POLICY BRIEF GOVERNARE I PROCESSI VALUTATIVI. L'ATTIVAZIONE DI UNO STEERING GROUP IN PIEMONTE

1 OBIETTIVI DELLA RICERCA

Le indicazioni comunitarie sulla valutazione riportano che "la valutazione on going include tutte le attività di valutazione da effettuarsi nel corso dell'intero periodo di programmazione, comprese le valutazioni ex ante, intermedia ed ex post, nonché qualunque altra attività connessa alla valutazione che l'autorità responsabile del programma ritenga utile per migliorare la gestione del programma stesso. Questo presuppone un'interazione tra le attività di valutazione, la definizione e il perfezionamento degli indicatori e la raccolta dei dati." (Commissione europea, 2006). Anche nella letteratura internazionale si pone particolare rilevanza sul fatto che i risultati delle valutazioni, e le valutazioni stesse, siano "usable" (Mark e Henry, 2004) e che, quindi, sia fondamentale che le Autorità di Gestione (AdG) siano in grado di governare il processo valutativo.

La Commissione europea ha sottolineato l'importanza delle capacità di organizzazione e del governo dei processi valutativi, consolidando gli indirizzi relativi all'attivazione di strutture di governance, come steering group (SG) o unità dedicate all'interno delle amministrazioni responsabili dei Programmi di sviluppo rurale (PSR). Tali indirizzi in Italia hanno trovato buoni livelli di attuazione.

.

2 GLI AMBITI DI GOVERNO

Governare una valutazione significa in primo luogo esprimere in modo chiaro e coerente il fabbisogno che sta alla base della valutazione stessa e quali domande debbano, conseguentemente, essere poste, anche in relazione alle peculiari caratteristiche del territorio, degli attori coinvolti e delle strutture sociali interessate e delle loro relazioni (Cagliero, 2012). In questo quadro, la capacità di avviare un dialogo con il valutatore diventa un elemento cruciale, come anche assicurare al valutatore le condizioni adeguate a svolgere la sua attività nel miglior modo possibile, attraverso le risorse necessarie (tempo e budget), la disponibilità dei dati, le relazioni con i rappresentanti della AdG, i contatti con i beneficiari e tutte le parti interessate.

La complessità della valutazione dello sviluppo rurale comporta la necessita per le AdG di individuare e definire strutture in grado di governare i processi di indagine e di analisi, soprattutto per migliorare l'utilizzo dei risultati.

In questo quadro, la Rete Rurale Nazionale (Bolli et al., 2010) ha fornito orientamenti specifici proponendo, oltre allo SG, l'adozione di diversi soggetti di governo della valutazione, ma anche del monitoraggio:

- Unità tecnica (UT): interna all'Amministrazione e di natura interdipartimentale;
- Nucleo di valutazione (NUVAL): con diversi assetti e mandati, ha generalmente un ruolo di sostegno per migliorare il dialogo con le altre politiche e per supportare l'approccio metodologico;
- Responsabile di valutazione: riveste solitamente compiti amministrativi e facilita i processi.

Tutti questi soggetti ricoprono ruoli diversi, ma complementari e la loro collaborazione e sinergia, in relazione alle varie esigenze organizzative delle diverse AdG, costituiscono strumenti per determinare una valutazione di qualità.

	Regolamento PSP (2021/2115)
Articolo 140 → Valutazione dei PSP	1. Le valutazioni dei piani strategici della PAC sono svolte dagli SM durante l'attuazione ed ex post per migliorare la qualità della progettazione e dell'attuazione dei piani. Gli SM valutano l'efficacia, l'efficienza, la rilevanza, la coerenza, il valore aggiunto a livello di Unione e l'incidenza dei loro PSP rispetto al contributo che questi apportano al conseguimento degli obiettivi generali della PAC (…). 2. Gli SM affidano le valutazioni a esperti indipendenti dal punto di vista funzionale. 3. Gli Stati membri provvedono a che siano in atto procedure per la produzione e la raccolta dei dati. 4. Gli SM redigono un piano di valutazione che fornisce indicazioni in merito alle attività di valutazione previste per il periodo di attuazione. 5. Gli SM presentano il piano di valutazione al comitato di monitoraggio (…). 6. L'autorità di gestione è responsabile del completamento di una valutazione ex post globale del PSP entro il 31 dicembre 2031. 7. Gli SM rendono pubbliche tutte le valutazioni

3 LO STRUMENTO DELLO STEERING GROUP

Il quadro unionale relativo ai processi di valutazione sottolinea da sempre l'importanza del coinvolgimento, e della derivante cooperazione, delle parti sociali, economiche e ambientali che compongono un territorio. In modo particolare, secondo i Servizi della Commissione tale ruolo di coinvolgimento attivo potrebbe essere assegnato a un gruppo direttivo, o di pilotaggio, o steering group (Cagliero, 2012).

