

ORIENTAMENTI PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE: IL PIANO DI VALUTAZIONE

1.	INTRODUZIONE.....	1
2.	ORGANIZZAZIONE E RUOLI PER LA DEFINIZIONE E L'ATTUAZIONE DEL PIANO.....	3
3.	I CONTENUTI DEL PIANO	5
4.	COME ORGANIZZARE LE VALUTAZIONI.....	6
5.	ORIZZONTE TEMPORALE E TEMPISTICA	7
6.	MECCANISMI PER INDIVIDUARE OGGETTI E DOMANDE DI VALUTAZIONE.....	9
6.1.	<i>Proposte di domande di valutazione</i>	10
6.2.	<i>Indicazioni dei regolamenti comunitari</i>	11
6.3.	<i>Temi trasversali e sviluppo rurale</i>	12
6.4.	<i>Le caratteristiche della programmazione</i>	13
7.	MECCANISMI PER GARANTIRE LA QUALITÀ DEI PROCESSI VALUTATIVI	13
7.1.	<i>Steering Group per la singola valutazione</i>	14
7.2.	<i>Altri meccanismi di presidio della qualità</i>	15
8.	ATTIVITÀ VALUTATIVE A LIVELLO LOCALE E COSTRUZIONE DI CAPACITÀ	16
9.	LISTA DI VALUTAZIONI.....	16
10.	PUBBLICITÀ.....	17
11.	RISORSE	17
11.1.	<i>Risorse finanziarie</i>	18
11.2.	<i>Risorse umane e organizzative</i>	18
	RIFERIMENTI.....	19

1. Introduzione

Il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale 2007-2013 (QSN) richiede alle Amministrazioni di valutare *in itinere* ed *ex post* gli effetti della politica di sviluppo regionale. La valutazione persegue diverse finalità strettamente interconnesse:

- conoscitiva: consente di acquisire dati ed informazioni sugli effetti ed i risultati delle politiche;
- sostegno delle decisioni: fornisce ai decisori elementi necessari per orientare le loro scelte;
- trasparenza: consente di rendere conto di quanto ottenuto e appreso dalla fase di attuazione ai finanziatori, in particolare alla Commissione Europea ed allo Stato italiano¹, ma anche ai partner istituzionali (p.e., titolari di funzioni di tutela sulle questioni ambientali o di pari opportunità), ai partner sociali, ad altri portatori di interessi (*stakeholder*) ed alla cittadinanza.

Coerentemente con l'impostazione di costruire una politica unitaria incentrata sui risultati, il QSN richiede di valutare "gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio e sugli effettivi servizi resi dall'azione pubblica complessivamente considerata" (pag. 266), ponendo ai valutatori "domande circoscritte su argomenti controversi e rilevanti". Inoltre, richiede di cominciare a valutare già nel 2008 le azioni intraprese in precedenti periodi di programmazione, in modo da fornire indicazioni per l'attuazione.

Contrariamente a quanto è accaduto in passato per la valutazione degli interventi co-finanziati dai Fondi Strutturali, il QSN lascia alla libera decisione delle Regioni ed Amministrazioni centrali la determinazione della tempistica, degli interventi da valutare, delle domande di valutazione, del tipo

¹ La Commissione, in particolare, ha proprie esigenze valutative, sia provenienti da prescrizioni regolamentari relative ai Fondi Strutturali (artt. 47-49 del reg. (CE) 1083/2006 e art. 4 del reg. (CE) 1081/2006) ed al FEASR (art. 80, artt. 84-87 del Reg. 1698/2006 e artt. 61-32 del Reg. 1974/2006) (vedi oltre, rispettivamente ai paragrafi 6.2 e 4), sia espresse negli strumenti di *guidance* della Commissione (Working paper N.5 e Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione – DG Agri), sia, ancora, esigenze che scaturiranno nell'interlocuzione con le amministrazioni.

di valutazione (in itinere o ex post, di processo, d'impatto, etc.), del modo di condurla (internamente o attraverso valutatori reperiti sul mercato o, ancora, in autovalutazione). Inoltre, ipotizza che ciascuna amministrazione, in funzione delle proprie esigenze conoscitive e priorità, intraprenda contemporaneamente più valutazioni (ciascuna diversa per tipologia, oggetto, tempistica, metodo e destinatari), ognuna affidata ad un diverso *team* di valutatori, interni e/o esterni.

Il QSN, quindi, incrementa la libertà di scelta delle amministrazioni sulle valutazioni da condurre e, in corrispondenza, ne aumenta anche la responsabilità. A fronte di tale maggiore libertà di scelta, inoltre, esso trasferisce alla singola amministrazione gli oneri organizzativi per la conduzione dei processi valutativi relativi ai singoli temi, in vista di una maggiore utilità e qualità delle valutazioni.²

In modo da far fronte a tale complessità, il QSN identifica nel Piano di Valutazione (o Piano delle Valutazioni) lo strumento per individuare le valutazioni da intraprendere ed, in generale, per organizzare la funzione di valutazione³. Il Piano costituisce un impegno esplicito e pubblico della Amministrazione (regionale o centrale) sulle valutazioni da intraprendere: esso rende visibili le scelte sia ai soggetti esterni, sia alle componenti interne dell'amministrazione, evita duplicazioni e consente l'esplorazione di meccanismi di coordinamento e cooperazione, la cui assenza era stata lamentata in passato.

Il Piano riguarda tutte le valutazioni di interventi della politica regionale unitaria, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, e fa riferimento anche alle valutazioni della politica di sviluppo rurale, nel rispetto delle rispettive responsabilità di gestione e delle diverse regole con cui dovranno essere condotte le attività di valutazione nell'ambito dei Programmi di sviluppo rurale (PSR)⁴. Il QSN e il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), inoltre, individuano la necessità di realizzare valutazioni focalizzate su aree o temi su cui entrambi intervengono.

Secondo le disposizioni attuative del QSN,⁵ ciascuna Amministrazione predispone una prima versione del Piano delle valutazioni per l'insieme della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013 entro il 29 febbraio 2008, da integrare progressivamente a seconda delle esigenze e lo presenta ai Comitati e/o altri organismi incaricati dell'attività di Sorveglianza sulla programmazione. Il Piano e le sue modifiche/integrazioni sono resi pubblici tempestivamente e con modalità efficaci (p.e. sui siti-web dedicati alla politica regionale ed alla politica di sviluppo rurale e in connessione con i programmi).

² Gli oneri organizzativi, nel passato, erano spesso implicitamente sostenuti dal "valutatore indipendente" (di solito una società o un gruppo di società reperite sul mercato) in ragione del fatto che ad esso veniva affidata una missione generalista sulla valutazione di un programma. Tuttavia, la complessità dei singoli programmi era tale che di regola all'interno di ciascuna compagine operavano team diversi per ciascun tema.

³ Il Piano è uno strumento innovativo nella pratica italiana. Il concetto, tuttavia, non è nuovo nella pratica comunitaria: piani di valutazione sono stati redatti a partire dal 2004 dalle amministrazioni responsabili dei Fondi Strutturali nei Paesi di (allora) nuova adesione all'Unione. Inoltre, si ritrovano esempi di pianificazione delle valutazioni da intraprendere anche nella pratica internazionale. Il termine è talora utilizzato con accezioni diverse, a volte anche come sinonimo di "disegno di valutazione", cioè come descrizione delle azioni e metodi da utilizzare in una valutazione.

⁴ Sia il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), sia il Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale 2007-2013 (QSN) individuano ambiti di complementarità tra le due politiche, in cui "si ritiene opportuno che le Regioni individuino strategie di intervento comuni nei rispettivi programmi di sviluppo rurale, nei programmi operativi della politica di coesione e in quelli relativi alla politica nazionale aggiuntiva". Il PSN, inoltre, per accompagnare l'effettiva integrazione nel corso dell'attuazione dei diversi programmi, prevede tra altre, "la realizzazione di azioni di coordinamento nell'ambito del monitoraggio e della valutazione dello sviluppo rurale, delle politiche di coesione e delle altre politiche nazionali".

⁵ Delibera CIPE di attuazione del QSN approvata nella seduta del 21 dicembre 2007.

2. Organizzazione e ruoli per la definizione e l'attuazione del Piano

Ciascuna Amministrazione, secondo le proprie regole organizzative e decisionali, individua un *Responsabile del Piano di Valutazione*,⁶ cui assicura le condizioni per assolvere alle proprie funzioni: coordinamento della redazione del Piano, organizzazione e conduzione delle attività partenariali necessarie all'individuazione dei temi e delle domande di valutazione, promozione dell'attuazione, e periodico aggiornamento e/o integrazione del Piano.

