

Progetto Nuval “Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione”

Azione B: valutazioni pilota



Progetto Pilota di Valutazione Locale

VALUTARE DAL LOCALE PER IL LOCALE

Un approccio valutativo per rafforzare le strategie locali e stimolare il dialogo sugli esiti delle politiche pubbliche

12 maggio 2016



Indice

Executive summary	4
1. Introduzione	6
2. Il progetto pilota di valutazione locale: elaborazione e sperimentazione dell'approccio	9
2.1. Lo studio di caso Quartieri Spagnoli.....	11
2.2. Lo studio di caso Melpignano.....	14
2.3. Lo studio di caso Valle del Belice.....	17
3. "Aquì en el tropico hacemos todo al revés:" la proposta metodologica	20
3.1. "Ribaltare" la valutazione.....	20
3.2. Il rapporto tra locale e sovra-locale nelle politiche pubbliche: la creazione/scambio di conoscenza.....	22
3.3. Compiti valutativi in una valutazione REVES.....	24
3.4. La metafora degli sguardi.....	27
4. Guardare il locale e guardare dal locale: elementi di una valutazione REVES	32
4.1. La scelta del partner e del territorio.....	32
4.2. La configurazione locale.....	34
4.2.1. Il partner d'ingresso	34
4.2.2. Il territorio	37
4.2.3. Gli attori del territorio	39
4.2.4. Individuazione e selezione dei fenomeni	40
4.3. I valori nel processo di valutazione REVES.....	40
4.3.1. Il ruolo dei valori in REVES	40
4.3.2. I valori che reggono la valutazione REVES	41
4.3.2.1. I valori del partner di ingresso e degli attori locali	42
4.3.2.2. I valori tipici di una valutazione REVES	43
4.3.3. Individuare e utilizzare i set di valori.....	45
4.4. L'intreccio tra territorio e politiche sovra-locali: la costruzione dell'oggetto della valutazione ..	46
4.4.1. La ricostruzione delle politiche	48
4.4.1.1. La stima dell'entità della spesa pubblica sul territorio	48
4.4.1.2. L'identificazione delle politiche rilevanti	53
4.4.2. Le ipotesi di nessi tra fenomeni e politiche	54
4.5. Analisi degli interventi sovra-locali e verifica dei nessi ipotizzati.....	60
4.6. Le risorse per la valutazione REVES.....	61
5. Conclusioni	64
Riferimenti bibliografici.....	66
Appendice 1: Compiti valutativi, sguardi, e metodi e tecniche utilizzate per gli studi di caso.....	69

Il presente rapporto è stato scritto a più mani da Laura Tagle, Serafino Celano, Antonella Bonaduce, Giuseppe Lucio Gaeta e Francesca Spagnolo. Il contenuto del rapporto è scaturito dal lavoro comune e dal confronto continuo con il gruppo di lavoro REVES: Vito Belladonna, Anna Caputo, Anna Paola Di Risio, Viviana Fini, Roberta Murino, Patrizia Santoro, Francesco Silvestri, Francesca Spagnolo e Immacolata Voltura.

Gli autori ringraziano Simona Boselli, Melania Cavelli, Laura Fantini, Sara Gaudino, Daniele Morciano, Giuseppe Moro, Anna Natali, Adriano Scaletta, Nicoletta Stame, con i componenti del Laboratorio di Valutazione Democratica, Elliot Stern e i partecipanti ad una sessione al Congresso 2014 della European Evaluation Society, Chiara Sumiraschi, Elisabetta Venezia, Augusto Vino e i partecipanti alla sessione dedicata a REVES del Congresso 2015 dell'AIV per i commenti forniti in varie occasioni e le accurate letture a vari stadi dell'elaborazione. Dobbiamo particolare gratitudine a Paola Casavola (NUVAP-DPCOE), per aver instancabilmente sostenuto il progetto a livello istituzionale e scientifico. Gli autori ringraziano Sergio Salvatore (Università di Lecce) per il suo contributo scientifico e Mariella Volpe (NUVEC) Agenzia per la Coesione per la sua guida al labirintico mondo della finanza pubblica. Il progetto è stato reso possibile dalle decisioni e dal sostegno del Comitato di indirizzo tecnico-scientifico del Progetto NUVAL e, in particolare, di Giampiero Marchesi. Naturalmente, un ringraziamento speciale va ai rappresentanti dei partner di ingresso degli studi di caso: Lorenzo Barbera, Alessandro La Grassa, Giovanni Laino, Ivan Stomeo, Gianluca Greco.

Gli autori restano, naturalmente, gli unici responsabili dei rimanenti errori.

Executive summary

Questo rapporto fornisce riflessioni e indicazioni tese ad aiutare chi intenda fare valutazioni locali. Gli autori hanno ricavato le indicazioni dall'esperienza fatta durante il Progetto Pilota di Valutazione Locale REVES che ha elaborato un approccio alla valutazione delle politiche pubbliche dal punto di vista del territorio, attraverso tre studi di caso. I casi sono stati scelti per le caratteristiche degli attori locali scelti come *partner di ingresso* (l'Associazione Quartieri Spagnoli, il Comune di Melpignano e il CRESM) e volutamente incentrati su territori estremamente diversi per ampiezza, configurazione amministrativa, caratteristiche socio-demografiche e economiche: un quartiere di una grande città metropolitana (i Quartieri Spagnoli, a Napoli), un piccolo comune del Salento (Melpignano), un vasto insieme di comuni rurali che abbraccia parti di province diverse nella Sicilia Occidentale (il Belice). Gli studi di caso hanno mostrato le potenzialità dell'approccio per la costruzione di un rapporto con gli attori locali, la comprensione dei fenomeni e delle dinamiche del territorio, e lo scrutinio delle politiche osservate – rispettivamente, politiche urbanistiche, sociali e dell'istruzione; l'utilizzazione da parte di un Comune di strumenti provenienti dalla politica dei rifiuti, dell'energia e della cultura; e le politiche di sviluppo agricolo e rurale e di contrasto alla criminalità organizzata.

L'approccio elaborato pone al centro della valutazione attori locali che siano in grado di esprimere e perseguire una visione di cambiamento del territorio: l'elemento ordinatore è, quindi, l'azione di questo attore. L'oggetto della valutazione è costituito dagli interventi pubblici sovra-locali che nel tempo hanno attraversato e tuttora attraversano il territorio in cui il partner di ingresso opera e che influiscono sui fenomeni che per il partner sono rilevanti e sulle attività che esso realizza. Si tratta di un oggetto che deve essere ricostruito dal valutatore – un compito che si ritrova in tutte le valutazioni, ma che qui assume una rilevanza e modalità sue proprie. Gli esiti degli interventi sovra-locali sono sottoposti a scrutinio per comprenderne le ricadute a livello territoriale e per capire se e come esse siano state capaci di riconoscere, intercettare, promuovere e supportare le strategie di sviluppo degli attori locali. Tali esiti sono giudicati sulla base dei valori del partner e di valori tipici di REVES, incentrati sull'aumento dell'autonomia degli attori locali.

L'approccio richiede una serie di compiti valutativi (individuazione del partner e dell'unità territoriale di riferimento; comprensione della configurazione locale, costruzione dell'oggetto della valutazione, validazione dei risultati preliminari con gli stakeholder, formulazione e verifica di ipotesi di nessi causali o contributivi, espressione di un giudizio, restituzione e disseminazione dei risultati), alcuni dei quali sono specifici all'approccio, mentre altri, pur comuni agli altri tipi di valutazione, richiedono uno sforzo più intenso (p.es., la costruzione dell'oggetto della valutazione), rivestono una funzione diversa (p.es., la comprensione della configurazione locale, che pure ha punti di contatto con l'analisi del contesto in cui la valutazione ha luogo) o richiedono opportuni adattamenti (p.es., la costruzione delle ipotesi sui nessi causali e la loro verifica, che parte dagli esiti e risale alle influenze e alle cause). Ciascuno di questi compiti può essere affrontato utilizzando combinazioni di metodi e tecniche esistenti. Una valutazione REVES richiede in ogni caso al valutatore di immergersi nel territorio attraverso indagini di campo. Richiede anche di guardare alla realtà in modo diverso rispetto a quanto si fa tradizionalmente. Di volta in volta, si rivolge lo sguardo ad elementi diversi: prima alle caratteristiche, valori, attività del partner di ingresso ("guardare avanti") e alle caratteristiche, valori, attività degli altri attori locali e alle caratteristiche del territorio ("guardare intorno"), per passare, poi, alle politiche centrali ("guardare al centro") e alle politiche multi-livello e di sollecitazione della progettualità locale ("guardare le costellazioni"). Per fare fronte a questi compiti, è necessario formare e gestire gruppi di ricerca valutativa che siano in grado di sostenere le complessità di una ricerca valutativa emergente e di interagire, all'interno del gruppo, con persone dotate di competenze disciplinari e preferenze metodologiche diverse e talvolta lontane.

“Aquì en el Tropicò hacemos todo al revés”

Hirschman, A.O. (1992). *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Cambridge (MA): Harvard University Press. Prima edizione 1986 New York: Viking

Una domanda dopo l'altra ed una risposta dopo l'altra e nacque il bambino: il Giudizio Popolare di Roccamena e, per prepararlo, nacque pure un comitato intercomunale di novantasei persone di tutti i paesi, d'ogni mestiere, occupati e disoccupati, analfabeti e laureati. Nel comitato nacquero tante squadre, una per ogni Ministro, Assessore, Presidente della Regione o Direttore Generale. Dopo due mesi di lavoro, ad ognuno degli accusati fu mandata una lettera d'invito al Giudizio Popolare di Roccamena con la lista dei suoi "impegni" non mantenuti e dei danni che ogni impegno non mantenuto ha portato nella vita delle persone e delle famiglie della Valle del Belice.

Lorenzo Barbera (2011) *I ministri dal cielo. I contadini del Belice raccontano*, Duepunti edizioni; prima edizione Feltrinelli, 1980

1. Introduzione

Il progetto pilota di valutazione locale REVES (*Reverse Evaluation for Enhancing local Strategies*),¹ è stato finalizzato all'elaborazione e sperimentazione di una modalità di valutazione delle politiche pubbliche che parta dal punto di vista e dai valori del territorio.² Come suggerito dall'acronimo che lo identifica, il progetto propone un capovolgimento della tradizionale prospettiva di analisi della valutazione, nell'intento di offrire elementi conoscitivi che possano essere utilizzati per migliorare le strategie di cambiamento dei protagonisti locali delle politiche pubbliche.

Il risultato è un approccio alla valutazione che ha punti di contatto con le valutazioni "tradizionali" ma, soprattutto, le innova, capovolgendone la logica. I punti di contatto riguardano l'obiettivo della valutazione, cioè il miglioramento delle politiche pubbliche; l'organizzazione della ricerca valutativa intorno a domande di valutazione che provengono da decisori e sono improntate ad un impianto valoriale che informa l'intera valutazione; la focalizzazione su interventi di carattere pubblico (anche se messi in atto o programmati o finanziati da soggetti privati); l'elemento di giudizio sugli esiti delle azioni pubbliche; lo sforzo di spiegare, attraverso la ricerca valutativa, i fenomeni osservati in base all'individuazione di nessi causali o di contribuzione. Al di là di questi elementi, l'approccio si differenzia rispetto al processo valutativo tradizionale per il punto di vista che assume, per la modalità di costruire l'oggetto della valutazione, per le domande di valutazione, per il sistema di valori che assume.

Soprattutto nell'ambito della politica di coesione, la maggior parte delle valutazioni sono richieste o rese obbligatorie dai soggetti pubblici o privati che finanziano o coordinano gli interventi (programmi, attività correnti, etc.). Anche quando i committenti diretti sono gli attuatori degli interventi, spesso questi agiscono come conseguenza di una richiesta esplicita o implicita di dimostrare risultati. Molti approcci tradizionali assumono il punto di vista del *policy maker* sovra-locale³ ed osservano un intervento (un programma, un progetto, in qualche caso una politica), seguendo un percorso dal centro verso i territori, dal finanziatore/programmatore verso i partecipanti, accompagnando il flusso delle risorse finanziarie e l'attuazione di norme/provvedimenti messi in campo dagli enti competenti verso un territorio e i rispettivi soggetti locali (Schiefer, 2008).⁴ Sottesa a tutto questo c'è spesso una concezione per cui le politiche operano

¹ Il Progetto REVES è stato realizzato nell'ambito del Progetto NUVAL, "Azioni di sostegno alle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione" a valere sul Programma di Azione e Coesione Complementare al PON GAT (FESR) 2007-2013, attuato da Formez PA.

² Il progetto è stato finanziato nell'intento di fornire sostegno ai Nuclei e alle Amministrazioni in vista del requisito di prevedere, nell'ambito dei Piani delle Valutazioni della Politica di Coesione, valutazioni al servizio dei territori ("Per quanto riguarda i contenuti e le scelte che saranno operate nei Piani, si dovrà prestare attenzione alla necessità di avere più tipologie di valutazione che si pongano non solo quesiti tematici diversi, ma che vengano esposti da diversi punti di vista: quello del programmatore, quello dei beneficiari, quello del territorio. In particolare dovranno essere considerate risorse finalizzate anche a consentire valutazioni locali, cioè commissionate direttamente o con il coinvolgimento effettivo di soggetti del territorio" (Accordo di partenariato 2014 - 2020, pag. 652).