La predisposizione di uno SG per accompagnare e supportare un ciclo di valutazione è un elemento potenzialmente cardine (EENRD, 2009). Uno SG può esplicitare ed estendere l'importanza di un processo valutativo e può contribuire ad accrescere tre rilevanti aspetti tecnici: la ownership, la *capacity building* e la governance stessa (Mark e Henry, 2004)

Lo steering group	
La motivazione	La creazione di uno steering group che accompagni e sostenga il processo di valutazione è altamente consigliabile e rappresenta la migliore pratica per coinvolgere e consultare gli stakeholder interni ed esterni coinvolti nella pianificazione e nell'attuazione dei programmi. Può ampliare l'importanza della valutazione all'interno degli organismi attuatori e contribuisce all'appropriazione e alla governance del processo di valutazione, consentendo loro di contribuire e influenzare il processo. In questo modo aggiunge valore ai risultati della valutazione e all'attuazione di eventuali raccomandazioni o aggiustamenti. Contribuisce inoltre in modo significativo allo sviluppo della capacità di valutazione all'interno del gruppo di stakeholder e, attraverso questo, a garantire una valutazione di alta qualità (EENRD, 2009).
La citazione	"per garantire l'elevata qualità della valutazione è opportuno consultare regolarmente le parti interessate. A tal fine si raccomanda la creazione di un gruppo direttivo (Steering Group, SG), che accompagni e segua il processo di valutazione" (Commissione europea, 2006).

Secondo la Rete Rurale Nazionale (RRN), il ruolo dello SG è ancora più articolato: incoraggiare la partecipazione di tutti gli operatori coinvolti nell'implementazione del programma, ma anche fornire una assistenza ai lavori svolti dal valutatore, sia sul piano metodologico, sia su quello della verifica delle attività (Bolli et al., 2010). Inoltre, l'attivazione di uno SG può anche dare un valore aggiunto nell'usabilità dei risultati di un processo valutativo e nell'applicazione delle raccomandazioni che ne derivino. In senso operativo, lo SG dovrebbe avere la funzione di conciliare gli interessi delle parti coinvolte, attraverso un'azione di sintesi delle domande valutative che gli attori del territorio e l'AdG pongono, sempre nel framework unionale.

Rimanendo sull'interpretazione fatta dalla RRN, lo SG dovrebbe includere nella sua composizione almeno i responsabili della programmazione e dell'attuazione, nonché gli esperti afferenti all'unità tecnica di valutazione, quando attiva. La composizione, in numero e in competenze, dovrebbe essere funzionale alle attività richieste, che possono essere anche molto diversificate: dalla supervisione, direzione e facilitazione del lavoro del valutatore alla promozione della partecipazione al processo di valutazione e alla diffusione dei risultati della valutazione. Sarebbe preferibile prevedere una rappresentanza limitata, perché la rappresentatività non pregiudichi la capacità operativa che uno SG dovrebbe avere. Le categorie possono essere:

- i responsabili del Programma,
- gli Enti delegati,
- l'Organismo pagatore,
- i GAL,
- i rappresentanti della politica regionale unitaria,
- esperti M&V, o di particolari ambiti (Università),
- esponenti di reti sovraregionali,
- le parti sociali.