Al Responsabile del Piano può essere affiancato, all'interno dell'Amministrazione interessata, un *gruppo di coordinamento*, costituito dai referenti dei singoli programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali, dal FAS, dal FEASR e, ove opportuno, anche dai responsabili di politiche ordinarie.

E' importante, se non necessario, che il Piano venga redatto, predisposto e proposto con l'apporto di soggetti interni all'amministrazione: esso, infatti, rappresenta un'attività propria dell'azione amministrativa che non può essere delegata a terzi o valutatori esterni (che tra l'altro si porrebbero in una situazione di incompatibilità per le successive valutazioni esterne che la data amministrazione stabilisce di effettuare). Il Piano individua le regole, l'organizzazione, le modalità e le risorse finanziarie e umane con cui selezionare le valutazioni e i valutatori (interni ai Nuclei e/o reperiti esternamente sul mercato), e realizzare le valutazioni.

Per questo, il soggetto che gioca un ruolo centrale è il *Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici* (Nucleo).⁷ Esso sostiene l'Amministrazione nella redazione, aggiornamento ed attuazione del Piano delle valutazioni; affianca il Responsabile del Piano nell'ascolto delle esigenze conoscitive, all'interno e all'esterno dell'amministrazione; propone temi e domande di valutazione; istruisce le attività partenariali e di selezione delle valutazioni; e contribuisce alla stesura del Piano.

Il ruolo del Nucleo prosegue anche nell'attuazione del Piano: esso partecipa – con alcuni o tutti i suoi componenti - alle auto-valutazioni e sostiene la gestione tecnica di valutazioni esterne anche attraverso la partecipazione a *Comitati di Pilotaggio* (*Steering Group*) delle singole valutazioni per le rispettive amministrazioni di riferimento.⁸ Ove ne sussistano le condizioni di competenza ed autonomia funzionale, il Nucleo conduce direttamente valutazioni interne e partecipa a valutazioni collettive o pilota per altre amministrazioni.

Infine, il Nucleo può partecipare alle attività a sostegno della qualità dei processi di valutazione e della costruzione di capacità di valutazione condotte dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), dedicandovi in modo formalizzato una parte delle proprie risorse umane⁹.

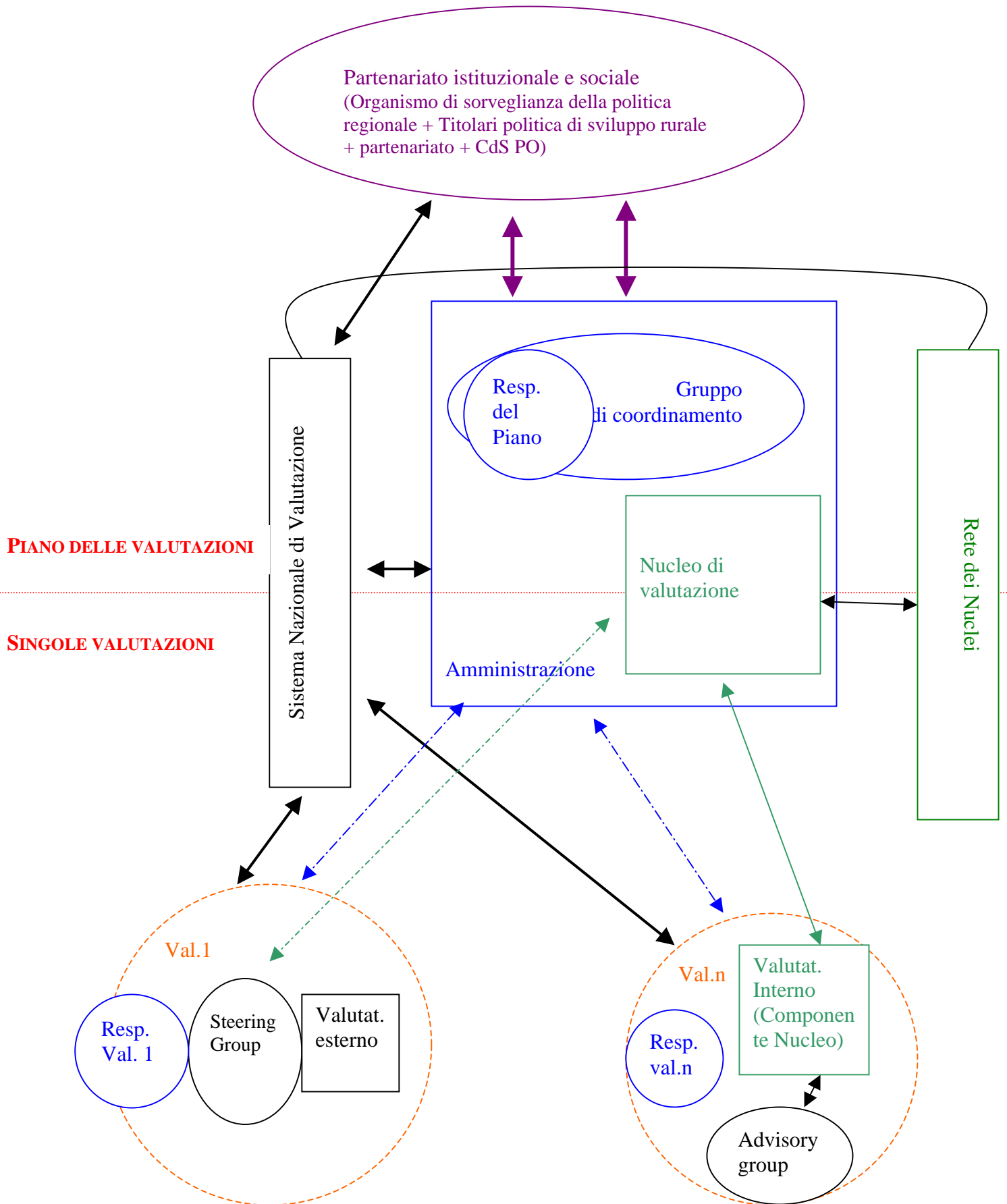
⁶ Il Responsabile del Piano di valutazione potrebbe coincidere con il responsabile per la strategia di politica regionale unitaria. La figura del Responsabile del Piano non va confusa con la figura del *responsabile della singola valutazione*, cioè della persona, possibilmente coinvolta nell'attuazione o nella programmazione, che interloquisce con i valutatori (interni o esterni) facilitando sia l'acquisizione di dati ed informazioni da cui partire, sia i rapporti tra il valutatore e l'amministrazione. Questa funzione non va confusa con quella (vedi più avanti nel testo) di sostegno alla qualità della valutazione, svolta, ad esempio, attraverso *Steering Group*.

⁷ I Nuclei di valutazione e verifica degli Investimenti Pubblici sono stati istituiti sulla base dell'art. 1 della l. 144/1999.

⁸ Ovviamente, il Nucleo non parteciperà alla gestione tecnica di valutazioni che realizza direttamente.

⁹ Naturalmente, insieme alle altre parti dell'amministrazione ed ai soggetti interessati alla politica regionale, tutti i Nuclei usufruiscono dei servizi forniti dal SNV (osservazione dei processi, orientamento, sostegno diretto, etc.).

Figura 1: Organizzazione per la definizione, attuazione e aggiornamento dei Piani



E', poi, importante che il Piano sia discusso in un contesto collettivo, in confronto con le parti sociali e istituzionali ed eventuali altri soggetti collettivi interessati, in particolare in occasione della prima approvazione e delle ulteriori definizioni.¹⁰ Tale contesto potrebbe essere rappresentato dalle sedi di coordinamento e sorveglianza della politica regionale unitaria, integrate con i soggetti che hanno responsabilità per la politica di sviluppo rurale ed il relativo partenariato istituzionale e sociale. In tale sede, oltre che nelle sedi della sorveglianza dei singoli programmi, andranno anche riportati periodicamente l'avanzamento della realizzazione del Piano ed i risultati delle valutazioni.

L'amministrazione può scegliere di costituire un *Comitato di pilotaggio del Piano* con il fine di ottenere sostegno per la definizione ed attuazione del Piano dai principali portatori di interessi.¹¹ Tale gruppo potrà essere più o meno ampio, in dipendenza delle funzioni che svolgerà: a funzioni meno operative e maggiormente consultive corrisponderà una formazione più inclusiva, mentre a funzioni più operative corrisponderà una struttura più snella.¹² Il Gruppo di Pilotaggio del Piano delle valutazioni, in un'ottica di condivisione allargata, dovrebbe comprendere: il responsabile del piano, i referenti dei programmi, i responsabili delle funzioni di tutela dei principi di pari opportunità e di sostenibilità ambientale, i partner istituzionali (in particolare rappresentanti della Commissione Europea e di altre amministrazioni), i rappresentanti del partenariato economico e sociale. E' consigliabile chiedere agli interlocutori di nominare un solo rappresentante che curi, poi, l'interlocuzione più allargata presso l'organizzazione di riferimento¹³.