³ Per gli scopi del progetto pilota, abbiamo considerato sovra-locale ogni azione pubblica messa in atto da attori che regolano, finanziano, coordinano le azioni degli attori che operano sui territori. Risultano, quindi, per i nostri fini, sovra-locali enti e organizzazioni (pubblici o privati) comunitari, centrali, regionali e sub-regionali.

⁴ La valutazione integrata del cambiamento (Schiefer, 2008) ha in comune con l'approccio REVES quello di tentare di mettere esplicitamente i fabbisogni conoscitivi delle comunità e dei cittadini al centro dei processi valutativi e di mettere in secondo piano le esigenze di *accountability* di finanziatori e programmatori centrali. "As the donor (or sometimes implementing) organisations have to provide the funding for the evaluations of their programmes and projects usually their interests prevail: they need evaluation results to justify their spending. Naturally the accountability perspective is



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

con un meccanismo di principale-agente in cui l'attore centrale è il principale, e il soggetto attuatore (locale o centrale) è l'agente. Allo stesso tempo, tuttavia, la valutazione tradizionale spesso non si sforza di comprendere se l'intervento pubblico realizzato su un territorio, programmato da attori centrali, regionali o locali, sia in grado di intercettare e valorizzare la strategia di sviluppo di cui possono farsi portatori attori presenti e radicati sul territorio.

Ciascuno *stakeholder*, tuttavia, possiede suoi specifici fabbisogni informativi e valutativi, domande di valutazione, e valori, da cui discendono i criteri che ciascuno utilizza per giudicare gli esiti e la credibilità dei risultati della valutazione. Tipicamente, coloro che finanziano un programma di interventi pubblici hanno interessi e valori diversi rispetto a coloro che operano sul terreno: questi potrebbero dare valore ad attività che, pur risultando del tutto invisibili per il finanziatore, influenzano pesantemente la stessa possibilità di successo dell'intervento.⁵

Di conseguenza, gli approcci valutativi "tradizionali" spesso rispondono alle esigenze degli attori sovra-locali che finanziano o regolano gli interventi, trascurando quelle degli attuatori, in particolare di quelli locali.⁶ Questo crea vari problemi, tra cui resistenze⁷ contro la valutazione e una situazione paradossale, in cui i risultati della valutazione non rispondono alle esigenze conoscitive degli attuatori, rischiando, quindi, di risultare meno interessanti e applicabili proprio per coloro che si trovano nella posizione di apportare reali cambiamenti nelle pratiche effettive di intervento. Tale carattere paradossale è accentuato quando si consideri che il successo nei programmi e nelle politiche proviene proprio dall'incontro tra la conoscenza locale, situata, degli attuatori e quella degli attori sovra-locali (Barca, 2011). Questo incontro può, naturalmente, essere intessuto di conflitto, dato che basi conoscitive diverse si traducono in diverse priorità,

perfectly justified. Therefore it will be difficult to overcome the organisational perspective even for big donor organisations in order to convince them either to fund integrated evaluations or to enter partnerships with other donors to create conditions for joint funding. Integrated evaluation of change could, however, contribute to an "accountability from below" perspective" (Schiefer, 2008: 52). La valutazione integrata del cambiamento realizza questo obiettivo identificando il territorio come punto centrale della ricerca, invece di scendere lungo il flusso del programma, "seguendo il flusso finanziario."

⁵ "While government machinery seeks quantifiable results and attribution (Coote, 2004), community participants and program managers tend to prefer case study storytelling, emphasizing lessons learned to support program improvement. The use of top-down evaluative approaches is identified across a number of policy fields as being incompatible with, and detrimental to, the underlying empowerment theory of place-based processes (Potvin and McQueen, 2008; Stewart-Weeks, 2002)" (Bellefontaine, 2011: 16).

⁶ Normalmente, di una politica centrale, di un programma, di un progetto si cerca di valutare l'impatto (quali cambiamenti di lungo termine sono attribuibili all'intervento? Come ha fatto l'intervento a produrli?) la rilevanza (gli obiettivi sono adeguati rispetto ai problemi sociali che si assume di voler risolvere?), la coerenza esterna (rispetto ad altri interventi, gestiti dagli stessi o da altri soggetti, e rispetto agli orientamenti strategici di rango più "centrale," p.es., quelli comunitari nel caso di programmi o strategie di uno stato membro), la coerenza interna (se gli strumenti siano adeguati a raggiungere gli obiettivi), e l'efficacia (i risultati corrispondono agli obiettivi?). Il focus delle valutazioni di solito è l'efficacia: si vuole, cioè, verificare se l'attuazione ha corrisposto alle intenzionalità esplicite, di solito stabilite da un attore "centrale," talvolta in partnership (più o meno effettiva) con un partenariato istituzionale, di cui fanno spesso parte anche alcuni dei soggetti che poi devono attuare.

⁷ Tali resistenze possono assumere varie forme, da quelle esplicite a reticenze e difficoltà per il valutatore ad accedere a dati o a determinati soggetti.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

strategie, e scelta di strumenti di intervento. Tuttavia, anche il conflitto può generare politiche più efficaci e inclusive. Le politiche basate su un approccio *place-based* (PBA) contano precisamente su questo incontro.⁸

Inoltre, le strategie di sviluppo degli attori del territorio sono rilevanti perché l'attuazione mette in evidenza obiettivi, circostanze e modalità che differiscono moltissimo rispetto a quanto inizialmente prefigurato (Wildavsky, 1973). L'attuazione, cioè, innesca processi di acquisizione di conoscenza che è impossibile ottenere al di fuori del confronto con la concretezza delle sfide attuative, processi che non si limitano a svelare tali elementi, ma li fanno emergere e vi danno forma. Fondamentale nella comprensione del funzionamento concreto delle politiche è l'osservazione della loro *governance*, e, in particolare, delle relazioni tra i livelli di governo sovra-locali e quelli locali (Mantino et al., 2014). Infine, gli attori locali sono dotati di proprie strategie, che possono differire, pur mantenendo piena legittimità, rispetto a quelle sovra-locali: queste strategie, che differiscono da contesto a contesto, da attore ad attore, entrano nella determinazione di esiti differenziati anche per policy attuate uniformemente in territori diversi (Pawson and Tilley, 1997).

Coerentemente, in una valutazione locale REVES, la pretesa di legittimità (che tradizionalmente è automaticamente stabilita a favore del programmatore centrale) va verificata ciascuna volta, per ciascun attore, centrale o locale, programmatore o attuatore. Oggetto della valutazione è la capacità delle politiche pubbliche di riconoscere, intercettare, promuovere e supportare le strategie di sviluppo di cui sono portatori gli attori locali. L'idea (il sogno, stando ad una diversa interpretazione dell'acronimo del progetto) è che oggetto di scrutinio siano le politiche attuate, in uno o più settori di policy, da parte di tutti i livelli di governo e le interazioni, consapevoli o meno, tra queste. Il senso dello scrutinio è duplice: si ambisce, da una parte, a decrittare l'effetto combinato che molteplici attività pubbliche producono sui fenomeni dello specifico territorio di indagine e, dall'altra, a verificare quale sia il sostegno e lo spazio di manovra su cui gli attori del territorio possono contare nell'attuare le proprie strategie di cambiamento.

Il presente rapporto, elaborato dal team responsabile del coordinamento del progetto pilota di valutazione locale REVES,⁹ è organizzato in modo da riportare una proposta metodologica che delinea una serie di principi, accorgimenti, modalità e metodi che consentono, a nostro avviso e sulla base dell'esperienza fatta attraverso il progetto pilota, di mettere in atto l'approccio "*al revés*" alla valutazione locale. Il progetto pilota, infatti, è stato concepito in modo da elaborare l'approccio attraverso la conduzione di tre studi di caso, scelti per le caratteristiche dei partner locali e volutamente incentrati su territori estremamente diversi per

⁸ "PBAs can integrate local knowledge into federal policy processes and enable better communication about federal roles; both lead to improved relationships between government and citizens. Further, once local "experiments" have been evaluated, innovative practices and lessons learned can be communicated and adapted by other communities if appropriate, thus contributing to new knowledge, innovation, and further action on priority areas across the country." (Bellefontaine, 2011:8).

⁹ Laura Tagle ha ideato il Progetto pilota di valutazione locale REVES e ne ha curato la supervisione scientifica per conto del Comitato di Indirizzo Tecnico-Scientifico del Progetto NUVAL. Il gruppo responsabile del coordinamento, composto da Serafino Celano (coordinatore), Antonella Bonaduce, Giuseppe Lucio Gaeta e Francesca Spagnolo, ha fornito supporto e orientamento ai gruppi che si sono occupati dei tre studi di caso. I componenti dei gruppi sono: Francesco Silvestri (sia gruppo di ricerca valutativa Quartieri Spagnoli, sia gruppo Valle del Belice), Immacolata Voltura (gruppo di ricerca valutativa Quartieri Spagnoli), Anna Caputo e Patrizia Santoro (gruppo di ricerca valutativa Valle del Belice), Vito Belladonna e Viviana Fini (gruppo di ricerca valutativa Melpignano). In una fase iniziale, hanno collaborato agli studi di caso anche Anna Paola Di Risio (Belice) e Roberta Murino (Quartieri Spagnoli). Il progetto pilota si è avvalso, nella fase iniziale, del *feedback* scientifico di Anna Natali. *Project manager* del progetto NUVAL è Simonetta De Luca.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

ampiezza, configurazione amministrativa, caratteristiche socio-demografiche e economiche: i Quartieri Spagnoli, a Napoli, Melpignano, nel Salento, e il Belice, nella Sicilia Occidentale. I team di progetto hanno interagito in questi territori con *partner* locali anch'essi fortemente disomogenei quanto a storia, campi e modalità di azione e struttura: l'Associazione Quartieri Spagnoli (AQS), il Comune di Melpignano, e il CRESM, in Belice.

Il secondo capitolo delinea, appunto, brevemente i lineamenti principali del progetto pilota, così come sono stati attuati nella realtà dei tre studi di caso, con le limitazioni, le opportunità e gli apprendimenti graduali che caratterizzano i progetti pilota.

Il terzo capitolo esplora i concetti fondamentali dell'approccio proposto, e ne chiarisce le linee fondamentali.

Il quarto capitolo riprende questi concetti in modo operativo, ed è organizzato in modo da restituire al lettore una guida su come muoversi nell'affrontare un compito valutativo con un approccio *al revés*. L'ordine di esposizione segue una sequenza tesa a facilitare il lavoro di chi desidera impegnarsi in una valutazione REVES (come committente, come responsabile della gestione tecnica, come valutatore, come partner di ingresso) e si concentra sugli elementi che richiedono modifiche significative rispetto ad altri approcci di valutazione. La sequenza va intesa solo in senso logico, e non rigidamente: sarà cura del valutatore adattare la sequenza delle attività alla situazione concreta ed individuare metodi e tecniche adeguati per affrontare ciascun compito valutativo. D'altra parte, anche i tre studi di caso hanno seguito percorsi diversi tra loro. Il capitolo riporta anche consigli operativi su come comporre i gruppi di ricerca valutativa.

Un breve capitolo finale sintetizza le conclusioni e delinea ulteriori linee di ricerca: il progetto pilota, infatti, non ha potuto trattare in modo esaustivo le moltissime possibilità che si aprono a chi voglia fare valutazione dal punto di vista degli attori del territorio. L'Appendice 1 mostra, per ciascun compito valutativo, i metodi che i gruppi di lavoro hanno utilizzato negli studi di caso attraverso cui è stato elaborato l'approccio.

2. Il progetto pilota di valutazione locale: elaborazione e sperimentazione dell'approccio

Il Progetto Pilota di Valutazione Locale REVES è stato realizzato nell'ambito di una linea di attività del Progetto NUVAL che ha finanziato valutazioni pilota a supporto delle Amministrazioni centrali e regionali impegnate nella politica di coesione, dei Nuclei di Valutazione che le sostengono, e del Sistema Nazionale di Valutazione. Il Progetto Pilota nasce dalla decisione di esplorare gli aspetti metodologici che le valutazioni locali comportano. Si tratta di un campo dell'attività valutativa delle politiche di coesione, che, pur presente nella strategia nazionale della politica di valutazione e nella relativa politica di valutazione fin dal periodo di programmazione 2007-2013, ha dato finora luogo a poche esperienze, sebbene il Sistema Nazionale di Valutazione vi avesse dedicato una linea di attività.¹⁰ Il Progetto Pilota di Valutazione Locale REVES costruisce, appunto, sulla base fornita da questa esperienza.