Figura 1. Ruolo e funzioni delle principali tipologie

Ruolo	Amministrativo e di coordinamento	Consultivo e partecipativo	Supporto tecnico e scientifico
Funzioni e attività	Conformità valutazione	Definizione fabbisogni	Confronto con valutatore
	Capitolato e bandi	Definizione EQ	Definizione EQ, metodi e criteri
	Relazione tra AdG e valutatore	Relazione tra AdG e valutatore	Analisi tematiche
	Relazione con altri fondi e OP	Relazione con altri fondi e OP	Supporto normativa UE
	Gestione e qualità monit.	Dialogo con stakeholder	Relazioni con stakeholder
	Disseminazione risultati.	Uso risultati valutazione	Uso risultati valutazione
Rappresentatività	Ridotta	Ampia	Variabile
Numerosità	Ridotta	Variabile	Ampia

Fonte: nostre elaborazioni su Cagliero, 2012

L'implementazione di uno SG è stata attivata in modo consistente nella programmazione 2007-13, ma questa esperienza è stata meno utilizzata nel periodo 2014-20, anche alla luce delle rigidità derivanti dall'inclusione di diverse attività di valutazione nelle Relazioni di attuazione (Cagliero *et al.*,2021). Si stima comunque che nel 2007-13 a livello unionale oltre 2/3 delle AdG abbiano attivato degli SG, seppure con funzioni, mandati e forse anche esiti molto variabili (EENRD, 2009); a livello nazionale sono stati previsti una quindicina di SG e diverse altre strutture di governo dei processi valutativi (Bolli *et al.*, 2010)

L'esperienza piemontese nel 2007-13

In Piemonte, lo steering group a supporto della valutazione on going del PSR 2007-13 è stato istituito con atto formale della Regione nel 2009 (Regione Piemonte, 2009).
Lo SG era composto da otto membri ufficiali, tutti appartenenti a organi regionali fatta eccezione per un esperto in agronomia, a cui si affiancano soggetti aggiuntivi che partecipano alle riunioni del comitato su invito. Il coinvolgimento nel processo valutativo di diverse categorie di attori è stato ritenuto essenziale per aumentare la qualità e la completezza della valutazione, in quanto l'eterogeneità dei soggetti dovrebbe contribuire ad arricchire la domanda valutativa, attraverso l'espressione di specifiche esigenze conoscitive. Le funzioni del gruppo direttivo del PSR piemontese sono state molteplici (Filippa e Torchio, 2010).
Alla luce delle indicazioni comunitarie e nazionali e al fine di assicurare rappresentatività a tutti i portatori di interesse, l'AdG ha ritenuto, infatti, opportuno allargare la partecipazione agli incontri dello SG anche ad altri soggetti e il comitato direttivo allargato comprende quattro categorie di stakeholder: responsabili dell'attuazione e della programmazione, esperti tematici, parti sociali e istituzioni.
Lo SG ha anche avuto la funzione di contribuire alla diffusione dei risultati e degli output della valutazione tra i soggetti coinvolti nello sviluppo delle politiche e nell'attuazione del PSR, nonché tra un più ampio pubblico di soggetti interessati (parti sociali, beneficiari del programma, associazioni).

Figura 2. Composizione dello steering group della valutazione del PSR 2007-13 della Regione Piemonte

Ruolo	Membri ufficiali	Su invito (rappresentanza)
Programmazione e attuazione	Autorità di Gestione Referenti di Asse Referente forestale	GAL Enti delegati Organismo Pagatore Sistema informativo
Esperti esterni	Esperto in agronomia (Università)	Esperto del NUVAL Esperto procedure Esperto Leader Esperto sul sistema agricolo regionale Esperto in materia ambientale Esperto sistemi di rilevazione Esperto in ambito agro-industriale
Parti sociali	Autorità ambientale Pari opportunità	Associazioni agricole Cooperazione agricola Associazioni ambientaliste
Valutatori		Valutatore PSR Valutatore VAS

Fonte: nostre elaborazioni su Filippa e Torchio, 2010

4 UNA IPOTESI OPERATIVA

Il quadro 2023-27

Il quadro unionale relativo ai processi di valutazione sottolinea da sempre l'importanza del coinvolgimento, e della derivante cooperazione, tra le parti sociali, economiche e ambientali che compongono un territorio. In modo particolare, secondo i Servizi della Commissione tale ruolo di coinvolgimento attivo potrebbe essere assegnato a un gruppo direttivo, o di pilotaggio, o steering group (Cagliero, 2012).

Nelle linee guida per la definizione del Piano di Valutazione 2023-27, si chiarisce come per migliorare la pianificazione, l'attuazione e la qualità delle valutazioni, le interazioni tra i principali stakeholder pubblici e privati possono essere strutturate come Gruppi direttivi (SG) o come Gruppi consultivi (Advisory Group, AG), sebbene le Autorità di gestione possano anche scegliere di creare gruppi di lavoro aggiuntivi per ogni valutazione. Questi gruppi organizzativi hanno lo scopo di:

- riunire attori importanti,

- lavorare in modo cooperativo (collaborare) per comprendere i problemi e generare soluzioni, collegarsi con le organizzazioni di riferimento dei partecipanti.