Per far fronte alle novità introdotte dalla struttura della programmazione unitaria sono necessarie condivisione e diffusione di metodi, esperienze e risultati. Tale funzione sarà svolta con il supporto della *Rete dei Nuclei di Valutazione*.

La figura 1 suggerisce la molteplicità dei soggetti e delle funzioni e le interazioni che potranno avere luogo, e non ambisce a descrivere in modo preciso il funzionamento del sistema.

3. I contenuti del Piano

Il Piano delle Valutazioni è un documento flessibile che esplicita le modalità per individuare le valutazioni da intraprendere, nonché le regole per modificare e/o integrare il Piano. Esso traccia l'assetto organizzativo, inclusi i meccanismi per salvaguardare qualità ed autonomia di giudizio dei processi valutativi. Individua, altresì, su quali temi si eserciteranno le diverse tipologie di attività valutative (ex ante, in itinere ed ex post), incluse le autovalutazioni, ed indica orientativamente se

¹⁰ Le politiche di sviluppo regionale integrano numerosi interventi di *policy* e fonti di finanziamento attorno ad un progetto di sviluppo socio-economico territorialmente definito (una regione, un'area del paese, un insieme di comuni, etc.). L'attuazione di tali politiche richiede l'attivazione di numerosi attori, e coinvolge numerosi portatori d'interessi. Individuare e coinvolgere tali soggetti nella formulazione e valutazione dei programmi è essenziale per tenere nella adeguata considerazione tutti i punti di vista, gli effetti indiretti e le conseguenze non volute, e per una maggiore comprensione dei nessi causali e del giudizio sui risultati degli interventi oggetto di valutazione. Esistono vari livelli di coinvolgimento: ad un livello minimo, si chiede ai portatori di interessi di fornire informazioni, dati, giudizi (attraverso interviste, gruppi di approfondimento, etc.). A livelli intermedi, essi esprimono domande di valutazione, e/o partecipano agli Steering Group (vedi oltre). Ad un livello massimo di coinvolgimento, si attuano forme di valutazione partecipata.

¹¹ La Commissione Europea (CE) suggerisce, nel Working paper No 5, di costituire uno Steering Group (Gruppo di Pilotaggio) di Piano.

¹² E' inopportuno che vi operino soggetti professionali, se non con funzioni tecniche ben delineate (p.e., facilitazione, *scouting*, etc.) e con tutte le cautele necessarie ad evitare conflitti di interesse attuali o potenziali che potrebbero compromettere la credibilità della valutazione.

¹³ Per esempio, alla Commissione Europea si potrebbe chiedere di nominare un unico referente in rappresentanza di tutte le DG interessate; al MISE si potrebbe chiedere una sola persona in rappresentanza dei servizi responsabili rispettivamente dei fondi strutturali e dei fondi FAS; alle parti sociali di individuare un solo referente che riferisca poi agli altri.

ciascuna attività sarà condotta internamente o esternamente. Esso esplicita anche i tempi in funzione di prevedibili momenti chiave per la programmazione e riprogrammazione (vedi oltre il paragrafo su *Orizzonte temporale e tempistica*), durante i quali si manifesteranno esigenze di utilizzazione dei risultati di valutazione. Individua le risorse organizzative, finanziarie ed umane, incluse quelle del Nucleo di Valutazione, necessarie per condurre le valutazioni e divulgarne ed utilizzarne i risultati.

Ciascun piano indicherà:

1. l'assetto organizzativo, in particolare:
 - a. il rapporto tra il Responsabile del Piano e le Autorità di gestione dei Programmi, inclusa l'eventuale definizione di un coordinamento per la committenza delle valutazioni;
 - b. l'organizzazione dell'interlocuzione con i valutatori (per mettere a disposizione dati ed informazioni e richiedere la restituzione dei risultati delle valutazioni) e con i Gruppi di Pilotaggio delle singole valutazioni (Steering Group, vedi oltre paragrafo sui *Meccanismi per garantire la qualità delle singole valutazioni*) attivati per salvaguardare qualità ed autonomia di giudizio nei processi valutativi;
 - c. il ruolo attribuito al Nucleo di valutazione;
 - d. il soggetto dell'Amministrazione responsabile per il rapporto con il Sistema Nazionale di Valutazione (SNV).
2. la tempistica e le relative scadenze delle valutazioni, alla luce delle esigenze di utilizzazione dei risultati;
3. le modalità per individuare le valutazioni da intraprendere e le regole per modificare il Piano, specificando le eventuali valutazioni condotte dalle amministrazioni locali e le regole di attivazione di queste ultime;
4. le attività valutative già individuate o da intraprendere, incluse le autovalutazioni, indicando orientativamente per ciascuna attività se è interna o esterna;
5. meccanismi per garantire la qualità delle valutazioni;
6. le attività cui le amministrazioni si sono impegnate per la rilevazione degli indicatori di programma, in particolare gli indicatori di risultato¹⁴;
7. criteri e modalità per la diffusione dei risultati delle valutazioni;
8. eventuali attività di costruzione di capacità di valutazione a favore delle amministrazioni locali e le risorse finanziarie ed umane dedicate a questa attività;
9. le risorse umane ed organizzative per richiedere e condurre le valutazioni, nonché per diffonderne ed utilizzarne i risultati, specificando in particolare il tempo di lavoro del Nucleo di Valutazione;
10. le risorse finanziarie necessarie per le valutazioni, a valere sulle diverse fonti finanziarie della politica regionale unitaria e dello sviluppo rurale, nell'ambito delle risorse destinate all'accompagnamento e assistenza tecnica dei programmi stessi.

4. Come organizzare le valutazioni

Una delle innovazioni introdotte dal QSN consiste nel prevedere che ciascuna amministrazione intraprenda valutazioni su un numero limitato di temi/territori/strumenti. Ciascuna valutazione sarà affidata ad un diverso *team* di valutatori.

¹⁴ A tale proposito, giova ricordare che per i Programmi per i quali è stata effettuata la valutazione ambientale strategica è previsto l'obbligo del monitoraggio degli effetti ambientali significativi derivanti dall'attuazione dei programmi (art. 10 Direttiva 2001/42/CE).

I valutatori potranno essere esterni (individui, gruppi o società appositamente reclutati sul mercato) o interni (il Nucleo di valutazione, eventualmente affiancato da soggetti esterni), scelti in relazione alle effettive capacità dell'Amministrazione di effettuare valutazioni e alle esigenze di terzietà e indipendenza necessarie per la conduzione delle valutazioni e in relazione agli oggetti delle valutazioni. Il QSN richiede che almeno alcune valutazioni siano condotte da valutatori esterni. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce di attribuire ciascuna valutazione ad un piccolo gruppo di individui selezionati dall'amministrazione ai fini di quello specifico compito valutativo. La natura dell'attività di ricerca valutativa richiede inoltre che i ricercatori impegnati possano assumersi una responsabilità esplicita e diretta sulla valutazione effettuata.

Per soddisfare esigenze conoscitive e di utilizzazione differenziate e diffuse, il QSN prevede che le valutazioni siano commissionate dai soggetti che hanno responsabilità di coordinamento, programmazione o attuazione degli interventi, sia a livello centrale, sia a livello regionale e locale. Per favorire l'integrazione fra le domande valutative e la piena utilizzazione dei risultati delle valutazioni, il QSN prevede che si possano istituire sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multilivello, che possono includere i Nuclei. Il Piano affronta tali questioni e, a seconda delle esigenze, organizza le relative soluzioni operative.

Ciascuna valutazione sarà accompagnata da un'attività necessariamente intensa di "gestione tecnica", cioè di organizzazione della singola valutazione: definizione delle domande, selezione del o dei valutatore/i, definizione dei capitoli o mandati valutativi (*terms of reference*), interlocuzione tecnica e metodologica con il valutatore, in un'ottica di pluralismo metodologico, attività di restituzione e disseminazione.¹⁵ Tale attività, indubbiamente onerosa, consente non solo di ottenere prodotti di valutazione di qualità elevata, ma anche di trasferire efficacemente le conoscenze ottenute all'amministrazione e, nel contempo, aumentarne le capacità. L'approccio prevede, infatti, un serrato dialogo tra i valutatori impegnati effettivamente nelle ricerche, i responsabili della gestione tecnica e l'amministrazione.