Il Progetto REVES è stato attuato attraverso tre studi di caso fortemente disomogenei tra loro: un'area circoscritta e problematica all'interno di una grande città meridionale (Quartieri Spagnoli a Napoli), un

¹⁰ Informazioni sulla linea di attività e i materiali relativi alle esperienze realizzate sono disponibili a questo indirizzo: (http://www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_valutazione_locale.asp)



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

comune di piccole dimensioni in un'area a urbanizzazione diffusa (Melpignano) e un'ampia area rurale interna con comuni di varie dimensioni (Belice). I gruppi di ricerca hanno interagito in questi territori con partner di ingresso anch'essi fortemente disomogenei quanto a storia, campi di azione e struttura: un'associazione locale (Associazione Quartieri Spagnoli, AQS), a Napoli; un Comune (il Comune di Melpignano), nel Salento; e una cooperativa sociale (il CRESM, Centro di Ricerche Economiche e Sociali sul Meridione), in Belice. I campi di azione attraverso cui tali partner di ingresso hanno operato per realizzare la propria visione di cambiamento sul territorio sono: le politiche sociali e politiche per l'istruzione (specificatamente lotta alla povertà educativa e alla dispersione scolastica) per l'AQS: lo sviluppo locale, con una focalizzazione sullo sviluppo agricolo e rurale e sulle politiche per la legalità per il CRESM, nella valle del Belice, raccolta differenziata dei rifiuti urbani, energia e cultura per quanto riguarda invece il Comune di Melpignano.

10

Le caratteristiche dei *partner* di ingresso, dei territori, dei fenomeni individuati e delle politiche hanno indirizzato gli studi in direzioni diverse. In ciascuno dei tre casi si è verificata una peculiare combinazione dei due sensi in cui può intendersi una valutazione al contrario: l'effetto combinato delle azioni sovra-locali sui fenomeni locali e la definizione dello spazio di manovra e del supporto attivo per gli attori locali. Solo in uno dei tre studi (quello sui Quartieri Spagnoli) abbiamo esplorato entrambe le dimensioni. Lo studio relativo a Melpignano, infatti, si concentra sul supporto ricevuto dal Comune nell'attuare la propria strategia da parte delle politiche sovra-locali e da parte delle reti brevi (come l'Unione dei Comuni e la coalizione che si riconosce nella Fondazione Notte della Taranta) e lunghe (come l'Associazione Borghi Autentici d'Italia) di cui fa parte. Lo studio relativo al Belice, invece, si concentra sull'effetto combinato delle azioni sovra-locali sui territori. L'esperienza del Progetto Pilota ha mostrato che tutte e tre le opzioni sono possibili e fruttuose. La scelta effettiva dipende dalla natura delle domande di valutazione, dalla complessità del territorio e delle politiche che lo hanno attraversato e da considerazioni di fattibilità legate alle risorse e al tempo di cui si dispone.

Questa grande variabilità ha avuto due conseguenze sulla strutturazione stessa del progetto pilota. Innanzitutto, ci ha consentito di esplorare il campo di applicazione dell'approccio, per capire a quali situazioni esso sia più adatto, a quali domande valutative possa rispondere, e con quali metodi possa essere attuato. In secondo luogo, ha reso difficile consolidare i risultati delle valutazioni in lezioni comuni, una funzione che andrà esplorata in futuro.

In un progetto che ambisce ad affrontare "al contrario" gli aspetti principali di una valutazione, anche l'elaborazione degli elementi fondamentali dell'approccio ha seguito un percorso "al contrario:" invece di elaborare un approccio da testare, il team di coordinamento ha seguito strettamente ciascuno dei gruppi di ricerca responsabili degli studi di caso nell'affrontare i compiti valutativi (vedi paragrafo 3.2) man mano che si presentavano. Questo modo di procedere ha consentito di elaborare diverse risposte ai vari compiti valutativi, facendo pieno uso della creatività dei componenti dei team e della variabilità delle situazioni. Si può, quindi, ben riferire la costruzione dell'approccio al lavoro collettivo dell'intero team.

Questo modo di procedere ha consentito di costruire gli elementi fondamentali dell'approccio mantenendo una grande libertà nei metodi utilizzati, sostanziando il *claim* che l'approccio è compatibile con numerosi metodi per affrontare i vari compiti valutativi (raccolta di informazioni sui territori, analisi delle relazioni tra gli attori locali, verifica dei nessi di causalità o contribuzione), siano essi qualitativi (p.es., le interviste di campo semi-strutturate) o quantitativi (*survey*, Social Network Analysis) e indipendentemente dalla disciplina



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

in cui originano (p.es., Analisi Emozionale del Testo). Mentre l'approccio utilizzato nei tre studi di caso è lo stesso, infatti, i metodi utilizzati variano molto. Alcuni compiti (p.es., la raccolta e il trattamento di dati statistici sul territorio), invece, sono stati svolti in modo omogeneo nei vari casi, con un forte orientamento da parte di uno dei componenti del team di coordinamento, che è anche intervenuto direttamente. Lo studio di caso dei Quartieri Spagnoli, il primo ad iniziare, ha svolto una funzione di apripista per l'intero progetto pilota di valutazione locale.

Un elemento comune ai tre casi, che ha avuto una grande rilevanza per le ricerche valutative, è la storia di profondo radicamento del partner di ingresso nel territorio: a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso nel caso dell'AQS, dagli anni '80 nel caso del Comune di Melpignano, e addirittura a partire dagli anni '60 del Novecento nel caso del CRESM. Questo ha dato una profondità temporale inusitata alle ricerche (anche se queste si sono concentrate sugli ultimi anni), creando, naturalmente, difficoltà (p.es., nel recuperare evidenze e soprattutto dati in serie storiche sufficientemente lunghe), ma consentendo di cogliere l'andamento dei fenomeni e l'evolvere delle politiche.

Ciascuno studio di caso è stato seguito da un gruppo di ricerca valutativa (i gruppi sono descritti nella nota 8 a pagina 7) che ha realizzato le attività di ricerca valutativa e prodotto un rapporto di valutazione autonomo, in stretta collaborazione con il gruppo responsabile del coordinamento che ha, a sua volta, prodotto il presente rapporto. Nei due anni in cui il progetto è durato, il gruppo di coordinamento del progetto ha assicurato la comunicazione tra i vari studi di caso, pur curando di mantenerne la specificità.

2.1. Lo studio di caso Quartieri Spagnoli

Lo studio di caso sui Quartieri Spagnoli¹¹ è stato il primo ad essere individuato e condotto: ha, quindi, svolto una funzione di apripista per il Progetto REVES, quasi di pilota nel Progetto Pilota. Come per gli altri casi, il gruppo di coordinamento ha, innanzitutto, scelto il partner di ingresso, identificandolo nell'Associazione Quartieri Spagnoli (AQS), presente nel quartiere dalla fine degli anni '70. Il gruppo responsabile della ricerca ha, poi, definito l'area (che non coincide con un'unità amministrativa) di conseguenza, prendendo in considerazione lo spazio di attività dell'AQS e l'identità storica dell'area (Figura 2.1).

Le fasi iniziali della ricerca valutativa hanno indagato i fenomeni che caratterizzano l'area. Quelli più rilevanti per le attività del partner di ingresso sono:

1. il cambiamento del panorama delle attività produttive nell'area (crollo dell'artigianato produttivo e crescita di esercizi di ricettività/ristorazione);
2. la persistenza di problemi sociali, tra cui appare saliente l'elevata dispersione scolastica;
3. la difficile sopravvivenza del privato sociale.

¹¹ Il paragrafo è basato sul testo, sintetizzato, del rapporto relativo allo studio di caso (Silvestri et al., 2016a).



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

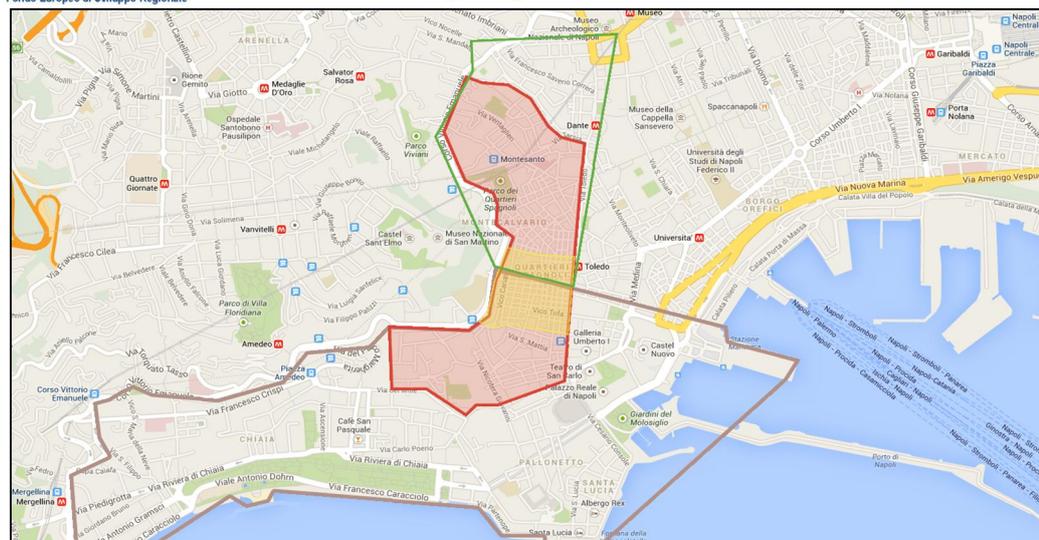


Figura 2.1: Area dei Quartieri Spagnoli. In giallo l'area degli insediamenti storici, in rosso una definizione più ampia dell'area, in verde e marrone le Municipalità Napoli 2 e Napoli 1.

Fonte: Silvestri et al., 2016a: 11

Le domande che hanno retto la ricerca valutativa riguardano il ruolo delle politiche sovralocali: qual è l'influenza delle politiche sovra-locali sui fenomeni individuati come rilevanti? Che ambiente hanno creato per la realizzazione delle visioni di cambiamento degli attori locali? Come hanno operato per intercettare e rafforzare le strategie locali? Quali sono gli effetti delle politiche e delle loro interazioni sulle modalità operative degli attori locali?

La ricerca valutativa sui QS ha fatto emergere una forte tensione tra le intenzionalità espresse dal *partner* locale (la sua visione di cambiamento, gli strumenti che nel tempo ha individuato per realizzarla, gli orizzonti temporali, etc.) e gli strumenti di policy nei quali l'azione locale si inquadra. I limiti delle policy (incapacità del decisore di avere una visione di medio-lungo periodo e di mantenere una strategia nel lungo periodo anche a fronte di imprevisti ed emergenze; abbandono o mancata sistematizzazione di interventi promettenti o, addirittura, di provata efficacia;) producono varie conseguenze:

- Gli organismi pubblici sovra-locali¹² appaiono rallentati o paralizzati da veti e dal rischio di critiche, interpellanze e ricorsi, per cui si affidano a meccanismi di selezione automatici, tagli lineari, riconoscimento del finanziamento alla più ampia platea possibile di concorrenti e, quando questi dispositivi non sono praticabili, ricadono nell'inerzia.
- Acquisisce rilevanza il donatore privato che, tuttavia, per sua natura non può sostenere interventi ordinari ma, piuttosto, punta sull'innovazione che, pur necessaria per aumentare l'efficacia degli interventi, è inadatta a sostenere la fornitura di servizi al territorio.

Gli interventi sui Quartieri Spagnoli non ne hanno stravolto il carattere di quartiere popolare, luogo vero dove si vive e si lavora. Hanno, invece, contribuito a sostenere la resilienza del quartiere: la capacità della comunità locale di adattarsi e cambiare rispetto a shock e pressioni esterne (la globalizzazione e la scomparsa delle attività produttive, il terremoto, la tendenza alla *gentrification*) mantenendo l'identità e il carattere del

¹² La natura delle politiche osservate (urbanistiche, sociali e scolastiche) e delle attività del partner di ingresso fanno sì che, per lo studio di caso Quartieri Spagnoli, il Comune sia da considerarsi tra gli attori sovra-locali.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

quartiere. Questo è stato forse favorito dallo stesso carattere incompleto e incompiuto degli interventi, che si sono combinati con gli interventi sulle aree limitrofe, e in particolare su Via Toledo, derivanti da scelte relative all'intera città, che hanno facilitato, per effetto di esternalità positive derivanti dalla presenza turistica e dal forte uso commerciale della zona, il processo di terziarizzazione dei QS e l'incremento dei valori immobiliari.

I progetti del partner di ingresso (da una parte quelli relativi alla scuola e al crescente fenomeno NEET - tra cui Chance e i Maestri di Strada,¹³ l'Educativa Territoriale, Trespassing - dall'altra il "basso di Anna", lo sportello a bassa soglia attraverso cui l'AQS fornisce da decenni orientamento e servizi a chiunque li richieda, sostenendo i residenti nell'espressione e realizzazione dei propri bisogni e aspirazioni nei confronti, in particolare, del settore pubblico) hanno via via assunto un carattere riparativo e sono diventati patrimonio comune degli operatori e attuatori del territorio. La rete degli operatori/attuatori locali ha infatti, nel tempo, continuamente riproposto azioni finalizzate a indurre cambiamenti nel funzionamento delle politiche pubbliche e, insieme, a porre rimedio, con modalità di supplenza o riparative, a carenze di presidio ordinario o a cattivi funzionamenti delle policy.