Figura 3. Le indicazioni delle linee guida della Commissione sulle strutture di governo

Principali organismi coinvolti e responsabilità	Strutture per gestire efficacemente la pianificazione, l'implementazione e la qualità delle valutazioni	Steering Groups Evaluation Advisory Groups
	Strutture aggiuntive per promuovere l'uso dei risultati della valutazione	Sono rilevanti per migliorare l'uso dei risultati della valutazione nella progettazione e nell'attuazione

Fonte: nostre elaborazioni su EUROPEAN COMMISSION, 2023.

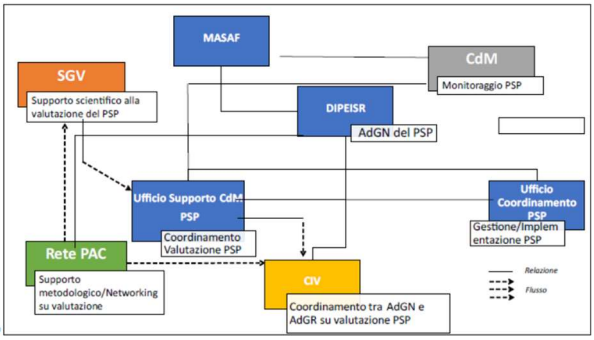
In molti casi, i titoli di gruppo direttivo o consultivo sono usati in modo interscambiabile, creando una confusione sul ruolo e sulle funzioni del gruppo. La differenza essenziale tra un gruppo direttivo e un gruppo consultivo sta nel fatto che il primo prende decisioni sulla pianificazione delle valutazioni, il secondo si limita a fornire raccomandazioni. Il seguente albero decisionale può essere utilizzato per capire se è necessario formare un gruppo direttivo o un gruppo consultivo.

A livello nazionale, per la programmazione 2023-27, il Piano di Valutazione, al fine di garantire un'adeguata implementazione del processo di valutazione del PSP, propone tre istituti di governance: l'Ufficio di supporto al Comitato di Monitoraggio del PSP (USCdM), lo Steering group della valutazione (SGV) e il Comitato di indirizzo della valutazione del PSP (CIV).

In particolare, lo Steering group della valutazione ha un ruolo consultivo di supporto e svolge funzioni di presidio della qualità globale e di indirizzo dei processi valutativi del PSP e del loro seguito. Rappresenta il luogo di dialogo e confronto sistematico tra esperti e con il valutatore in materia di approcci, metodi, strumenti e uso delle diverse valutazioni per il miglioramento del PSP e della sua attuazione. A questo proposito, lo steering group include esperti sui temi più rilevanti della strategia nazionale, della Rete nazionale PAC, degli organismi pagatori e altri su temi rilevanti per il monitoraggio e la valutazione. I compiti dello steering group sono:

- garantire la buona attuazione e il presidio della qualità delle attività valutative del PSP;
- fornire supporto tecnico e raccomandazioni nel merito degli approcci, metodi, strumenti di valutazione nel corso delle sue diverse fasi di realizzazione (strutturazione, osservazione, analisi, giudizio e comunicazione);
- fornire supporto tecnico e raccomandazioni per la migliore formulazione della domanda di valutazione e il follow-up dei risultati dei processi valutativi.

Figura 4. Organizzazione funzionale e flussi di governance della valutazione del PSP



Fonte: MASAF, 2024

Il Comitato di indirizzo (CIV) è invece composto dai rappresentanti delle diverse unità tecniche a livello nazionale regionale o provinciale, con il compito di indirizzare le attività di pianificazione, realizzazione e follow-up delle valutazioni, assicurando la sistematica concertazione tra le AdG ai diversi livelli di attuazione degli interventi del PSP.

Una bussola per costruire uno SG

La formazione di un SG è importante nel processo di presa di decisioni che coinvolgono diverse parti interessate. Le decisioni prese dallo SG dovrebbero essere vincolanti per il valutatore.