Il Regolamento del FEASR richiede la valutazione di ciascun "programma di sviluppo rurale", che dovrà produrre come minimo un rapporto di valutazione intermedia e un rapporto di valutazione ex post. Spetta alle Autorità di gestione individuare le modalità organizzative migliori per l'affidamento di tali attività.¹⁶ Oltre alle valutazioni intermedie dei programmi FEASR, è opportuno, con riferimento agli ambiti di complementarità e integrazione tra politica regionale unitaria e politica di sviluppo rurale, avviare valutazioni ad hoc. Ciò richiede coordinamento all'interno delle amministrazioni regionali e condivisione delle attività per, ad esempio, definire le domande di valutazione; individuare le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione delle valutazioni; mettere a disposizione del valutatore, da parte di ciascuna autorità di gestione, tutte le informazioni relative all'attuazione dei programmi; utilizzare i risultati delle valutazioni ad hoc nelle valutazioni dei programmi FEASR e nelle sedi istituzionali di discussione su tali programmi.

5. Orizzonte temporale e tempistica

A differenza di quanto accaduto nel passato, né il QSN, né i regolamenti comunitari forniscono una tempistica prestabilita per le valutazioni (con l'eccezione dell'intervento comunitario a favore dello sviluppo rurale a titolo del FEASR, vedi Box 2). Il Piano, quindi, stabilirà tale tempistica, partendo

¹⁵ La gestione tecnica della valutazione può essere effettuata da soggetti interni all'amministrazione (p.e., il Nucleo di valutazione) o da soggetti esterni, a loro volta individuali o collettivi, come lo Steering Group.

¹⁶ Il Piano, quindi, riconcilierà, nei limiti del possibile, e renderà leggibili gli approcci dissimili dell'impianto valutativo del Regolamento FEASR (rimasto simile a quello che caratterizzava la valutazione dei Fondi Strutturali nel 2000-2006) e dell'impianto valutativo del QSN.

dall'individuazione dei momenti in cui le amministrazioni e i loro partner avranno bisogno dei risultati delle valutazioni per le loro decisioni. Per individuare questi momenti, si può utilmente partire dalle scadenze riguardanti l'intero complesso della politica regionale unitaria (vedi Box 1).

Box 1. Principali scadenze relative alla politica regionale unitaria

- La prima fase di attuazione (2008 e 2009) dovrà essere sostenuta attraverso valutazioni degli effetti degli interventi degli anni precedenti;
- L'Unione Europea procederà ad una *policy review* sulla politica di coesione nel 2010; per fornire materiale utile per la preparazione delle posizioni dell'Italia e della Commissione Europea, vanno approntati risultati (anche parziali) di valutazione sugli effetti tra ottobre 2008 e l'estate del 2009;
- la Delibera CIPE 21 dicembre 2007 di attuazione del QSN prevede per il 2011 un momento di riflessione sulla perdurante validità delle strategie individuate dal QSN e dei Documenti di strategia (DUP e DUSS), alla luce degli effetti prodotti;
- in prossimità della scadenza del periodo di programmazione presumibilmente comincerà un processo di ripensamento della politica regionale.

A tali momenti vanno aggiunte le scadenze relative alla valutazione intermedia degli interventi della Politica di Sviluppo Rurale (vedi Box 2).

Box 2. Principali scadenze relative alla politica di Sviluppo Rurale

- La valutazione ex post dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2000-2006 dovrà essere condotta da valutatori indipendenti (spesso già selezionati) e portata a compimento entro la fine del 2008;
- Entro il 2008 va selezionato un valutatore indipendente che condurrà una valutazione in itinere di ogni singolo programma di sviluppo rurale.
- Entro il 2010 va consegnato un rapporto di valutazione intermedia di ciascun programma;
- Entro il 2015 va consegnato un rapporto di valutazione ex post di ciascun programma;
- Entro il 2010 va portato a compimento il processo, già avviato, di revisione della politica agricola comune (*Health check*), inclusa la politica di sviluppo rurale.

Sarà, poi, necessario individuare eventuali scadenze significative relative a ciascuna amministrazione regionale o centrale. Inoltre, è opportuno collegare, durante l'anno, i tempi di consegna dei rapporti preliminari o finali alla cadenza degli incontri in cui si discute delle *policy*, come, ad esempio, le riunioni degli organismi di sorveglianza o gli incontri annuali o le sessioni sulla politica regionale unitaria.

Una volta definite le scadenze in cui ricevere i risultati delle valutazioni, ai fini della definizione della tempistica delle singole valutazioni, bisognerà individuare i momenti in cui cominciare ciascun processo valutativo, tenendo conto dei tempi necessari per la specificazione delle domande, la definizione del capitolato (per le valutazioni esterne) o del mandato di valutazione (per le valutazioni interne), la selezione dei valutatori, lo svolgimento delle ricerche, la stesura dei rapporti e degli altri strumenti di restituzione e disseminazione dei risultati. Sebbene sia impossibile indicare un tempo standard che valga per tutte le valutazioni, il SNV cercherà, nelle interlocuzioni, di fornire indicazioni sulla base dell'esperienza. Il tempo necessario dipende, infatti, dalla complessità dell'oggetto della valutazione, dalla disponibilità di dati, dall'innovatività dei metodi o dalla novità delle questioni, dalla necessità di ricorrere ad indagini di campo. Appare evidente come solo in casi eccezionali siano sufficienti pochi mesi per svolgere un processo valutativo.

Il Piano delle valutazioni riguarda l'intero periodo di programmazione, un periodo troppo lungo perché si decida una volta per tutte, sia pure in linea di principio, cosa valutare. Sarà quindi consigliabile definire gli ambiti oggetto di valutazione per i prossimi tre anni e definire

gradualmente (p.e., con cadenza annuale) il percorso da intraprendere per gli anni successivi. Un orizzonte temporale più lungo sarà, infatti, possibile solo per un numero limitato di valutazioni.

6. Meccanismi per individuare oggetti e domande di valutazione

Il QSN estende l'obbligo di condurre valutazioni all'intera politica regionale, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Ciò non significa che tutti gli interventi sono oggetto di valutazione, ma che temi e domande di valutazione non trovano confini nelle diverse fonti di finanziamento.

Data la natura della politica regionale, infatti, valutare l'insieme degli interventi finanziati da una fonte finanziaria risulta da una parte eccessivamente complesso (ciascuna fonte finanzia un numero estremamente ampio ed eterogeneo di interventi), dall'altra non esaustivo: è relativamente raro, infatti, che settori di intervento o anche solo progetti complessi siano finanziati da una sola fonte. Vanno sottoposti a valutazione, quindi, gli effetti di interventi, comunque finanziati, ad esempio: un settore (p.e., ricerca) o uno strumento (p.e., incentivi alle imprese), o effetti su un'area geografica (p.e., un distretto), su un tipo di territorio (p.e., aree protette), su un problema (p.e., esclusione sociale), o su un gruppo (p.e., giovani agricoltori, donne in rientro nel mercato del lavoro).

La scelta degli ambiti di valutazione più significativi dipenderà dalle scelte strategiche e dalle relative esigenze conoscitive.¹⁷ Gli oggetti da valutare, comunque, sono quelli su cui sono sollevate, o possono essere utilmente sollevate, questioni cruciali di efficacia rispetto ai processi di sviluppo regionale e su cui la valutazione può fornire elementi dirimenti.¹⁸

Il Piano si configura come uno strumento flessibile in relazione alle valutazioni da condurre, la cui lista sarà aggiornata o completata nel tempo. Il Piano esplicherà, quindi, i meccanismi per individuare gli oggetti e le domande di valutazione. L'individuazione delle domande di valutazione¹⁹ implica due momenti, concettualmente distinguibili anche se strettamente connessi: da una parte la scelta, da operare a livello del Piano, di domande generali che consentano l'individuazione degli oggetti da valutare (un insieme di progetti, un progetto integrato, uno strumento di *policy*, un'area o un tipo di aree, un problema, l'intervento in un settore, un gruppo sociale, etc.), dall'altra la specificazione delle domande di valutazione (quali effetti su quel

¹⁷ Alcune esperienze nella selezione di domande di valutazione sono state accumulate nel 2004-2005, in corrispondenza con l'aggiornamento della valutazione intermedia dei programmi 2000-2006 dell'Ob.1. Regioni ed amministrazioni centrali hanno individuato parti circoscritte del programma da sottoporre a valutazione. Tuttavia, solo in casi sporadici (Campania, DPS) parti della valutazione di un programma sono state affidate a compagini diverse.

¹⁸ Tali temi cruciali possono essere segnalati da:

- evidente rischio di inefficienza e/o di scarsa efficacia della spesa (messi in luce, p.e., da evidenza pregressa, come i lavori di valutazione avviati nel periodo 2000-2006 o le valutazioni ex ante);
- esistenza di controversie:
 - relative ad aspetti della politica regionale (aiuti di stato, formazione, ricerca) o al rapporto tra politica nazionale e politiche regionali o settoriali;
 - rispetto ad effetti finali, in termini di disuguaglianza, povertà, divari di sviluppo, riequilibrio territoriale;
 - sorte durante le negoziazioni 2007-2013 o durante la programmazione 2000-2006;
- necessità di assumere decisioni in alcuni campi, per cui bisogna predisporre tempestivamente dati ed informazioni;
- interventi fortemente innovativi o che hanno natura di "pilota";
- interventi riproposti in modo analogo in più periodi di programmazione senza evidenti effetti positivi.