13

Il carattere riparativo degli interventi rispetto alle politiche pubbliche ordinarie risalta nel caso del progetto Chance, che nasce come collaborazione tra scuola (i *maestri di strada* sono docenti della scuola pubblica) e sociale (i servizi sociali comunali, le associazioni del territorio), mettendo in risalto la necessità di attivare la relazione scuola/extra-scuola e problematizzare, attraverso il recupero dei ragazzi *drop-out*, il ruolo degli *adulti* nel contesto educativo. Infatti, la riduzione delle risorse per le politiche sociali e dell'istruzione, unitamente ad un'endemica carenza di tempo pieno, si traduce in una sistematica *produzione* di alti livelli di dispersione, abbandono ed evasione. Gli interventi aggiuntivi, pur numerosi e continui nel tempo, non riescono a far muovere i numeri, e intercettano una quota comunque ridotta di situazioni critiche.

Il secondo intervento emblematico ("*il basso di Anna*") è rappresentativo di una modalità di intervento sociale caratterizzato, a un tempo, da vicinanza/presenza nel quartiere e disponibilità ad accogliere le richieste dei residenti dei QS senza alcun filtro di carattere sociale, tematico o di orario. Questa pratica ci dice che, in situazioni di deprivazione socio-economica e culturale, l'intervento sociale e la sua attitudine a facilitare la costruzione di capacità centrali, tra cui la capacità di aspirare, richiede il collegamento con (e la facilitazione di) attori con caratteristiche di radicamento e prossimità, espressione diretta dei territori su cui insistono e spesso in grado di associare gli stessi "beneficiari" nell'(auto)gestione degli interventi.

L'attuale organizzazione delle politiche sociali, orientata alla territorializzazione e al coinvolgimento di attori locali, potrebbe indurre l'osservatore a ritenere che la *policy* disponga di strumenti adeguati per poter perseguire tali esiti. Osservando le cose *al revés*, tuttavia, viene alla luce che, nella concreta attuazione, tale potenzialità si attenua fortemente.

L'allocazione e la gestione delle risorse è stata nel tempo caratterizzata da

- riduzione delle risorse disponibili per le politiche sociali,
- lunghezza dei tempi di pagamento,

¹³ Il progetto Chance nasce come progetto di Marco Rossi-Doria (allora presso l'AQS) ed è poi divenuto un progetto cittadino operante in tre parti della città, tra cui una costituita dai Quartieri Spagnoli. In parallelo a Chance, nasce l'Associazione Maestri di Strada, divenuta autonoma con la fine di Chance.



- discontinuità delle risorse sul territorio, dovuta, per esempio, alla lunghezza delle procedure necessarie per passare da un “bando” all’altro, per cui il territorio è ad intervalli restato privo di alcuni servizi, i progetti, pur valutati positivamente, venivano interrotti, e gli operatori vedevano fortemente alterata la propria continuità d’azione e
- tendenza, nello stabilire il prezzo dei servizi nei bandi, a tenere poco o per nulla in conto la copertura dei costi generali e del rischio.

Tali fattori hanno:

- comportato un incremento della competizione tra gli attori
- favorito quelli, spesso esterni al territorio, che sono dotati di forte capitalizzazione e di entrate indipendenti rispetto ai proventi dei bandi. Gli attori locali si trovano invece in difficoltà, in una situazione paradossale che sfavorisce proprio quegli attori che per natura e *mission* riescono a garantire una presenza ampia e profonda, che va oltre la somministrazione dei servizi “settoriali” previsti dai bandi pubblici o dagli investimenti dei donatori privati.
- Provocato fenomeni di *mission drift*: gli attori locali, invece di rispondere a bisogni e circostanze emergenti, devono concentrarsi sui servizi richiesti dai bandi. Per far fronte a ciò, gli attori locali si muovono tra gli strumenti disponibili in maniera accorta e con qualche dose di “opportunitismo positivo” producendo una sorta di *policy drift*, in sostanza una peculiare forma di resilienza degli attori locali a servizio della resilienza della comunità.
- Favorito il sovrapporsi di attività simili, orientate verso gli stessi destinatari, da parte di attori attuatori diversi (“isomorfismo”) e la difficoltà di muoversi al di fuori di *format* definiti che segnalino con chiarezza le richieste del soggetto che offre (e decide sulle) risorse.

Lo studio di caso ha richiesto un’intensa attività: sono state intervistate circa 60 persone, sono stati raccolti dati statistici e amministrativi da numerosi database e varie fonti, realizzata una *survey* finalizzata a realizzare la Social Network Analysis, realizzato un incontro di validazione con gli attori del territorio, analizzata la letteratura e i bilanci e documenti dell’AQS. A causa della funzione di “apripista” dello studio di caso, e della natura emergente dell’approccio REVES (ogni avanzamento nel lavoro ha aperto nuovi spazi di approfondimento), restano aperte alcune prospettive di ricerca: cosa sia accaduto ai laboratori artigianali un tempo localizzati nei QS e il ruolo degli interventi pubblici nella loro vicenda, così come il cambiamento in un mercato del lavoro difficile e caratterizzato da forte dualismo tra posizioni di lavoro regolare e irregolare; i cambiamenti nella cultura locale, pur nel quadro di resilienza che caratterizza l’identità del quartiere; l’approfondimento sugli effetti degli interventi sui destinatari finali o il ruolo delle politiche relative all’ordine pubblico.

2.2. Lo studio di caso Melpignano

Anche nello studio di caso di Melpignano,¹⁴ il gruppo di coordinamento ha prima di tutto selezionato il partner di ingresso, identificandolo nel Comune il quale, famoso per essere il promotore della manifestazione La Notte della Taranta, e la sede del “concertone” finale della manifestazione, ha elaborato, proposto e, almeno in parte, attuato, nel corso degli ultimi 30 anni, una visione e una strategia di sviluppo locale, nella sua dimensione complessa di sviluppo economico, sociale e umano auto-centrato sulle risorse e potenzialità del territorio. Successive Amministrazioni comunali, fin dalla fine degli anni ‘80 del secolo scorso, appaiono aver perseguito una visione di sviluppo legata al “fare della cultura una infrastruttura sociale.” Melpignano è

¹⁴ Il testo qui riportato sintetizza, alterandolo, il testo del rapporto di ricerca (Fini e Belladonna, 2016)



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

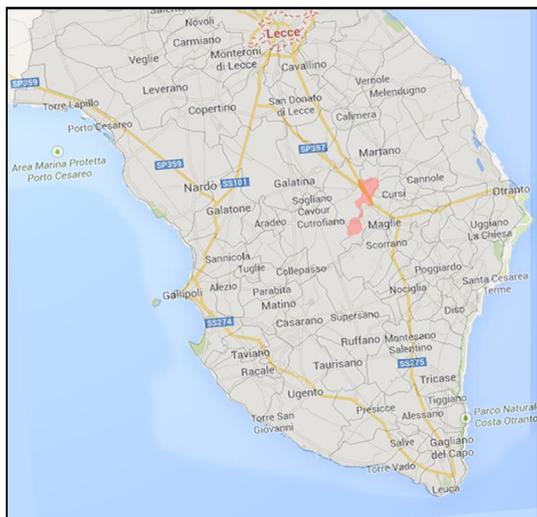


Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

una piccola cittadina della Puglia meridionale, in provincia di Lecce. Fa parte della regione storica della Grecia Salentina, l'isola linguistica ellenofona.



15

Figura 2.2: Provincia di Lecce e individuazione del territorio del Comune di Melpignano (in rosso).

Fonte: Fini e Belladonna, 2016.

I principali fenomeni che abbiamo ritenuto rimarchevoli, perché ci sono stati raccontati come dimensioni rilevanti e degne di approfondimento, sia per il contesto locale sia per i decisori centrali, sono:

- la creazione e diffusione presso la cittadinanza di un sentimento di pubblico, ossia una diffusa responsabilità nei confronti di ciò che è pubblico, rappresentato come un elemento caratterizzante questo territorio, considerato come essenziale per lo sviluppo e visto come esito di una specifica azione politico-amministrativa duratura nel tempo
- Il Comune ha dato priorità a strumenti attinenti alle politiche della cultura, energia, rifiuti, costruzione di reti brevi e lunghe, piuttosto che alle politiche esplicitamente rivolte a suscitare e accompagnare processi intenzionali di sviluppo locale (p.es., Patti Territoriali, PIT, Progettazione di Area Vasta).

Le domande che hanno retto la ricerca valutativa sono state:

- Di quali strumenti offerti dalle politiche sovra-locali il Comune di Melpignano ha fatto uso per produrre il "cambiamento desiderato.
- come e perché gli strumenti centrali hanno favorito/inibito/reso difficoltoso/facilitato il dispiegarsi della strategia locale nella direzione della produzione di tale risultato;
- quali finestre di opportunità, dunque, un attore pubblico ha a disposizione per produrre tale importante esito locale.

Per rispondere a tali domande il gruppo responsabile della ricerca valutativa ha utilizzato diversi metodi e tecniche coerenti con l'ipotesi che ciò che si osserva localmente (il sentimento di pubblico) non è un fatto linearmente connesso all'input (ad esempio: i contributi delle politiche) immesso nel sistema locale. Per connettere l'esito (output) ad un certo input si è fatto riferimento ad una teoria del funzionamento del



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

sistema sociale locale che ha consentito di concettualizzare la trasformazione dell'input nello specifico output – dal momento che tale trasformazione non era immediatamente visibile.

Le principali conclusioni sono:

- l'uso "strumentale" che i territori fanno degli strumenti messi in gioco dalle politiche - indipendentemente dagli obiettivi originari delle stesse - non è un evento eccezionale e "perverso", quanto, piuttosto, una condizione immanente al rapporto interpretativo che intercorre tra soggetto e risorsa/politica.
- Il Comune ha utilizzato preferibilmente quegli strumenti che meglio gli consentivano di esercitare e aumentare lo spazio (sia effettivo, sia dimostrato ai cittadini e agli altri attori) della propria autonomia. Le politiche scelte (energia, creazione di reti brevi e lunghe, raccolta differenziata, cultura) non prescrivono norme e procedure specifiche sul "come" realizzare un certo obiettivo, ma si accordano sulla gestione (la definizione del che cosa) e sulla strategia (la pattuizione del perché).
- Alcune dimensioni ritenute dalle politiche di sviluppo territoriale precondizioni per il successo delle politiche stesse (ad esempio: civiness, disponibilità a collaborare da parte degli attori locali, capacitazione sociale, capacitazione istituzionale), sono state, invece, nella realtà dei fatti, l'esito di una strategia progettuale di lungo termine.
- Lo sviluppo appare essere questione di produzione di risorse, piuttosto che di allocazione di risorse (non solo finanziarie ed economiche, ma anche istituzionali, normative, fiduciarie e di capitale sociale). Naturalmente, il Comune ha utilizzato risorse (economiche, finanziarie, regolative, relazionali) provenienti dall'esterno. Tuttavia, la risorsa chiave per il cambiamento culturale locale appare essere stata una risorsa simbolica, il "fare come se si fosse una comunità, con una propria identità, legata al prendersi cura dei beni comuni," praticandola come vera, di volta in volta, in ciascun campo dell'azione del Comune, dalla riscoperta/scoperta della musica popolare locale (la Taranta), alla cura della qualità dell'ambiente, con l'attivazione della raccolta differenziata e la diffusione della generazione elettrica solare sui tetti (anziché nelle campagne circostanti).
- Fondamentale è stato un continuo e persistente monitoraggio di come tale risorsa stava perturbando la dimensione culturale locale, con l'obiettivo di intervenire, di volta in volta con azioni differenziate, al fine di sostenere lo sviluppo del processo interpretativo degli attori locali e di tutti coloro che hanno interagito con il territorio e ne sono stati attratti.
- I cambiamenti culturali hanno bisogno di prospettive temporali medio-lunghe per potersi realizzare: di qui l'utilità di immaginare un modello strategico-dinamico di pianificazione dello sviluppo inteso come cambiamento culturale locale che sia in grado di stabilire obiettivi di breve periodo (gli unici compatibili con i vincoli istituzionali e tecnico-gestionali entro cui gli interventi si possono muovere) che siano in sé significativi e al contempo capaci di dare ulteriore alimento e orientamento all'azione di intervento sullo sviluppo stesso. Di qui l'importanza di immaginare politiche di medio-lungo periodo che non definiscano ex ante gli obiettivi generali, ma li costruiscano in itinere, in ragione dei risultati parziali (comunque significativi), progressivamente raggiunti.

16



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

2.3. Lo studio di caso Valle del Belice

Il partner di ingresso per lo studio di caso della Valle del Belice¹⁵ è il CRESM, presente con un ruolo di spicco nella storia della Sicilia occidentale negli ultimi sessant'anni, e uno dei protagonisti della stessa elaborazione dei concetti e delle pratiche di sviluppo locale autocentrato. Attualmente, il CRESM esplica la propria attività in un'area piuttosto ampia, con progetti e una sede anche a Palermo (www.cresm.it).