Il ruolo dello SG può variare da quello puramente amministrativo a quello di promozione della valutazione democratica, ma le funzioni sono diverse a seconda delle decisioni che esso è chiamato a prendere. Questi ruoli possono includere:

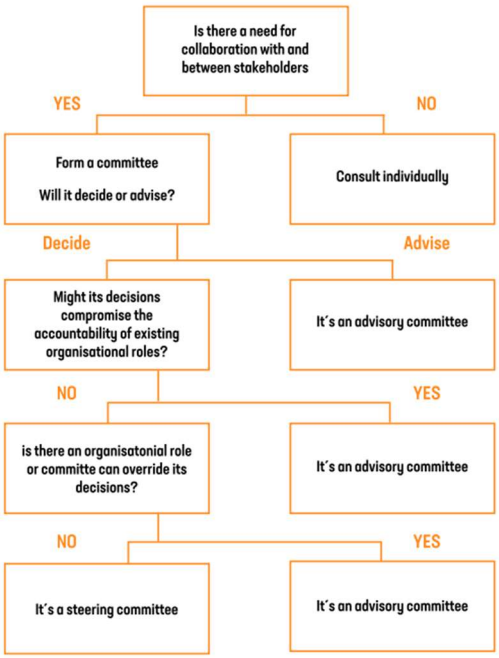
- coordinamento tra i diversi enti amministrativi o livelli di governo per la divisione delle competenze e la determinazione delle attività;
- specificazione dettagliata delle attività di valutazione e approvazione di un programma di lavoro;
- indicazioni specifiche sul contenuto delle valutazioni e sulle modalità di comunicazione dei risultati.

La partecipazione dipende dai ruoli che lo SG dovrà svolgere. In ogni caso, gli stakeholder con potere decisionale e capacità di influenzare in modo significativo i decisori (stakeholder ad alto potere e

ad alto interesse) sono i migliori candidati a partecipare. Altri stakeholder con minor potere o interesse possono partecipare soprattutto se apportano ulteriori competenze accademiche o pratiche, anche per assicurare una partecipazione equilibrata e il raggiungimento dei risultati.
Il team che gestisce l'attuazione delle valutazioni non partecipa allo SG; sono presenti alle riunioni, ma non prendono mai parte al processo decisionale. Il loro ruolo si limita ad aggiornare i membri sul quadro delle valutazioni.
Assicurarsi che:

- i membri dello SG abbiano potere decisionale e un forte interesse per il Piano strategico della PAC per garantire il successo delle attività di valutazione;
- i membri siano disposti a partecipare e a collaborare con gli altri in modo tempestivo;
- considerare come verranno prese le decisioni nello SG, in modo che il team che gestisce le valutazioni sia in grado di continuare il lavoro.

Figura 5. Domande chiave alle quali è opportuno rispondere



EUROPEAN COMMISSION, 2023b.

In termini operativi

L'obiettivo di qualsiasi scelta di governance della valutazione è la realizzazione di un sistema che permetta un'ampia partecipazione e condivisione delle attività di valutazione, una maggiore flessibilità in funzione di eventuali cambiamenti nelle esigenze conoscitive e un'elevata qualità dei prodotti valutativi. Questo quadro dovrebbe condurre a un effettivo utilizzo dei risultati della valutazione.
Un'ipotesi operativa che già in passato ha trovato una combinazione efficace ed efficiente – come anche proposto sostanzialmente dal quadro della valutazione del PSP – è di attivare due strutture distinte che dovrebbero agire in sinergia e coordinamento: l'unità tecnica (UT) di valutazione, interna all'amministrazione, e il gruppo direttivo della valutazione, o steering group (SG).

L'**UT** di valutazione è formalizzata e attiva presso l'AdG e svolge funzioni di costante coordinamento con il valutatore, soprattutto per quanto concerne le fonti informative, gli aspetti ambientali e le attività di monitoraggio. Gestisce anche i processi amministrativi dietro la valutazione e si coordina con le altre valutazioni condotte in Regione attraverso il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Piemonte (NUVAL).