¹⁹ Nel passato, il SNV per l'Obiettivo 1 ha già elaborato un modulo di linee guida sulle domande di valutazione in occasione dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie dei programmi 2000-2006 (parte I, "Le domande di valutazione" del modulo VI di Linee guida, "Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa", disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/moduli/Modulo_VI.pdf). L'impianto concettuale di tale modulo è tuttora valido e può essere utilizzato per i compiti attuali.

territorio, quale aspetto di quel settore o di quello strumento, etc.), da definire in modo preciso al momento in cui si comincia a realizzare la singola valutazione²⁰.

6.1. Proposte di domande di valutazione

L'orientamento del QSN (e dei regolamenti) è in favore di una condivisione quanto più ampia possibile, in modo da assicurare credibilità ai processi valutativi, da soddisfare le esigenze informative dei soggetti coinvolti (quindi da sottrarre le valutazioni all'autoreferenzialità di singoli gruppi di attori), e da predisporre valutazioni effettivamente utilizzabili dalla comunità di *policy*. E' fondamentale che il Responsabile del Piano, nell'individuare le valutazioni da condurre, tenga in considerazione le esigenze conoscitive dei programmatori, degli attuatori (all'interno e all'esterno delle amministrazioni), dei partner istituzionali e del partenariato sociale ed economico, ma anche del dibattito complessivo sulla *policy*. Affinché la valutazione possa tener conto di tali molteplici istanze, le domande di valutazione vanno costruite con un approccio partecipativo, ma vanno anche ritrovate modalità organizzative appropriate per la gestione delle ricerche e per la disseminazione dei risultati per far sì che tale approccio non venga poi deluso nella pratica.

Proposte di strumenti, settori, problemi da sottoporre a valutazione possono scaturire da:

- suggerimenti del Nucleo, sulla base dell'individuazione di esigenze informative scaturite, p.e., da precedenti lavori di valutazione, oppure osservate durante esercizi di auto-valutazione o durante l'attuazione o la programmazione;
- indicazioni scaturite da passati esercizi di valutazione (intermedia 2000-2006 e relativo aggiornamento, valutazioni ex ante, altre);
- richieste delle diverse parti dell'amministrazione regionale o centrale, sulla base della necessità di assumere decisioni di programmazione o attuazione e dell'andamento dell'attività di sorveglianza;
- richieste provenienti dai partner istituzionali (p.es., Comuni, Province, attuatori, soggetti responsabili della tutela dell'ambiente o delle pari opportunità, Commissione Europea), dai partner sociali e da vari soggetti della società civile;
- tematiche che sembrano essere ricorrenti, ancorché non necessariamente trattate in maniera soddisfacente, nel dibattito pubblico.

Sono possibili due modi tra loro complementari per raccogliere proposte:

- durante gli incontri di discussione sulle politiche regionali, come riunioni degli organismi di sorveglianza, incontri annuali con la Commissione Europea, etc. Questa modalità ha il vantaggio di essere semplice e di collegare la scelta sulle valutazioni da intraprendere con il dibattito sull'attuazione degli interventi, ma consente di raggiungere solo un sottogruppo di attori e rischia, a seconda del tempo che è realistico dedicare al tema, di rivelarsi superficiale.
- attraverso raccolte *ad hoc*. Possono, per esempio, essere organizzati incontri per presentare questioni e nodi delle politiche e raccogliere domande e proposte di valutazione dall'interno delle amministrazioni, dal partenariato istituzionale e sociale e, soprattutto, da soggetti della società civile, in un'ottica di partenariato allargato che coinvolga anche cittadini non rientranti all'interno di rappresentanze formali, giornalisti, etc.

²⁰ Sebbene tale distinzione sia importante sul piano concettuale e per organizzare i percorsi di definizione del piano, essa è, invero, assai sfumata nella pratica: non è possibile pensare a cosa valutare in astratto, senza, cioè, porsi domande di valutazione (quali aspetti indagare e perché è importante indagarli).

6.2. Indicazioni dei regolamenti comunitari²¹

Vi sono inoltre esigenze valutative che derivano direttamente dal Regolamento generale sui Fondi Strutturali e/o dal QSN che vanno tenute presenti, in particolare l'eventualità di attivare valutazioni in itinere strettamente connesse alla sorveglianza dei Programmi Operativi: valutazioni vanno avviate "laddove la loro [dei programmi] realizzazione si allontani in maniera significativa rispetto agli obiettivi inizialmente fissati o laddove siano presentate proposte per la revisione dei programmi operativi (...)" (art.48 comma 3, Reg. (CE) 1083/2006).

Esistono vari modi di soddisfare la prescrizione regolamentare:²² a) prevedere già nel Piano di intraprendere sin dall'inizio valutazioni ex post su oggetti che hanno fatto registrare problemi in passato e di orientare le prime valutazioni in itinere sulle aree innovative dei programmi, che potrebbero scontare un inizio lento proprio a causa della loro relativa novità; b) utilizzare a sostegno di proposte di variazioni dei programmi risultati di valutazioni rilevanti già svolte, integrandole, laddove necessario, da elementi derivanti da una valutazione ex ante delle revisioni proposte e/o c) individuare meccanismi che, basati sull'osservazione dell'attuazione degli interventi (rilevabile soprattutto attraverso il sistema di sorveglianza), segnalino la necessità di procedere a valutazioni.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vanno individuate questioni da valutare laddove l'attività di sorveglianza (che utilizza informazioni e notizie dirette sull'attuazione accanto all'osservazione dei dati di monitoraggio) evidenzia criticità o scostamenti rispetto alle aspettative. Tali scostamenti possono evidenziarsi, inoltre, durante le attività di auto-valutazione. Infine, possono essere considerati segnali interessanti il verificarsi di eterogeneità rilevanti tra regioni o aree sub-regionali (nel medesimo settore di intervento) o significative diversità tra attuazione, programmazioni regionali, ed indicazioni della programmazione nazionale.

Il regolamento parla, anche, di valutazioni di natura strategica od operativa.²³ Questa distinzione appare suggerire che sono possibili diverse fonti rilevanti per le domande di valutazione: l'esigenza di condurre valutazioni, infatti, può provenire sia da questioni generali, legate alla *policy*, sia da questioni apparentemente più circoscritte, provenienti dalle difficoltà dell'attuazione. Per risolvere tali difficoltà è necessario accumulare conoscenza, di volta in volta, su questioni di rilevanza, coerenza, efficacia o efficienza di parti dell'intervento.

Non è necessario specificare per ogni valutazione se essa ricade in una o nell'altra categoria. Nelle singole concrete valutazioni, infatti, i due aspetti sono strettamente collegati: una valutazione che origina da una difficoltà di attuazione potrebbe, infatti, se ben condotta, portare a scoprire punti di debolezza di natura strategica nel disegno o nella teoria degli interventi e vice-versa. Inefficienze, per esempio, possono derivare dall'aver sottovalutato aspetti istituzionali nel disegno degli

²¹ Per le indicazioni relative al FEASR, vedere paragrafo 4.

²² Va notato che le prescrizioni regolamentari appaiono più come richieste relative a come e quando utilizzare le valutazioni, che quali compiuti meccanismi di individuazione delle valutazioni da intraprendere. Le indicazioni regolamentari non sono di facile applicazione, poiché il sistema degli indicatori contenuto nei programmi solitamente fornisce una parziale quantificazione degli obiettivi solo al 2013, ma non delinea un sentiero di avvicinamento a tali obiettivi. Ciò rende impraticabile basare sul sistema degli indicatori la verifica di scostamenti significativi che diano luogo all'avvio di valutazioni. Peraltro, la necessità di uno strumento in grado di segnalare tempestivamente la necessità di "controllare" se l'andamento del programma è in linea con quanto definito è del tutto evidente. A tale scopo una attività preliminare per individuare le valutazioni operative potrebbe consistere nella costruzione di un sentiero "virtuoso" del programma con il quale confrontarsi periodicamente. E' auspicabile che tali sentieri siano previsti per gli obiettivi ritenuti più rilevanti e posti all'attenzione dei tavoli responsabili della sorveglianza dei programmi.

²³ "Le valutazioni possono essere di natura strategica al fine di esaminare l'evoluzione di un programma o di un gruppo di programmi rispetto alle priorità comunitarie e nazionali oppure di natura operativa al fine di sostenere la sorveglianza di un programma operativo" (art. 47 comma 2 reg. (CE) 1083/2006).

interventi. E' importante, quindi, evitare di restringere il campo di indagine dei valutatori, identificando strettamente la natura di una valutazione come strategica od operativa.

Di natura diversa sono i requisiti posti dal regolamento del FSE. Esso, infatti, richiede che le valutazioni di interventi che abbiano goduto di finanziamenti a titolo del FSE prendano in considerazione il contributo che gli interventi hanno portato alla Strategia Europea per l'Occupazione e agli obiettivi comunitari in termini di inclusione sociale, di non discriminazione e pari opportunità tra donne e uomini, e di istruzione e formazione (Art. 4, Reg. (CE) 1081/2006). Anche qui, esistono varie modalità di tenere conto, nella valutazione, di tali requisiti. L'effettiva conduzione di valutazioni di impatto occupazionale è subordinata all'individuazione precoce delle valutazioni da svolgere. Alcuni metodi per valutare gli impatti occupazionali, infatti, richiedono modalità di organizzazione de gli interventi finalizzate alla produzione ed elaborazione dei dati.

Per quanto riguarda il principio di pari opportunità, il QSN vi fa esplicito richiamo (vedi paragrafo successivo). Gli effetti degli interventi sulle condizioni sociali, in particolare sulla riduzione (o, al contrario, incremento) dell'esclusione sociale sono tra gli effetti più importanti delle politiche di sviluppo, e vanno certamente presi in considerazione nel momento in cui valutano (e quindi si giudicano) gli interventi. Anche per questo aspetto è possibile iniziare valutazioni specifiche degli effetti di inclusione sociale degli interventi oppure, in alternativa, approfondire questo, tra altri aspetti, nelle singole valutazioni di settore, territorio o strumento.

6.3. Temi trasversali e sviluppo rurale

Il QSN richiede, inoltre, di prestare attenzione nelle valutazioni *“ai temi trasversali rilevanti a livello nazionale e comunitario, in particolare alle pari opportunità e non discriminazione e ai principi di sviluppo sostenibile”*. Questa esigenza va quindi considerata nella fase di individuazione degli oggetti da valutare.²⁴

La valutazione di questi temi trasversali potrà riferirsi sia agli interventi della politica regionale esplicitamente finalizzati al raggiungimento di obiettivi ambientali o di parità di genere, sia agli interventi e ai fattori che possono aver influito sulla situazione effettiva (ambientale o di genere²⁵). Pertanto, il Piano dovrà stabilire quando lanciare una o più valutazioni relative all'integrazione dei temi trasversali nelle politiche regionali e quando prevedere un approfondimento su tali temi nelle valutazioni relative ad altri settori, al territorio o a strumenti.

Nel caso specifico delle questioni ambientali, alcuni spunti utili per la selezione degli oggetti da valutare possono derivare dagli esiti della valutazione ambientale strategica (VAS) condotta per i programmi operativi e per i programmi di sviluppo rurale, ove applicabile, e dalle osservazioni raccolte nel corso delle consultazioni svolte per la procedura di VAS stessa. Giova ricordare che la VAS, come prevista dalla Direttiva 2001/42/CE (nonché dalla normativa di recepimento nazionale), prevede un obbligo di monitoraggio degli effetti ambientali significativi dei programmi, con la finalità di accompagnare l'attuazione e di fornire indicazioni sull'andamento degli interventi programmati, nonché un supporto informativo per l'eventuale adozione di misure correttive. Come

²⁴ In particolare, il QSN ribadisce che *“Le esigenze conoscitive su aspetti ed effetti ambientali della programmazione devono trovare adeguato riscontro nei piani di valutazione e nella definizione, nell'ambito di processi partecipativi, della domande e delle ricerche valutative”* e che *“Le Amministrazioni assicurano che l'organizzazione della valutazione, del monitoraggio e del supporto metodologico siano adeguati all'integrazione della dimensione ambientale nelle valutazioni”* (cfr. QSN, pag. 268).

²⁵ Per esempio, nel caso degli impatti sulle pari opportunità, interazione tra interventi oggetto di finanziamento e le norme contrattuali o la disponibilità di servizi sociali predisposti a scopi più generali.

richiamato nel QSN, tali attività rappresentano una opportunità e una base di partenza per la considerazione nelle valutazioni degli aspetti di impatto ambientale.

Con riferimento alla complementarità e integrazione tra politica regionale unitaria e politica di sviluppo rurale, nella definizione degli oggetti da valutare può essere opportuno prendere a riferimento gli ambiti di azione comune individuati nel PSN e nel QSN (es.: ricerca, logistica del sistema agroalimentare, infrastrutture territoriali, formazione, tutela e valorizzazione aree Natura 2000, strategia azioni volte a prevenire gli incendi, sviluppo economico delle aree rurali, qualità della vita nelle aree rurali, turismo e risorse culturali nelle aree rurali, progettazione integrata).

6.4. Le caratteristiche della programmazione

Il QSN e le sue disposizioni di attuazione richiedono che si conducano valutazioni *ex post* di interventi già realizzati e relativi a precedenti fasi di programmazione. Nell'ambito degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali, non sono state finora estesamente condotte valutazioni *ex post*. Inoltre, una parte della politica, in particolare gli interventi finanziati a valere sul FAS, solo in casi isolati è stata sottoposta a valutazione. Questo complesso di interventi costituirà, almeno fino al 2010, un oggetto preferenziale delle valutazioni.

Innanzitutto, va osservato che i programmi si pongono obiettivi ai quali concorrono politiche ideate e attuate su più livelli, comunitario, nazionale, regionale, interregionale. Una valutazione che tenga conto di tali interazioni può evidenziare anche effetti inattesi (positivi e negativi) e pone questioni valutative simili a quelle da affrontare quando si valuta l'impatto degli interventi su temi trasversali, come le pari opportunità o lo sviluppo sostenibile.

In realtà, date le caratteristiche della politica regionale e dei processi di valutazione, sarà sempre necessario ricostruire *a posteriori* i confini dell'intervento oggetto di valutazione ed in tal modo identificare le azioni che possono aver giocato un ruolo rilevante per i temi e le domande di interesse. Nel fare questo, il valutatore avrà l'opportunità di evidenziare le conseguenze dei diversi sistemi di regole (nazionale e comunitario) sui processi, sulla *governance*, sugli effetti sul territorio. In particolare, la ricostruzione del campo di policy indagato consente di evidenziare in modo esplicito quali azioni sono state co-finanziate dall'Unione Europea, così contribuendo ad indagare il cd. "valore aggiunto comunitario."²⁶

7. Meccanismi per garantire la qualità dei processi valutativi

Il Piano individuerà meccanismi per garantire la qualità delle singole valutazioni. La qualità di un valutazione si riferisce a molteplici dimensioni, che riguardano sia i processi (p.e., l'individuazione delle domande, la restituzione, la disseminazione, la ricerca), sia i prodotti (p.e., il rapporto di valutazione, l'*executive summary*, le sintesi da inserire sul sito dell'amministrazione).²⁷ Per garantire buoni processi valutativi è fondamentale che le amministrazioni, i loro partner sociali ed istituzionali, e gli utilizzatori delle politiche abbiano interesse a conoscere i risultati delle

²⁶ Il tema del "valore aggiunto comunitario" per la politica regionale presenta difficoltà di concettualizzazione da affrontare esplicitamente in sede di formulazione di domande di valutazione. La Guida alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico (Guida), disponibile in italiano al sito <http://www.retenuvv.it/utilita/guide/evalsed.php> (in inglese www.evalsed.com) fornisce un orientamento. Proposte, alla luce della letteratura, sono in Stame 2008.

²⁷ Per una trattazione della qualità delle valutazioni è possibile fare riferimento, oltre che alla Guida, anche al Modulo III "Criteri di qualità per le valutazioni" delle Linee Guida elaborate dal SNV per orientare le valutazioni intermedie dei PO Ob.1 2000-2006 (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/moduli/Modulo_III.pdf). L'impianto concettuale del modulo, infatti, è tuttora valido, una volta che si tenga conto delle notevoli differenze di approccio e di costruzione istituzionale tra il periodo di programmazione 2000-2006 e il 2007-2013.

valutazioni e che si svolga un'efficace gestione tecnica della valutazione (vedi sopra, paragrafo su *Come organizzare le valutazioni*). Mentre non esiste una "ricetta" per garantire tale interesse, esistono meccanismi da attivare per garantire buoni processi valutativi. Si danno qui cenni su tre di questi: la costituzione di uno Steering Group, l'individuazione di un *advisory group*, oppure la conduzione di una meta-valutazione.²⁸ Se necessario, il SNV fornirà ulteriori orientamenti.

7.1. Steering Group per la singola valutazione

La Commissione Europea suggerisce di creare Steering Group per le singole valutazioni.²⁹ Il ruolo dello Steering Group è di "guidare, coordinare il processo di valutazione nel suo complesso"³⁰ garantendo la credibilità e l'utilità della valutazione. Possibili funzioni di uno Steering Group sono:

- rappresentativa: rappresentare, nella concezione e conduzione della valutazione, gli interessi dei soggetti coinvolti nell'azione pubblica: l'amministrazione responsabile, destinatari, partner istituzionali, partner sociali, gruppi interessati al tema, al programma, al territorio. Questa funzione rileva in situazioni di conflitto, oppure quando le informazioni rilevanti sono disperse e difficilmente reperibili presso gli *stakeholder*, oppure quando alcuni punti di vista risultano sottorappresentati;
- di "mediazione culturale". Lo Steering Group realizza una mediazione culturale fra, da una parte, il valutatore o il gruppo di valutazione e, dall'altra, gli *stakeholder* e la struttura dell'Amministrazione. Questa funzione assume particolare rilevanza nei casi in cui la pratica della valutazione è nuova per l'amministrazione o i suoi partner, e, quindi, c'è bisogno di un soggetto che faciliti il trasferimento mutuo di informazioni.
- tecnico-metodologica. Lo Steering Group assicura che le attività di valutazione producano risultati utilizzabili dai committenti e dagli *stakeholder*, fornendo al valutatore un interlocutore che sia in grado di sostenerne le scelte tecniche. Tale funzione è rilevante quando l'amministrazione desidera accentuare l'indipendenza del valutatore o quando la valutazione presenta particolare complessità per la natura dell'oggetto o dei metodi utilizzati.

Box 3: Funzioni, composizione e obiettivo di vari tipi di Steering Group

Funzione	Componenti	Cosa protegge
Rappresentativa	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Stakeholder</i> • Amm. Responsabile (Eventuale) 	Ampia rappresentazione di punti di vista divergenti
Mediazione "culturale"	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentanti di <i>stakeholder</i> • Esperti di metodologia • Esperti di settore/area • Amm. Responsabile (Eventuale) 	Indipendenza del valutatore Qualità dei processi valutativi
Tecnica-metodologica	<ul style="list-style-type: none"> • Esperti di metodologia • Esperti di settore/area 	Qualità dei processi valutativi Indipendenza del valutatore

Le funzioni, così rappresentate in modo schematico, nella realtà si combinano, ma alcune, p.e., la rappresentanza, rivestono maggiore peso in alcune situazioni che in altre. A ciascuna di esse

²⁸ Qui il termine meta-valutazione indica la valutazione di una valutazione, svolta da un soggetto terzo, spesso incaricato della meta-valutazione dal committente. In altri contesti, il termine indica, invece, una analisi condotta consolidando, secondo una tra varie tecniche esistenti, i risultati di valutazioni già svolte.

²⁹ Da una ricognizione svolta dal SNV, appare che alcuni Stati membri hanno definito uno Steering Group di Piano (la cui funzione è, quindi, assicurare la condivisione allargata delle principali decisioni del Piano) e vi hanno attribuito anche la funzione tecnica del presidio della qualità e dell'indipendenza delle singole valutazioni. Probabilmente, questa soluzione è più adatta a politiche di settore. Poiché le due funzioni sono concettualmente diverse, e richiedono un disegno istituzionale e competenze disomogenee, nel contesto italiano si è preferito scinderle.

³⁰ Guida alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico, <http://www.retenuv.it/utilita/guide/evalsed.php>.

corrisponde, in linea di massima, una composizione dello Steering Group (vedi box 3). Quando le funzioni relative alla rappresentanza assumono un'importanza maggiore, p.e., lo Steering Group darà spazio alle posizioni contrapposte, includendo soggetti provenienti dagli *stakeholder*.

Attraverso le proprie attività (vedi Box 4), lo Steering Group sostiene la terzietà del valutatore, poiché fa sì che questi non dipenda direttamente dall'amministrazione, ma, piuttosto, interloquisca con soggetti terzi (p.e., esperti riconosciuti di metodologia o settoriali) o i cui interessi sono contrapposti (p.e., rappresentanti di vari gruppi coinvolti nella policy). E', quindi, da vagliare attentamente di volta in volta l'opportunità che esso includa rappresentanti dell'Amministrazione.

Box 4. Possibili compiti di uno Steering Group

Normalmente gli Steering Group svolgono alcuni tra i compiti sotto elencati:

1. avviare la valutazione in linea con quanto previsto dal piano,
2. stilare il capitolato e/o il mandato di valutazione,
3. selezionare il/i valutatore/i (nel caso di valutazioni esterne)
4. contribuire alla definizione e precisazione delle domande di valutazione,
5. facilitare il trasferimento delle informazioni necessarie dall'amministrazione,
6. assicurare che le informazioni disponibili siano utilizzate dai valutatori,
7. condurre l'interlocuzione metodologica con il valutatore sui metodi impiegati,
8. consentire discussioni tra gli *stakeholder*,
9. sostenere il valutatore nello sforzo di raccogliere conoscenza dispersa tra numerosi *stakeholders*,
10. fornire ai responsabili della gestione amministrativa della valutazione giudizi relativi alla conduzione dei lavori,
11. vegliare sulla produzione di rapporti ed altri prodotti della valutazione,
12. sostenere la disseminazione dei risultati della valutazione.

Invece di costituire uno Steering Group per ciascuna valutazione, è possibile costituire un gruppo unico per l'insieme (o un sottoinsieme) delle valutazioni, articolato in sottogruppi, ciascuno dei quali segue una singola valutazione. Risulta, in questo caso, particolarmente importante la funzione della segreteria tecnica dello Steering Group, che in linea di massima sarà affidata al Nucleo di valutazione. Naturalmente, ciò non accadrà per gli Steering Group che seguono le valutazioni condotte direttamente dal Nucleo.

7.2. Altri meccanismi di presidio della qualità

Lo Steering Group non costituisce l'unico modo di presidiare la qualità delle valutazioni. In presenza di una gestione tecnica intensa, effettuata da un soggetto che abbia una sufficiente terzietà (p.e., il Nucleo), sono possibili altre modalità: gruppi di *advisor* e metavalutazione.³¹

Il gruppo di *advisor*, al contrario dello Steering Group, che è costituito dall'amministrazione, viene costituito dal valutatore che si costituisce, così, un ambito di discussione libero sulle scelte che è chiamato a fare durante la valutazione. Non ha funzioni formalizzate ed opera su base volontaria.

La meta-valutazione³² è un processo di valutazione della valutazione: un soggetto (un individuo, un gruppo) sottopone a scrutinio i prodotti ed i vari aspetti della conduzione della valutazione stessa, in modo da esprimere un giudizio sulla correttezza rispetto a standard o criteri individuati volta per volta.

³¹ Tali meccanismi possono operare anche congiuntamente tra loro e con uno Steering Group.

³² Scriven 1969; Preskill 2005.

8. Attività valutative a livello locale e costruzione di capacità

Le attività valutative possono essere condotte anche dal livello locale (p.e., da parte degli organismi responsabili di un progetto integrato, o da Enti locali di un'area che è stata interessata dagli interventi) o, comunque, coinvolgere più strettamente il livello locale, in particolare per quei temi che hanno una connotazione territoriale più spiccata (ad es. la strategia per le città), e per le materie delegate, (ad es. formazione e sviluppo rurale) per le quali le province svolgono un ruolo rilevante. Il Piano può includere un numero limitato di tali attività valutative, evidenziando i meccanismi per attivarle e le risorse da dedicarvi (p.e., impegno del Nucleo di valutazione, risorse finanziarie, etc.).

Potrà essere necessario accompagnare tali valutazioni con attività di costruzione della capacità valutativa a livello locale, rilevanti anche per aumentare la capacità delle istituzioni locali di apprendere dai processi valutativi in cui sono coinvolte e, quindi, di migliorare l'attuazione degli interventi e la sostenibilità dei progetti.³³

Il QSN prevede che i Piani di valutazione possano eventualmente includere attività di costruzione di capacità di valutazione a livello locale, a favore, cioè, di soggetti attuatori o programmatori. Tali attività saranno preferibilmente condotte direttamente dal Nucleo, con il sostegno del SNV. Qualora fosse necessario ricorrere al mercato per condurre alcune di queste attività (p.e., per realizzare iniziative di formazione), esse non potranno in nessun caso essere finanziate facendo ricorso alle risorse dedicate alla conduzione di valutazioni. Piuttosto, le risorse finanziarie dovranno correttamente essere rinvenute tra quelle, comunitarie e nazionali, destinate alla crescita istituzionale (p.e., programmi relativi alla *governance*).³⁴

9. Lista di valutazioni

Il Piano esporrà in schede sintetiche le informazioni fondamentali relative a ciascuna valutazione, in modo da fornire una visione d'insieme delle attività di valutazione, del loro procedere, delle risorse ad esse dedicate e soprattutto di quali risultati aspettarsi, quando saranno disponibili e come ottenerli. Tali schede andranno aggiornate periodicamente. Le schede conterranno indicazioni su:

- l'oggetto della valutazione,
- il momento in cui verrà intrapresa,
- i valutatori (interni o esterni).

Prima che la valutazione sia intrapresa sarà sufficiente indicare se la valutazione sarà interna o esterna. Durante la conduzione, sarà opportuno evidenziare i soggetti (p.e., il Nucleo, o il nome delle eventuali società). Conclusa la valutazione, sarà opportuno indicare i nomi di coloro che l'hanno effettivamente svolta,

- i meccanismi di presidio della qualità prescelti per la singola valutazione,
- le risorse (finanziarie e umane).

Man mano che l'attuazione del Piano avanza e se ne specificano gli elementi, il Piano indicherà le risorse umane del Nucleo e dell'amministrazione dedicate alla singola valutazione, possibilmente specificando orientativamente la quantità di giorni/persona necessari per i compiti principali e salvaguardando, durante le valutazioni, la privacy delle

³³ A tal fine il Nucleo regionale potrebbe anche prevedere una propria articolazione a livello territoriale, con unità collocate sul territorio, che abbiano compiti legati a particolari obiettivi territoriali.

³⁴ Le linee guida della Commissione Europea richiedono che i Piani specifichino attività di costruzione di capacità di valutazione. In Italia, tali attività in favore delle amministrazioni centrali e regionali sono condotte nell'ambito del SNV. Ciò non impedisce, ovviamente, iniziative autonome, ma suggerisce che queste siano intraprese solo quando un'attività corrispondente non è offerta dal SNV. Tutte le attività di costruzione di capacità di valutazione vanno correttamente finanziate con risorse destinate all'incremento di capacità e non con quelle destinate alla valutazione.

persone fisiche. La scheda indicherà in modo esplicito il ruolo del Nucleo (assicura la gestione tecnica, oppure fa parte dello Steering group, oppure conduce direttamente la valutazione).

- i prodotti materiali e immateriali e la tempistica delle consegne.
Sarà opportuno evidenziare separatamente i prodotti attesi (con la data in cui sono attesi) da quelli che si rendono man mano disponibili. Inoltre, il Piano deve includere l'indicazione delle modalità di disseminazione e dove e come è possibile reperire i risultati della valutazione.

Un sottoinsieme significativo (p.e. quelli evidenziati nel box 5) di tali informazioni va reso pubblico (e aggiornato) con meccanismi adeguati (p.e., sul sito web dell'amministrazione, in una posizione visibile e comprensibile, collegata ai documenti programmatori), in modo da assicurare la fruibilità dei risultati delle valutazioni, nel rispetto della privacy degli individui.

Box 5: Informazioni sulle valutazioni

Oggetto	Data inizio	Data rapporto finale ³⁵	Prodotti preliminari previsti ³⁶	Prodotti realizzati e disponibili ³⁷	Chi valuta ³⁸	Restituzione ³⁹ e disseminazione

10. Pubblicità

Il QSN stabilisce che il Piano deve rispondere alle esigenze conoscitive dei partner istituzionali e sociali, ma anche dell'opinione pubblica e del cittadino. Oltre ad essere trasmesso alla Commissione Europea, al DPS, al Ministero del Lavoro e al SNV, il Piano va reso pubblico a vantaggio degli altri partner istituzionali, dei partner economico-sociali, dell'opinione pubblica, e degli esperti, ricercatori, professionisti che possono legittimamente aspirare a svolgere talune valutazioni.

Nei periodi successivi e almeno con cadenza annuale, l'Amministrazione titolare del Piano delle valutazioni relaziona sull'attuazione del piano stesso e sugli esiti delle valutazioni svolte o in svolgimento nelle sedi di sorveglianza – tecniche e politiche - di confronto sui programmi.

11. Risorse

Il Piano individua le risorse umane, finanziarie, ed organizzative da dedicare ai processi valutativi. Le attività, infatti, devono essere intraprese con un certo anticipo rispetto al momento in cui, nelle decisioni, nelle discussioni, e nei rapporti con il pubblico, emerge il bisogno di avere disponibili i risultati di valutazioni. Ciò si è tradotto, nel passato, in un sistematico sottodimensionamento delle attività di valutazione rispetto ai fabbisogni, soprattutto relativamente a quelle aree di *policy* per cui non vigevano obblighi di valutare.

³⁵ Indica entro quando aspettarsi i risultati finali della valutazione; una volta completata la valutazione, indica quando è stato prodotto il rapporto finale (o gli altri strumenti di restituzione e disseminazione, come seminari, etc.).

³⁶ Indica quali prodotti preliminari sono richiesti e quando dovranno essere realizzati.

³⁷ Indica, man mano che la valutazione procede, quali prodotti sono stati realizzati e come sono fruibili dal pubblico.

³⁸ Prima che la valutazione cominci effettivamente, questa colonna indica semplicemente se la valutazione sarà condotta internamente o esternamente o come autovalutazione. Iniziata la valutazione, questa sezione indicherà i soggetti che la conducono (il Nucleo, oppure la società o l'ATI, oppure se si tratta di individui).

³⁹ Indica, orientativamente, in quali occasioni sarà presentato l'avanzamento e/o i risultati delle valutazioni. Tali occasioni potranno essere stabilite *ad hoc* o all'interno di attività già programmate, come per esempio discussioni sulla politica regionale, o gli incontri relativi alla sorveglianza sulla programmazione unitaria o sui programmi operativi, etc..

Nell'individuare le risorse finanziarie, umane ed organizzative, il Piano dovrebbe tener conto dei problemi manifestatisi in passato nelle valutazioni già effettuate.

11.1. Risorse finanziarie

Il QSN richiede, per le risorse finanziarie, la "congruità in relazione agli specifici obiettivi conoscitivi": esse, quindi, dovranno essere individuate sulla base del numero e della tipologia delle valutazioni che si intende intraprendere, non in percentuale della dimensione finanziaria delle risorse dedicate alla politica regionale. La difficoltà risiede nella circostanza che la pianificazione delle risorse va fatta in un quadro di flessibilità e per un orizzonte temporale piuttosto lungo.

Le risorse da considerare provengono dagli appostamenti per attività di assistenza tecnica nei programmi (FESR, FSE, FEASR e FAS) e vanno dedicate esclusivamente alla conduzione delle valutazioni. E' necessario individuare anche risorse che consentano un'efficace disseminazione dei risultati, preferibilmente all'interno delle risorse per la comunicazione. Tale budget dovrà necessariamente essere limitato. Eventuali attività di costruzione di capacità di valutazione o di formazione, invece, saranno finanziate su altre risorse previste per assistenza tecnica e miglioramento della capacità amministrativa all'interno della PA.

11.2. Risorse umane e organizzative

Nell'individuare le figure del Responsabile del Piano, i meccanismi per garantire la qualità delle valutazioni, le attività di disseminazione e di individuazione delle valutazioni, la conduzione diretta da parte del Nucleo delle valutazioni, il Piano fornisce anche una stima delle risorse umane dell'amministrazione necessarie per condurre le varie attività.

In particolare, ciò avviene per il Nucleo di valutazione, che deve essere messo in grado di assolvere alle molteplici e delicate funzioni di valutazione che è chiamato a svolgere, assieme alle altre attività (di sostegno alla programmazione ed all'attuazione, di creazione e disseminazione di conoscenza, etc.).

Inoltre, è opportuno che il Piano tenga conto delle risorse umane ed organizzative necessarie per impostare e gestire i momenti di discussione dei risultati delle valutazioni, all'interno delle occasioni di discussione sull'andamento della politica regionale, o in occasioni ad hoc.

Riferimenti

Commissione Europea, *Guida alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico*, <http://www.retenuvv.it/utilita/guide/evalsed.php> (in inglese www.evaled.com).

Commissione Europea (2006): Working paper N.5. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period.

Commissione Europea, DG Agri: *Manuale del quadro comune per il monitoraggio e la valutazione*.

Preskill H, (2005), Entries on the topics of evaluative inquiry for learning in organizations, process use, and appreciative inquiry in the *Encyclopedia of Evaluation*, S. Mathison, (Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Scriven M. (1969), "An introduction to meta-evaluation". *Educational Product Report*, 2, 36-38.

SNV, "Le domande di valutazione", parte I in *Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa*. Modulo VI Linee Guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi 2000-2006, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/moduli/Modulo_VI.pdf

SNV, *Criteri di qualità per le valutazioni*, Modulo III Linee Guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi 2000-2006, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/moduli/Modulo_III.pdf.

Stame N. (2008), "The European project, federalism and evaluation", *Evaluation*, vol. 14 n. 2.