Naturalmente, lo studio di caso si è concentrato solo sugli anni più recenti e su un'area più circoscritta. La Valle del Belice è un territorio che si estende su tre province, toccando la costa trapanese a Nord e quella agrigentina a Sud; con aree interne che hanno tanto in Castelvetrano (Trapani) quanto in Sciacca (Agrigento) i centri di polarizzazione di primo livello, ma che comprende anche alcuni comuni della provincia di Palermo, nell'asta superiore del fiume. Operando una qualche forzatura rispetto ai diversi punti di vista adottabili, l'indagine si è concentrata sulla Valle del Belice intesa come vasta area costituita da quei territori che, dal terremoto del 1968 in poi, hanno instaurato relazioni (cooperative o competitive che siano) tendenzialmente durevoli e preposte a farsi carico di un patrimonio (culturale, ambientale) di cui sentono di essere, oltre che i protagonisti, i principali beneficiari.

Si tratta di un territorio di 17 comuni che all'area eletta ad oggetto dei fondi per la ricostruzione post-terremoto aggiunge Castelvetrano per rilevanza e Campobello di Mazara e Montevago per continuità territoriale, escludendo nel contempo Chiusa Sclafani, isolato ad est e più lontano dall'asta fluviale. Castelvetrano è infatti il polo di riferimento per il territorio belicino, soprattutto per quanto concerne i comuni del trapanese: grazie alla sua posizione geografica - lungo le principali vie di comunicazione, sia nella direttrice nord-sud che attraversa tutto il territorio sia lungo la dorsale costiera - è il principale centro per la somministrazione di servizi amministrativi e socio-sanitari, per l'istruzione secondaria e, recentemente, per il commercio. Forte è anche l'attrattiva esercitata dai centri medio-grandi dell'area contermina alla Valle del Belice, in particolare Sciacca, soprattutto per i comuni agrigentini.

17

¹⁵ Il testo qui riportato sintetizza, alterandolo, il testo del rapporto di ricerca (Silvestri et al., 2016b)

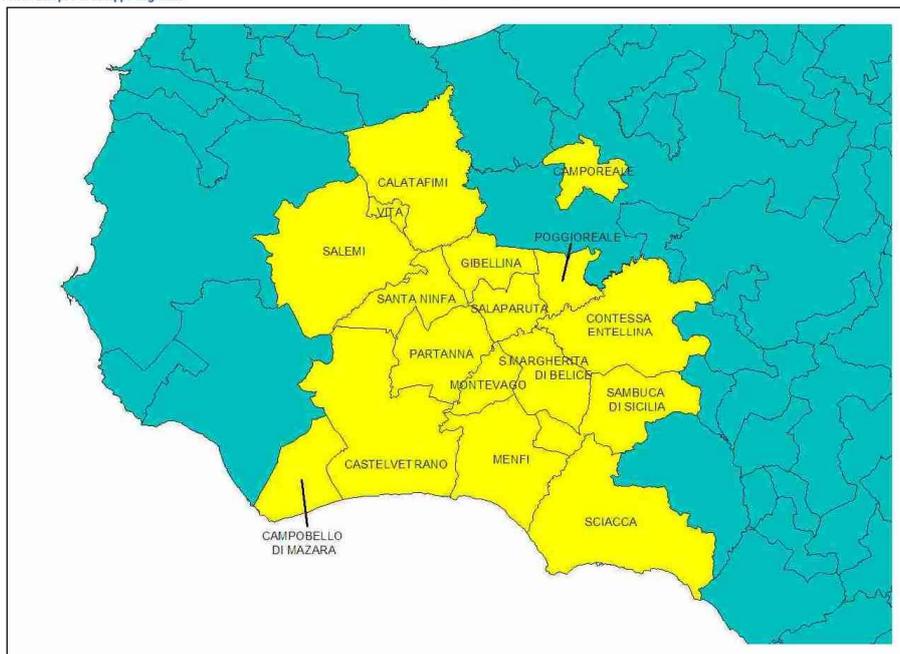


Figura 2.3. L'area di indagine per il caso Valle del Belice.

Fonte: Silvestri et al., 2016b

Lo studio di caso del Belice ha consentito di affrontare l'impatto delle *policy* del settore agricolo – quello che caratterizza più di altri l'economia locale - su una serie di attori, rappresentativi delle principali produzioni dell'area: una cantina sociale ed un produttore vitivinicolo privato, una cooperativa ed una rete di produttori del comparto olivicolo assegnatari di beni confiscati alla criminalità organizzata; un consorzio di valorizzazione e promozione di un prodotto DOP di secolare tradizione, ma la cui valorizzazione come prodotto di qualità è, al contrario, molto recente.

Queste cinque realtà hanno rappresentato i micro-casi a cui applicare l'approccio valutativo ed i valori REVES, nel tentativo di rispondere alle due domande di valutazione, relative all'impatto delle politiche rispettivamente su sviluppo e cambiamento locale, e sulle pratiche di azione degli attori locali.

I titolari delle *policy* esaminate sono le istituzioni sovra-locali, dal livello più lontano dal territorio (la Commissione Europea e lo Stato Centrale, quest'ultimo rappresentato anche dai propri uffici decentrati) a livelli intermedi (la Regione Siciliana), con alcuni interventi a supporto anche da parte delle istituzioni locali (i Comuni). A fronte di queste politiche e di questi decisori, i principali attuatori sono: consorzi, produttori aziende assegnatarie di beni confiscati, organizzazioni della società civile.

Nonostante la condivisione di origini geografiche e tematiche, i micro-casi hanno messo in luce una serie di elementi di concordanza, accanto ad altri di diversità, consentendo così la costruzione di un panorama piuttosto completo delle questioni rilevanti per l'attività di valutazione delle politiche.

Elementi che ricorrono in più di un micro-caso sono la presenza attiva o come "convitato di pietra" della criminalità organizzata, in un'area, è bene non dimenticarlo, che è il mandamento di uno dei latitanti più ricercati del panorama nazionale; l'esistenza, non avulsa dal fattore precedente, di iniziative anti-racket – ivi



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

comprese quelle dell'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Confiscati alle mafie - e l'attenzione per i circuiti di consumo etico e critico, spesso percepiti come lo strumento migliore per superare i colli di bottiglia rappresentati dagli intermediari commerciali; il rafforzamento del capitale umano all'interno del settore, con produttori più competenti e formati che in passato e - anche per questo - più pronti a cogliere le opportunità di sviluppo che si presentano.

L'esito principale e comune di questo insieme di dinamiche e delle *policy* multilivello intercettate è un evidente riconversione dell'agricoltura locale verso produzioni di qualità, con il corredo di certificazioni ufficiali che questo comporta (DOC, DOP, certificazioni di prodotto biologico), così da aumentare la visibilità dei prodotti sui mercati ed il valore aggiunto generato.

19

D'altro canto, i micro-casi affrontati mostrano più di un elemento di criticità, tanto da non consentire di affermare che i casi aziendali illustrati siano in tutto e per tutto esperienze di successo: la vitivinicoltura belicina - che molto si è avvantaggiata dalla entrata in relazione con canali di commercializzazione sovra-locali e con esperti ed operatori di dimensione nazionale - resta in bilico tra la scelta di puntare a un prodotto locale riconoscibile e la tendenza pluridecennale a fungere da produttore anonimo al servizio delle grandi cantine del Nord-Italia; nonostante interessanti tentativi di affrancamento dai canali commerciali tradizionali, oggi più efficaci grazie al contatto diretto con i consumatori reso possibile anche dalla diffusione dei *social network*, i produttori olivicoli locali sembrano ancora schiacciati tra il potere monopsonistico dei mediatori e tentazioni di sfruttamento della forza lavoro avventizia; il micro-caso Vastedda, dal suo canto, mostra come l'interazione tra mediatori cognitivi, istituzioni ben ramificate sul territorio (la Regione Siciliana attraverso le SOAT) e produttori con una tradizione alle spalle possa sì rappresentare un patrimonio su cui innestare politiche di cooperazione e di sviluppo, ma anche che fenomeni di dimensioni ridotte incontrano rapidamente un limite naturale oltre il quale il sistema di mercato locale non può spingersi.

Altri elementi di criticità sollevati dalla ricerca valutativa riguardano la situazione della manodopera migrante nell'area: se infatti le condizioni degli addetti (stanziali o stagionali) nella vitivinicoltura sembrano essere buone, informazioni meno precise provengono dal comparto olivicolo, dove le osservazioni dirette - suffragate dalla rilevanza mediatica dell'esperienza di Ciao Ousmane, una struttura temporanea in cui gli addetti stagionali privi di altra sistemazione si accampano nel periodo della raccolta delle olive - appaiono contraddire parzialmente la percezione di una situazione poco problematica fatta propria da ricerche sistematiche, sebbene meno specifiche, quali quelle di INEA/CREA e dell'Associazione Placido Rizzotto.

Infine, alcuni dei micro-casi sviluppati sembrano evidenziare le difficoltà incontrate nel tentativo di utilizzare la politica di riassegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata come strumento di sviluppo locale: le due politiche sono animate da intenzionalità e logiche molto diverse e l'osservazione dal punto di vista del territorio evidenzia dei "vuoti di policy," cioè l'assenza di strumenti che possano colmare il divario tra i vari strumenti.

Nel complesso, l'attività valutativa guidata dalla ricerca nei casi affrontati delle categorie valoriali del territorio e della ricerca ha evidenziato diversi risultati: una buona capacità delle *policy* multilivello di favorire protagonismo ed agentività degli attori, accogliendone punti di vista e di partenza, così come di sviluppare un soddisfacente grado di *decentralized social learning*, soprattutto quando le dinamiche sono accompagnate da mediatori cognitivi che ne facilitano l'accoglimento a livello locale.



3. “Aqui en el tropico hacemos todo al revés:” la propuesta metodologica

3.1. “Ribaltare” la valutazione

La caratteristica dell’approccio REVES è quella di assumere il punto di vista del partner locale, cioè quello di chi, su un determinato territorio, ha elaborato, espresso, condiviso ed attuato una visione di cambiamento utilizzando risorse proprie o come attuatori di progetti e fornitori di servizi finanziati, programmati o regolati dagli attori sovra-locali. Il partner di ingresso va selezionato tra gli attori di cui è noto il radicamento su un territorio, che abbiano interagito con le amministrazioni locali e sovra-locali, che siano consapevoli portatori di una strategia di sviluppo e come tali riconosciuti da altri attori che operano nello stesso territorio sullo settore di policy, e che abbiano dimostrato un interesse e un’attitudine a riflettere sulla propria strategia e sugli esiti che producono. L’obiettivo della valutazione, quindi, diventa quello di fornire al partner un quadro delle politiche sovra-locali che hanno attraversato e attraversano il territorio, influenzando i fenomeni di interesse per la sua azione e dando forma alle condizioni in cui esso può attuare le proprie politiche. Per questo, una valutazione con approccio REVES osserva e analizza gli esiti del complesso dell’intervento pubblico realizzato su un territorio da attori sovra-locali (comunitari, nazionali, o regionali, sia pubblici, sia privati) dal punto di vista di chi su questo territorio opera. L’oggetto della valutazione sono gli esiti sul territorio delle politiche sovra-locali osservati sul campo, su un piano di concretezza, per il loro manifestarsi, del tutto indipendentemente rispetto alle intenzionalità degli attori sovra-locali. Inoltre, tali esiti possono essere influenzati dall’interazione di più azioni degli attori sovra-locali (e della loro interazione con i territori), interazioni che possono essere previste e ricercate o meno.

20

Sotto scrutinio è, quindi, la capacità delle politiche sovra-locali di produrre esiti congruenti rispetto alla visione di cambiamento dell’attore locale e, in particolare, le loro ricadute locali, così come la loro capacità di intercettare e valorizzare la strategia di sviluppo degli attori locali. Possono rientrare nell’oggetto della valutazione tutti gli interventi pubblici: le politiche ordinarie, sia nella loro parte relativa alla spesa in conto capitale, sia in quella relativa alla spesa corrente, così come quelle aggiuntive (quelle, cioè, tese ad intensificare gli investimenti in determinati territori o relativamente a determinati campi di attività). Ci sono diverse tipologie di politiche sovra-locali in questo senso: a) quelle programmate e attuate direttamente da attori sovralocali (*politiche “centrali”*); b) quelle programmate al centro e implementate a diversi livelli, che spesso richiedono sforzi di progettazione agli attori locali (*policy multi-livello*); e c) quelle che cercano di sollecitare la programmazione, la progettazione e, in generale, il protagonismo dei livelli locali (*politiche di sollecitazione della progettualità locale*) (p.es, in anni passati, i Progetti Integrati Territoriali, i Patti di Sviluppo, etc.).