Lo **SG** è, invece, un organo consultivo e di indirizzo coordinato dall'AdG, che può demandare questa funzione all'UT. Lo SG è chiamato a esprimersi in merito al processo di costruzione dell'impianto valutativo, a supportare e supervisionare il lavoro del valutatore, a promuovere la consultazione, il dialogo e il coinvolgimento degli stakeholder e a contribuire alla diffusione dei risultati della valutazione tra i soggetti coinvolti. Lo SG può anche formulare nuove e specifiche domande di valutazione e offrire un contributo metodologico ai processi analitici.
Agli incontri dello SG, partecipano rappresentanti delle quattro categorie di stakeholder principali, interni ed esterni alla AdG:

- responsabili della programmazione e attuazione;
- tecnici ed esperti di valutazione e di sviluppo rurale su metodi e modelli, settori e produzioni (Istituti di Ricerca, Università, …);
- parti sociali e beneficiari;
- soggetti coinvolti nel processo di monitoraggio e valutazione del Programma.

Riprendendo lo schema di figura 1, possiamo intendere:

Funzioni e attività→ mediazione tra Autorità di Gestione (committente), valutatori e altre parti interessate e interlocuzione tecnico-scientifica di alto livello con il valutatore vs. rappresentanza/consultazione con le parti coinvolte (Confronto con valutatore; Definizione EQ, metodi e

criteri; Analisi tematiche; Supporto normativa UE; Relazioni con stakeholder; Uso risultati valutazione).

Rappresentatività e numerosità → In letteratura la norma è di strutture relativamente ampie, con un minimo di 9 -10 componenti. Tale soluzione sembra rispondere anche al requisito della più ampia rappresentatività delle parti portatrici d'interessi, poiché vengono coinvolte non solo le Autorità di gestione dei programmi ma anche le altre Amministrazioni, così come gli esperti in materia di valutazione, la RRN, il partenariato economico-sociale, i GAL e talvolta anche l'Organismo pagatore. Un'elevata numerosità e diversa rappresentatività può essere una scelta evidentemente sostenibile in specifici contesti, ma comporta criticità di gestione e nel concreto utilizzo delle valutazioni, anche in termini di revisione delle politiche e dei relativi meccanismi di attuazione. La soluzione forse più percorribile è quella definita "a geometria variabile" (Bolli et al., 2010), vale a dire uno SG con un nucleo fisso (componenti che seguono direttamente attività di valutazione, ognuno secondo le proprie competenze, a cui sono aggiunti rappresentanti del partenariato economico sociale e dei GAL), affiancato di volta in volta, e secondo esigenze specifiche, da soggetti o gruppi di esperti all'uopo designati (gruppo tematico, gruppo di supporto metodologico, gruppo di esperti per Asse, ecc.) o da portatori di interessi puntuali con esigenze di conoscenze specifiche (es. biologico, minima lavorazione,…).

Potere decisionale → da fare… e pensare…

Frequenza → Gli incontri dello SG dovrebbero avere una cadenza certa, meglio se mensile o bimestrale.

Riferimenti bibliografici

- EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit A.3 (2023): Guidelines. Design of evaluation plans.
- EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit A.3 (2023b): Toolbox. Tools for developing the
- content of the evaluation plan. Brussels, January 2023.
- Cagliero R., Legnini M., Licciardo F. (2021), Evaluating the New Common Agricultural Policy: Improving the Rules, Eurochoices, doi: 10.1111/1746-692X.12315.
- Bolli M., Cristiano S., De Matthaeis S., Fucilli V. (2010), L'organizzazione della valutazione on-going in Italia: lo stato di attuazione, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- MASAF (2024) Il Piano di valutazione del Piano Strategico della PAC 2023-2027, Roma
- Filippa F., Torchio N. (2010), "Il modello di governance in-house: il caso del Programma di Sviluppo Rurale 2007-13 in Piemonte", paper presentato al IX Congresso della AIV
- EENRD - European Evaluation Network for Rural Development (2009), Preparing for the mid-term evaluation of the rural development programmes. A survey of the Member States, Brussels
- Cagliero R. (2012), La governance nella valutazione dello sviluppo rurale, Scuola di Dottorato in Scienze della Natura e Tecnologie Innovative, Torino
- Mark M.M., Henry G. T. (2004), "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence", Evaluation, Vol. 10 (1), pp 35-57
- COMMISSIONE EUROPEA – DG Agricoltura (2006), Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento 2007-2013, Brussels
- Regione Piemonte (2010) PSR 2007-2013 Relazione sullo stato di attuazione del programma, Torino

Gruppo di lavoro

Roberto Cagliero, Stefano Trione, Novella Rossi (CREA – Centro di ricerca Politiche e Bio-economia).

crea
Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria