Il processo è ancora in corso, in quanto si è rivelato meno rapido rispetto a quanto ci si sarebbe potuti attendere. Il valutatore indipendente del QCS ha svolto un'attività ricognitiva delle esigenze conoscitive di alcuni partner istituzionali e ha formulato alcune proposte per la propria attività, che sono state discusse in un incontro ristretto dello Steering Group.

L'AdG del QCS ha espresso domande valutative relative ad alcuni temi prioritari, e l'UVAL, con il sostegno dello Steering Group, ha operato una ricognizione delle esigenze conoscitive e delle possibili modalità di soddisfarle. E' stata svolta, alla fine del mese di luglio 2004, anche una prima, utile, riunione con i partner economici e sociali. Particolarmente interessante è che, nonostante questa fosse la prima interlocuzione con i partner, questi hanno fornito numerosi apporti già in forma di domande di valutazione. L'interlocuzione anche con i partner istituzionali continuerà sia con il sostegno del valutatore indipendente, sia tramite interazioni bilaterali. Ci si aspetta che il processo di revisione e selezione della ancora troppo lunga lista di temi finora individuati possa consentire di arrivare ad un piano condivisibile entro la fine di settembre 2004.