Si tratta di un oggetto diverso rispetto sia a quello delle valutazioni tradizionali, che analizzano gli esiti di programmi e progetti dal punto di vista del programmatore o del finanziatore, sia a quello delle pur innovative valutazioni che mirano a comprendere gli esiti dei progetti e delle attività realizzate dagli attori locali. Si tratta, soprattutto, come si vedrà più avanti, di un oggetto di valutazione che deve essere costruito dal valutatore stesso, con l’aiuto del partner, e non è riconducibile ad una singola strategia, ad un programma, o ad un progetto. Rileva, piuttosto, tutto ciò che accade sul territorio, così come il modo e i tempi in cui accade: rilevano, quindi, anche i ritardi nell’attuazione, le interruzioni, le diverse intensità di *enforcement* delle regole, gli effetti dei tagli.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

La valutazione riguarda sia gli esiti, sia i processi relativi a questioni di implementazione. La valutazione della catena dell'implementazione può e deve essere presa in considerazione sia in termini generali, quando si osserva l'attraversamento territoriale delle politiche centrali o multi-livello, ad esempio, sia dal punto di vista della osservazione del soggetto locale e degli altri attori del territorio. La valutazione locale trae energia dalla presenza e protagonismo del partner di ingresso, osservando se stesso e gli altri attori nelle politiche, si pone domande anche sul versante implementativo. Gli attori locali protagonisti della valutazione, peraltro, sono parte integrante del sistema di implementazione delle politiche. Nella produzione di beni relazionali cui sono chiamati (networking, capitale sociale positivo, fiducia, codesign, ecc.), il loro stesso modo di essere e di funzionare, inoltre, rientra tra gli esiti desiderati. Il soggetto, nel suo posizionarsi e agire nel contesto, nel sistema sociale in cui è immerso, è il risultato dell'intervento (positivo, negativo o neutro che sia).

21

Il "ribaltamento" della valutazione riguarda non solo il punto di vista, che è quello del partner di ingresso, come si spiegherà nel prosieguo), ma anche gli obiettivi, i fabbisogni, le istanze e i valori su cui si basa la valutazione: quelli del partner di ingresso e degli attori locali, piuttosto che gli obiettivi dichiarati più o meno esplicitamente e chiaramente nei programmi e i valori degli attori sovra-locali. L'adesione ai valori locali, tuttavia, non è acritica: è responsabilità del valutatore non solo identificarli, ma anche sottoporli a confronto con quelli dei vari attori attivi sul territorio e a livello sovra-locale e, ovviamente, vagliarli attentamente alla luce dell'interesse pubblico e dei valori che sono tipici della valutazione REVES, come si vedrà nel prosieguo, e che riguardano le relazioni tra chi programma e coordina politiche e programmi e gli attori che li attuano.

L'elemento che realizza il "ribaltamento" è, quindi, la focalizzazione su uno specifico territorio, piuttosto che su uno specifico intervento (sia esso una policy, un programma o un progetto). Il territorio è definito in base a vari elementi, tra i quali il principale è relativo al campo fisico di azione del partner di ingresso. L'attenzione si focalizza, pertanto, sull'insieme di interventi e delle policy che hanno attraversato e attraversano quel territorio e, in particolare, proprio sulle interconnessioni, interferenze, sovrapposizioni che vengono a crearsi tra differenti interventi e differenti livelli di governo, determinando esiti che spesso sono inattesi o addirittura diversi da quelli desiderati dai programmatori – e dal territorio. Il territorio non è definito a priori in base a indicatori statistici predeterminati o ad una delle numerose partizioni amministrative definite per le varie policy (p.es., gli Ambiti Territoriali). Al contrario, la valutazione utilizza la definizione del territorio che risulta dall'azione del partner di ingresso, che, a sua volta, dipende da fattori storici, culturali, e, in sostanza, dal modo in cui il territorio si auto-definisce. Questa modalità di individuare il territorio produce unità territoriali di riferimento che possono non corrispondere al modo in cui i dati statistici e amministrativi vengono raccolti. Ciò impone, di conseguenza, una cura laboriosa nel ricostruire i dati statistici e nell'utilizzare i dati amministrativi, dato che ciascuna policy organizza le unità territoriali di rilievo secondo logiche proprie che si sovrappongono ignorandosi reciprocamente. L'esperienza fatta negli studi di caso, tuttavia, ha mostrato che questa modalità di individuazione del territorio di riferimento non ha affatto compromesso la fattibilità della ricerca nel suo complesso anche nel caso in cui la ricostruzione è stata più difficile, cioè nei Quartieri Spagnoli, un'area all'interno di un comune, per di più a cavallo di tre municipi.¹⁶ Piuttosto, è stato necessario complementare e interpretare i dati a disposizione con rilevazioni dirette di vario tipo.

¹⁶ Un problema particolare si crea quando il valutatore cerca di stimare l'entità complessiva dello sforzo di policy nel territorio di interesse sulla base delle banche dati disponibili, come il sistema dei Conti Pubblici Territoriali, la banca dati del Ministero dell'Interno relativa ai bilanci comunali, i pagamenti pubblici, il sistema di monitoraggio della politica di coesione. Il progetto pilota ha affrontato la questione soprattutto in riferimento allo studio sull'area del Belice, cercando



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Una valutazione con approccio REVES, quindi, assume come unità di indagine un territorio, su cui si osservano gli esiti delle politiche che lo hanno attraversato e lo attraversano. Può essere condotta in un singolo territorio, al servizio dei soggetti attivi su quel territorio (p.es., un'Unione di Comuni o un Contratto di fiume), oppure comprendere vari studi di caso, al servizio di coalizioni che possono comprendere solo attori locali e le loro reti oppure includere anche attori sovra-locali (come potrebbe accadere, per esempio, nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne). Il progetto pilota di valutazione locale ha sperimentato l'approccio solo in relazione alla prima modalità: i tre studi di caso sono stati consapevolmente scelti indipendentemente l'uno dall'altro, in modo da rappresentare un ventaglio quanto più ampio possibile di dimensioni territoriali, natura del partner, fenomeni locali e politiche di interesse. Tale scelta ha consentito di esplorare compiutamente le potenzialità dell'approccio nelle varie situazioni. Pertanto, la trattazione che qui si fa dell'approccio entra in dettaglio solo per quanto riguarda la modalità relativa ad un solo territorio. Una delle direzioni da approfondire riguarda proprio le tematiche valutative relative alla conduzione di valutazioni al REVES su vari territori, in modo da trarne conoscenza organizzata rispetto a tematiche comuni.

22

3.2. Il rapporto tra locale e sovra-locale nelle politiche pubbliche: la creazione/scambio di conoscenza

Nell'ambito del dispiegarsi delle politiche pubbliche, il disegno, la revisione e l'attuazione delle politiche si basano sul funzionamento generale di un meccanismo di creazione, scambio e conversione della conoscenza.¹⁷ In linea generale, nel rapporto tra politiche pubbliche e livello territoriale (*place*), assume un rilievo importante la questione della conoscenza: quali agenti conoscono *quali* azioni di policy devono essere intraprese, *quando* e *come*? La risposta più convincente a tale quesito considera che la conoscenza del "*cosa, quando e come*" non si trova esclusivamente fuori dai territori (lo Stato "*sa*"), né esclusivamente all'interno di essi (la comunità "*sa*"), ma:

*La conoscenza rilevante non è esclusivamente esterna al locale, né è esclusivamente patrimonio degli agenti locali (embeddedness); la conoscenza è il prodotto dell'interazione tra elementi e attori endogeni ed esogeni al territorio.*¹⁸

Dal punto di vista di REVES assume un rilievo fondamentale il valore del locale/territorio, nel rapporto/interazione con il livello centrale. Si tratta del valore del punto di vista di chi è "vicino" alle questioni, di chi è protagonista delle *pratiche* di intervento ed è in grado di produrre *know-how*. Alcune caratteristiche rilevanti (e possibili) del locale (dove operano attori endogeni, *luoghi delle pratiche, territori, places*):

- è il punto finale di implementazione locale di politiche, interventi e servizi,

di affrontare questioni concettuali e di reperimento e interpretazione dei dati (vedi più avanti, paragrafo 4.4.1). Tuttavia, gli avanzamenti fatti andranno ulteriormente approfonditi.

¹⁷ Sul meccanismo di sviluppo della conoscenza ai fini dell'innovazione, in campo organizzativo manageriale è fondamentale il contributo di I. Nonaka, H. Takeuchi, *The knowledge creating company: how japanese companies create the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press, 1995. Si veda anche D. Ellerman, *Helping People Help Themselves*, The University of Michigan Press, 2006 (la *Knowledge-Based Development Assistance*).

¹⁸ Per un inquadramento complessivo della questione, vedi Fabrizio Barca, 2011 e i restanti contributi al dibattito (sezione *Policy Forum: Place-Based or Spatially-Blind Development Models?* dell'Outlook 2011).



- è il luogo dove si può garantire l'operare di comportamenti resilienti e affidabili (Weick, Sutcliffe 2007),
- è il luogo dove si declina l'uso concreto e specifico degli strumenti di azione pubblica (Le Galès, Lascoumes 2004),
- è il luogo dove si produce e scambia conoscenza tacita ed esplicita (Polanyi 1966, Nonaka, Takeuchi 1995), dove si produce fronesi distribuita (Nonaka, Toyama 2007), dove le comunità di pratiche (Wenger, 1998) operano concretamente,
- è il luogo dove si esercitano processi deliberativi/partecipativi,
- è l'arena pubblica: *Scena dove, davanti a degli spettatori, si affrontano quanti pretendono di "appropriarsi" di problemi pubblici* (Lindblom 1990),
- è il luogo dove agisce, e costruisce identità, *l'attore collettivo* (Bagnasco e Le Galès 2001),
- è il *territorio*, inteso come prodotto di *relazioni fertili tra insediamento urbano e ambiente*, dove si costruiscono *statuti dei luoghi* socialmente condivisi e si definiscono strategie politiche di *progetto locale* (Magnaghi 2010).

A partire da tali caratteristiche, il locale entra (può entrare) in relazione con il centrale in un processo di conversione e sviluppo della conoscenza. In specifici contesti locali (territori), autonomamente o in risposta a stimoli esterni, si interviene, in maniera più o meno sistematica, nell'attività di produzione di "pubblico" da parte di costellazioni di attori locali (agenzie, associazioni, terzo settore, ONG) ma anche di strutture pubbliche di front-end e amministrazioni locali. E' possibile esercitare, da parte di soggetti e organizzazioni "vicini" alle cose e ai problemi, quella particolare forma di conoscenza tesa alla scelta del corso di azione più adeguato a produrre beni comuni in una determinata situazione che Aristotele, nell'Etica Nicomachea, definiva *fronesi*.¹⁹

Attraverso processi di socializzazione si può diffondere, localmente, la capacità di intervenire con successo e può avvenire che, attraverso un processo di esternalizzazione, il territorio produca una propria concettualizzazione ed esplicitazione della conoscenza acquisita che nel nostro caso attiene principalmente alla risposta alla domanda: *quali* azioni di policy devono essere intraprese, *quando* e *come*? Tale processo può giungere alla definizione, nei territori, di ciò che abbiamo definito "statuti dei luoghi" e strategie politiche di "progetto locale" (Magnaghi 2010). Il livello centrale, a questo punto, può intervenire se e nella misura in cui è capace di esercitare uno sguardo di attenzione e riconoscimento verso il territorio: può concorrere a definire il processo di esternalizzazione e, proseguendo nella spirale della conversione, utilizzare e i risultati dell'esternalizzazione per combinare gli elementi di conoscenza prodotti e trasformarli, a seconda dei casi, in innalzamento degli standard di servizio ordinario, raffinamento e migliore adattabilità alle situazioni specifiche degli strumenti di azione pubblica (Le Galès, Lascoumes 2004), predisposizione di meccanismi di accompagnamento, facilitazione e finanziamento dotati di più elevata efficacia. Tale ultimo funzionamento, laddove esercitato con successo, produce, attraverso l'internalizzazione, il rilancio del meccanismo su livelli crescenti di valore.

Quello che abbiamo descritto è un meccanismo positivo di conversione della conoscenza, che implica un atteggiamento di *cooperazione* e *accompagnamento* reciproco tra locale e centrale, reso possibile da uno

¹⁹ "Roughly translated today as prudence, ethics, practical wisdom or practical rationality, phronesis is generally understood as the ability to determine and undertake the best action in a specific situation to serve the common good." (Nonaka, Toyama 2007).



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

sguardo di *riconoscimento*. E' l'eventuale manifestazione di un positivo rapporto tra elementi esogeni ed endogeni al territorio nella produzione di conoscenza per l'azione. La positiva attivazione del processo di conversione e produzione di conoscenza implica l'attivazione di un sentiero di crescita dell'innovazione delle politiche, l'accumulo di conoscenza e l'incremento del livello "ordinario" dei servizi, la selezione e promozione di modalità e pratiche efficaci di disegno e attuazione delle politiche.

Al contrario, l'assenza o la poco efficace attuazione del processo, a partire da un possibile "sguardo assente" del centro, produce la riproposizione di stimoli non focalizzati, il degrado del livello istituzionale, l'induzione a *mission drift* e il diffondersi di comportamenti opportunistici. Come vedremo in seguito, la presenza/funzionamento positivo del rapporto locale/centrale nel processo di creazione della conoscenza costituisce uno dei criteri di giudizio della valutazione REVES.

24

3.3. Compiti valutativi in una valutazione REVES

L'approccio richiede una serie di compiti valutativi (figura 3.1):

- individuazione del partner e dell'unità territoriale di riferimento;
- comprensione della configurazione locale,
- costruzione dell'oggetto della valutazione,
- validazione dei risultati preliminari con gli *stakeholder*,
- formulazione e verifica di ipotesi di nessi causali o contributivi,
- espressione di un giudizio sulla base di criteri di valutazione,
- restituzione e disseminazione dei risultati.

Alcuni di questi compiti valutativi sono specifici all'approccio – in particolare l'individuazione del partner locale e dell'unità territoriale di riferimento. Altri, pur comuni agli altri tipi di valutazione (Davidson, 2005), richiedono uno sforzo più intenso (p.es., la costruzione dell'oggetto della valutazione) oppure rivestono una funzione diversa (p.es., la comprensione della configurazione locale, che pure ha punti di contatto con l'analisi del contesto in cui la valutazione ha luogo) o richiedono opportuni adattamenti (p.es., la costruzione delle ipotesi sui nessi causali e la loro verifica):

Ciascuno di questi compiti può essere affrontato utilizzando combinazioni di metodi e tecniche esistenti, come, peraltro, è avvenuto durante il Progetto Pilota. La specificità dell'approccio REVES consiste nel capovolgimento del percorso della valutazione: si parte dall'identificazione del territorio e degli attori che vi operano e solo dopo si arriva alla definizione dell'oggetto della valutazione, che di solito costituisce uno dei primi passi delle valutazioni. L'orientamento non è dato dal programma ma, piuttosto, dalla collaborazione con il partner di ingresso e dalla sua azione, dai suoi valori e dalla sua visione di cambiamento.

Come si vedrà, è necessario guardare alla realtà in modo diverso rispetto a quanto si fa tradizionalmente. Di volta in volta, si rivolge lo sguardo ad elementi diversi: prima alle caratteristiche, valori, attività del partner di ingresso ("guardare avanti") e alle caratteristiche, valori, attività degli altri attori locali e alle caratteristiche del territorio ("guardare intorno"), per passare, poi, alle politiche centrali ("guardare al centro") e alle politiche multi-livello e di sollecitazione della progettualità locale ("guardare le costellazioni").

Compiti valutativi	Attività	Prodotti
Scelta partner/territorio	<i>Scouting</i> . Se si sceglie prima il territorio o i temi di interesse, indagini di campo per individuare potenziali partner	Identificazione dell'unità di indagine
Definizione della configurazione locale	Studiare il partner (attività, strategia, valori, interpretazione dei fenomeni, campo di attività) Raccogliere le domande di valutazione del partner di ingresso	Configurazione locale (ambiente fisico, sociale ed economico; relazioni tra gli attori; valori locali; interpretazione locale dei fenomeni) Fenomeni di interesse
	Analizzare gli attori locali e le loro relazioni: (attività, relazioni, strategie, valori, interpretazione dei fenomeni) Analizzare il territorio (ambiente fisico, sociale, economico)	
Costruzione dell'oggetto della valutazione	Stima dello sforzo di policy Identificazione di nessi tra fenomeni e gli interventi sovra-locali che vi contribuiscono Individuazione delle politiche rilevanti Analisi delle modalità di selezione degli attuatori Analisi dei rapporti tra attori sovra-locali e attori locali	Quantificazione dello sforzo di policy Ipotesi di nessi tra fenomeni e interventi sovra-locali
Validazione	Incontri di validazione con partner locale e attori locali e sovra-locali	Selezione dei fenomeni di interesse e delle politiche da porre sotto scrutinio Validazione dei dati raccolti
	Discussione di rapporti (o altri prodotti) preliminari della valutazione con il partner locale	
Analisi degli interventi oggetto della valutazione	Verifica delle ipotesi dei nessi causali o di contribuzione tra interventi e fenomeni attraverso diverse strategie Spiegazione di come gli interventi sovra-locali influenzino gli attori locali	Spiegazioni dei fenomeni rilevati alla luce delle politiche di interesse
Espressione dei giudizi	Scrutinio dei risultati della ricerca sulla base di criteri di valutazione derivati dai valori REVES e del partner	Conclusioni
Restituzione		Rapporti di valutazione Incontri informali Incontri formali

Tabella 3.1 Compiti valutativi in una valutazione REVES

I prossimi paragrafi trattano in modo approfondito le modalità con cui affrontare ciascuno di questi compiti, organizzando la trattazione intorno a quelli, tra questi passi, che presentano delle specificità in un approccio *al revés*. Si tratta, tuttavia, di un processo emergente, che non può essere schematizzato in un protocollo: gli studi di caso del progetto pilota hanno mostrato che le attività si intrecciano e confondono: lo schema che abbiamo presentato, quindi, funziona essenzialmente su un piano logico. Nella realtà delle ricerche, attività svolte all'inizio forniscono informazioni e dati preziosi per svolgere i compiti successivi, mentre il valutatore deve fino all'ultimo rivedere presupposti, rielaborare le domande valutative, rivedere i risultati preliminari.

Si parte, come detto, dall'individuazione del partner o del territorio. Nel progetto pilota, siamo partiti dall'individuazione dei partner e abbiamo definito i territori di conseguenza. E' possibile, tuttavia, scegliere un territorio, e, su questo, individuare uno degli attori o di un gruppo di attori che fungano da partner. Questo passaggio è essenziale, perché la figura, le attività, i valori del partner forniscono l'orientamento per tutte le scelte della valutazione: le domande di valutazione, gli ambiti settoriali e di policy di interesse, gli attori



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agencia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

principali, i valori, i confini del territorio. Individuato il partner, si studiano le sue attività, la sua visione di cambiamento, la sua strategia, la sua interpretazione dei fenomeni che attraversano il territorio.

Il territorio di interesse, quindi, almeno inizialmente è quello su cui opera il partner di ingresso: se ne studiano le caratteristiche (vocazioni, problematiche) e trasformazioni nel corso del tempo, partendo, per limitare il campo di osservazione, dalle questioni che il partner di ingresso considera rilevanti e su cui agisce, avendo particolare riguardo al periodo storico che sembra essere di maggiore interesse per gli attori che si sono intercettati. Degli attori identificati attraverso la guida del partner di ingresso, si studiano la storia, i progetti realizzati, le aspirazioni e i valori. Allo studio di territorio e dei suoi attori si comincia ad affiancare uno studio delle politiche che hanno investito l'ambito territoriale definito. Questa fase iniziale è finalizzata ad individuare le caratteristiche della *configurazione locale* (costituita dalle caratteristiche fisiche, economiche, sociali del territorio; gli attori che vi operano e le relazioni che li legano; le vocazioni e problematiche che lo caratterizzano),²⁰ e, pur avendo punti di contatto con le analisi di contesto delle valutazioni "tradizionali", assume una rilevanza molto maggiore: è, infatti, attraverso la comprensione della configurazione locale che si individuano gli elementi fondamentali della costruzione dell'oggetto della valutazione – l'ambiente sociale, fisico, economico non costituisce lo sfondo su cui si staglia la valutazione, ma, piuttosto, rappresenta uno degli elementi fondanti delle attività valutative.

26

Lo studio del territorio e degli attori che vi agiscono, infatti, è finalizzato alla individuazione di fenomeni che, una volta validati con il partner di ingresso e gli *stakeholder* locali, vanno considerati come esiti di processi complessi, in cui entrano processi spontanei e interventi pubblici: uno dei compiti valutativi assunti come centrali dall'approccio REVES è quello di individuare i contributi delle politiche centrali a questi fenomeni. Si tratta, quindi, attraverso lo sguardo "al centro," di comprendere come le azioni pubbliche abbiano, nel concreto, influenzato il determinarsi dei fenomeni più rilevanti che si esplicano in un territorio. La ricerca valutativa indaga quali siano stati i meccanismi attraverso cui gli interventi pubblici, in isolamento e/o in interazione tra loro, abbiano influenzato i fenomeni. Si tratta, qui, di utilizzare tecniche e modalità di indagine fondate sull'abduzione, che consentano di risalire da un fenomeno alle sue molteplici concause, e di individuare, tra queste, quelle collegate a interventi pubblici, in modo da sottoporli a scrutinio.

Una parte importante della valutazione, inoltre, è osservare gli effetti degli interventi sovra-locali sulla strategia degli attori locali e sulle relazioni tra loro ("guardare le costellazioni"): p.es., alcune modalità di finanziamento possono portare un attore locale a snaturare la propria "vocazione" per assicurarsi le risorse necessarie a continuare ad operare, adattandosi a quanto richiesto. Questo, a seconda dal punto di vista, potrebbe essere interpretato come *mission drift* (quindi negativamente) a livello locale o, in alternativa, a livello "centrale", come un soddisfacente cambiamento di comportamento degli attori locali. Gli studi di caso hanno, tuttavia, mostrato che anche l'inverso è possibile: gli attori locali selezionano le politiche cui aderiscono e le interpretano in modi congrui rispetto, appunto, alla propria vocazione. Questo avviene, spesso, anche in modo difforme rispetto agli obiettivi delle politiche, ma non necessariamente rappresenta uno snaturamento, perché consente la realizzazione della visione di cambiamento dell'attore locale – un fenomeno che potrebbe essere etichettato come *policy drift*. Ulteriori effetti possibili (giudicabili

²⁰ Mutuiamo, modificandolo lievemente, il concetto di *configurazione locale* dalla Valutazione integrata del cambiamento (Schiefer, 2008), per cui essa è l'insieme di condizioni (stabili e variabili; modificabili o non modificabili dall'intervento pubblico; interne o esterne all'area oggetto della valutazione) che definiscono il campo di azione per gli individui, le imprese, e i soggetti pubblici e privati locali in uno spazio.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

negativamente o positivamente a seconda del punto di vista) sono quelli relativi alla competizione tra gli attori locali in un determinato territorio, che potrebbe ingenerare comportamenti perversi o virtuosi.

Esempi di fenomeni (in questi casi perversi) rilevanti da spiegare possono essere le variegate forme di ricorso al sommerso nell'economia, diverse da territorio a territorio, o le varie forme di esclusione che si perpetuano in aree cittadine nonostante interventi sostenuti per lungo periodo e, magari, anche di successo: a fronte di micro-interventi visibili, sono all'opera forze contrastanti meno visibili (o invisibili) e non percepite. Questo può anche aiutare a spiegare il paradosso dell'Evaluation Gap (Savedoff, W.D., Levine, R., Birdsall, N. 2006): progetti, programmi e azioni di sostegno sembrano individualmente funzionare, ma non risolvono i problemi che, al contrario, permangono o si aggravano. Questo può derivare da sforzi di policy inadeguati per dimensioni rispetto a fenomeni sociali ed economici troppo vasti, o dal fatto che, mentre i programmi vanno in una direzione, l'attuazione di altre politiche spinge in un'altra.

27

Una valutazione locale con approccio REVES rende visibile quello che non lo è, e lo fa non a favore del decisore centrale, ma, piuttosto, al servizio di coloro che operano sul territorio, per aumentare e rendere esplicita e agibile la loro conoscenza sulle azioni pubbliche che ne definiscono o limitano le possibilità di azione. Intende, in questo modo, favorire una migliore relazione tra gli attori locali e quelli regionali e centrali, consentendo un confronto informato sugli esiti delle azioni pubbliche e, quindi, una migliore programmazione e attuazione delle politiche pubbliche, rispettando la pluralità dei punti di vista.

Individuati possibili nessi tra i fenomeni e le politiche sovra-locali che hanno attraversato e attraversano il territorio, la valutazione passa a verificare la tenuta di tali ipotesi, utilizzando una o più tra le strategie esistenti per stabilire rapporti di causalità o contribuzione (Davidson, 2006 e, nel caso degli impatti, Stern et al., 2012). Infine, il valutatore ha la responsabilità di esprimere giudizi su esiti e modalità di funzionamento delle politiche osservate, secondo i valori del partner e quelli tipici di REVES.

In modo ancora più accentuato di quanto non accada normalmente in una valutazione, gran parte delle attività di restituzione avviene durante il processo valutativo, ben prima della stesura e condivisione del rapporto finale di valutazione. Piuttosto, è l'interlocuzione con il partner, a partire dai momenti iniziali di definizione del territorio e di individuazione delle domande valutative, passando per le attività di ricerca e validazione, a consentire lo scambio di conoscenza.

3.4. La metafora degli sguardi

REVES, la valutazione "al contrario," implica un deciso cambiamento del punto di vista dal quale si guardano le cose. Ciò che abbiamo definito "*la metafora degli sguardi*" è nata come un metodo di contatto, brainstorming e sviluppo di questioni rilevanti (*issues*) che, facilitando il cambiamento dei punti di vista, accompagna il lavoro della ricerca valutativa. Nella conduzione degli studi di caso durante il progetto pilota, invece, ci siamo resi conto che la metafora degli sguardi riveste un'importanza molto maggiore perché, partendo da uno stretto contatto con il partner di ingresso, consente di sviluppare l'osservazione graduale del territorio e dell'interazione del territorio con gli attori sovra-locali. La metafora degli sguardi ha svolto due funzioni rilevanti nell'ambito del progetto pilota: innanzitutto, ha evidenziato e reso comunicabile la differenza tra la valutazione di progetti locali (che, come si vedrà, assume come oggetto le attività del partner locale e degli altri *stakeholder*, risponde alle domande relative al "guardare in avanti" e al "guardare intorno")

e la valutazione REVES (che, come si è detto, riguarda gli esiti locali degli interventi sovra-locali, sia per quanto riguarda i fenomeni rilevati sul territorio, sia per quanto riguarda l'ambito di azione definito per gli attori locali dalle politiche multi-livello, colti rispettivamente dal "guardare al centro" e dal "guardare alle costellazioni").

Inoltre, abbiamo scoperto che noi stessi, quasi senza accorgercene, abbiamo presto iniziato ad utilizzare nella pratica quotidiana la metafora degli sguardi come principio ordinatore rispetto alle domande di valutazione e, di conseguenza, rispetto all'intero processo valutativo, come risulta evidente dalla tabella 3.1. già richiamata in precedenza.

Lavorare con gli "sguardi" significa sia utilizzare un metodo di *brainstorming* con il partner e altri attori rilevanti, sia disporre di una guida per il processo della ricerca valutativa, a beneficio dello stesso gruppo di ricerca. Tale guida consente di ordinare le domande valutative e, di conseguenza, le informazioni che vengono raccolte non solo nella fase iniziale, ma anche durante il processo di ricerca valutativa. Il contenuto degli "sguardi" è definito di seguito.²¹

1 - Guardare avanti. *Dal punto di vista del partner d'ingresso: strumenti utilizzati e attività intraprese; le questioni che il partner di ingresso affronta e la loro evoluzione nel tempo; i fenomeni di interesse e i cambiamenti che si attivano e che si desidera attivare; i destinatari; il partner come soggetto attuatore di politiche; i valori del partner. Quali sono i vincoli all'azione? Da cosa dipendono?*

2 - Guardarsi intorno. *Altre modalità di intervento; gli altri attori sul territorio, e le loro relazioni, collaborazione e competizione. Come si possono ottenere in modo diverso gli stessi obiettivi? Quali esiti potremmo ottenere con le stesse attività? Quali fenomeni significativi osserviamo?*

3 - Guardare verso il centro. *Le politiche centrali sul territorio; influenze sui fenomeni di interesse. Le "azioni centrali" verso cosa portano il territorio? In che direzione ne modificano le caratteristiche e i fenomeni? Quali vincoli pongono? Come facilitano?*

4 - Guardare le costellazioni. *Interazioni, contraddizioni e intersezioni tra politiche (interazioni tra attività; esiti "composti"); interazioni tra i soggetti della governance delle politiche multi-livello. Cosa succede davvero? Da chi dipendono i vincoli/le opportunità/i limiti? Qual è il contributo e l'influenza dell'insieme delle politiche centrali sui fenomeni/esiti osservati sul territorio?*

Gli sguardi aiutano ad ordinare le attività relative ai compiti valutativi (tabella 3.2).

Gli sguardi 1 (Guardare avanti) e 2 (Guardarsi intorno) puntano a definire la configurazione locale:

- ciò che si fa e cosa impatta sulle azioni e gli interventi (cosa facilita, cosa blocca, cosa è sinergico, cosa è in contraddizione) guardando al campo di azione del partner di ingresso e a quello degli altri attori locali;

²¹ Da tale contenuto può essere estratto un insieme di "domande che aiutano a riflettere" da utilizzare per le interviste di gruppo e il brainstorming con il partner d'ingresso e altri attori rilevanti e come guida alla selezione e rielaborazione degli argomenti rilevanti della ricerca valutativa.



- questioni relative alle configurazioni organizzative degli attori sul territorio (riflessione sul sistema organizzativo in termini di punti di forza e punti di debolezza, caratteristiche delle risorse umane, valori e principi);
- la cooperazione e la competizione tra gli attori del territorio;
- i valori e la visione del partner di ingresso ed, eventualmente, valori e visione così come espressi collettivamente dal territorio;
- il rapporto degli attori locali con le *policy* attive sul territorio; gli strumenti (procedure, regole, vincoli, modalità implementative, obiettivi, risorse e uso delle risorse), intesi come dotazioni e possibilità offerte dal centro e che sul territorio vengono “usate”; questioni implementative;
- questioni rilevanti che emergono sul territorio e dal territorio (problemi, criticità, opportunità, andamenti significativi delle variabili socio-economiche, capitale sociale, universi socio-simbolici);
- un insieme di *fenomeni* significativi osservabili sul territorio, da reinterpretare, in seguito, come possibili *esiti* di policy centrali.

Gli sguardi 3 (Guardare al centro) e 4 (Guardare le costellazioni) puntano a definire:

- le politiche e gli interventi sovra-locali attivi sul territorio;
- un primo quadro dello sforzo di policy sul territorio (input e output delle policy rilevanti)
- le modalità e gli esiti delle politiche e degli interventi centrali che direttamente o indirettamente impattano sui fenomeni di interesse e sulle strategie locali;
- questioni relative al principio di autonomia: la catena implementativa, gli strumenti, gli approcci consentiti consentono di applicare principi di rispetto dell'autonomia dei beneficiari?
- i risultati della combinazione, intersezione, sovrapposizione dei vari livelli di policy nella loro concreta implementazione, in relazione alle strategie locali;
- il carattere diretto o indiretto dell'approccio delle politiche, nel rispetto del principio di autonomia;
- le caratteristiche della *governance* multilivello e l'eventuale presenza di domande valutative relative alla *governance* multilivello;
- l'individuazione di possibili nessi di contribuzione e influenza delle policy centrali sui fenomeni osservati e reinterpretati come esiti; la scelta e il test di tali nessi;
- le *condizioni esterne* e l'interazione centro-territorio.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Compiti valutativi	Attività	Guardare avanti	Guardarsi intorno	Guardare al centro	Guardare le costellazioni
Scelta partner/territorio	<i>Scouting</i>	X	X		
Configurazione locale	Studiare il partner	X			
	Analizzare gli attori locali		X		
	Analisi del territorio		X		
	Individuazione dei fenomeni	X	X		
Costruire l'oggetto della valutazione	Ricostruzione delle politiche che attraversano il territorio			X	X
	Individuazione delle politiche rilevanti			X	X
	Identificazione di nessi tra fenomeni e politiche			X	X
	Analisi delle modalità di selezione degli attori				X
	Analisi dei rapporti tra attori sovra-locali e attori locali				X
Validazione		X	X	X	X
Analisi degli interventi oggetto della valutazione	Verifica delle ipotesi di nessi tra fenomeni e interventi			X	X
	Spiegazione di come gli interventi sovra-locali influenzino gli attori locali				X
Espressione dei giudizi	Individuazione dei valori del partner	X			
	Individuazione dei valori degli attori locali		X		
	Scrutinio dei risultati della ricerca sulla base di criteri di valutazione derivati dai valori REVES e del partner			X	X

30

Tabella 3.2 Relazione tra compiti valutativi, attività e sguardi

Come ricordato, il susseguirsi degli sguardi è un movimento che, svolgendosi in stretto contatto e cooperazione con il partner d'ingresso, prevede:

- una definizione consensuale, per ogni ambito, di una lista di argomenti chiave (fenomeni) ritenuti meritevoli di approfondimento valutativo,
- la successiva rielaborazione, a cura del valutatore, a partire dagli argomenti chiave e dal quadro conoscitivo relativo alla configurazione locale, delle domande di valutazione,
- la definizione del disegno delle ricerche valutative e la presentazione del disegno al partner,
- la sua validazione finale,
- lo svolgimento della valutazione.

Al punto a) si opera una prima fase di focalizzazione, nel senso che si stringe su argomenti di interesse del partner d'ingresso e si tiene conto di uno o più ambiti di policy che toccano direttamente l'operare e le mission del partner e dei soggetti simili presenti sul territorio. Il materiale emerso va interpretato e



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

sistematizzato; non sempre la discussione generata da uno "sguardo" produce temi relativi a quello sguardo: piuttosto, temi e argomenti emergono seguendo logiche proprie, e vanno, quindi, ristrutturati.

La prima focalizzazione è rielaborata e allargata, a cura del team di valutazione, tenendo conto dei seguenti principi:

- Fattibilità/sostenibilità dell'indagine valutativa, in base alle risorse disponibili;
- Completezza e rilevanza del quadro di riferimento in termini di nessi di contribuzione e influenza che impattano sul territorio (fenomeni osservati e reinterpretati come esiti) e sulle strategie degli attori locali, così come rielaborati dal gruppo di valutazione;
- Attenzione alla presenza e agli esiti di politiche e interventi anche al di là di ciò che inizialmente era stato definito come quadro delle policy rilevanti (e di più diretto interesse per il partner d'ingresso);
- Presenza/assenza e qualificazione di influenza delle politiche sul livello di autonomia dei beneficiari e dei soggetti attuatori, come *proxy* dell'autonomia del livello locale/territorio;
- Apprendimenti e cambiamenti nel soggetto locale e/o nel territorio;
- Assunzione dei valori e criteri di giudizio del partner d'ingresso ed, eventualmente, di simili costrutti espressi collettivamente dal territorio.

31

Il procedere degli sguardi contribuisce a definire le possibili tappe di un processo valutativo compatibile con l'approccio REVES; tuttavia, il valutatore, così come nell'ambito del progetto pilota hanno fatto i team impegnati negli studi di caso, può costruire, all'interno delle attività proposte, un percorso personale, in modo da approfondire, in virtù delle specificità del caso oggetto d'analisi, alcune tra queste lasciando in secondo piano altre. Mentre i primi due sguardi ("guardare avanti" e "guardare intorno") costituiscono un passaggio necessario, è possibile che una valutazione REVES si concentri sullo sguardo 3 ("guardare al centro"), cioè sull'influenza delle politiche sovra-locali su un fenomeno (p.es., lo svilupparsi del viti-vinicolo, come nello studio di caso del Belice), oppure sullo sguardo 4 ("guardare le costellazioni"), cioè sulle modalità di interazione tra attori sovra-locali e locali (p.es., su quali caratteristiche delle politiche le rendano adatte ad essere utilizzate da attori locali, come nello studio di caso di Melpignano), oppure, ancora, combinino i due sguardi (p.es., il continuo riprodursi della dispersione scolastica in presenza di politiche dell'istruzione sostanzialmente escludenti e le relazioni tra attori locali e sovra-locali nella creazione di politiche per contrastare il disagio formativo e giovanile, come nello studio di caso dei Quartieri Spagnoli).

La metafora degli sguardi - e il tipo di percorso suggerito: la risalita *dal* territorio - servono a fissare il punto di partenza e a situare la ricerca valutativa in un luogo che non è (solo) l'oggetto dell'analisi ma è il punto dal quale si guarda. La ricerca valutativa REVES diventa, così, un'attività che "abita" i luoghi, si ambienta, si insedia e "fa mente locale" *insieme* ai soggetti del territorio.²²

²² "... "fare mente locale" è depositare la propria mente su di un luogo, è un'immagine dove non si vede solo il soggetto che si sforza di mettere a fuoco, strizzando gli occhi, ma dove il soggetto si esteriorizza e si guarda mentre mette le proprie doti di comprensione sopra a un luogo e a un contesto" (La Cecla 2011: 47).

4. Guardare il locale e guardare dal locale: elementi di una valutazione REVES

Questo capitolo approfondisce i compiti valutativi (vedi tabelle 3.1 e 3.2), concentrandosi solo su quelli che assumono una natura specifica in una valutazione REVES: la scelta del partner e del territorio; lo studio della configurazione locale e, in particolare, l'individuazione dei valori fondamentali per la valutazione; la costruzione dell'oggetto di valutazione; e l'analisi del gruppo di interventi pubblici che hanno attraversato e attraversano il territorio influenzandone i fenomeni con l'obiettivo di individuare spiegazioni per i nessi individuati tra fenomeni e politiche e, quando possibile, la verifica di tali nessi.

Ciascun paragrafo esplora i concetti implicati, basandosi sull'esperienza fatta negli studi di caso, descrive il modo in cui ciascun gruppo ha affrontato il compito valutativo corrispondente (una tavola in Appendice 1 riassume tali scelte, connettendole agli sguardi), e indica altre possibili soluzioni, naturalmente senza pretese di esaustività. L'eterogeneità delle soluzioni adottate da caso a caso mostra che l'approccio è compatibile con diversi metodi e tecniche, qualitative e quantitative, basate sulla raccolta di dati primari o tese a trattare dati esistenti ed evidenze risultanti da studi precedenti. Spesso, nella concretezza del Progetto Pilota, abbiamo scelto un metodo o scartato una tecnica sulla base di situazioni contingenti o di considerazioni di fattibilità (p.es., la possibilità di dotarsi in tempo utile delle competenze necessarie). La natura dell'approccio, tuttavia, richiede in ogni caso un'immersione molto forte dei ricercatori nel territorio.

32

4.1. La scelta del partner e del territorio

Mentre l'interpretazione tradizionale dei fenomeni dello sviluppo economico è caratterizzata da una significativa astrazione dalle specificità dei territori e dalla proposizione di modelli di *policy* cui si riconosce universale efficacia nella determinazione della crescita (Governa, 2001), nell'approccio REVES il territorio diviene punto di partenza per il dispiegamento di un'analisi che miri a comprendere in profondità la relazione tra *policy* e sviluppo entro un contesto definito.

In questa prospettiva, il primo passo del processo valutativo REVES è costituito dalla contestuale identificazione del partner di ingresso e dalla definizione e "scoperta" del territorio al centro dell'analisi, della sua caratterizzazione naturale e socio-culturale, dei fenomeni che lo segnano/hanno segnato degli attori che lo definiscono e animano, della configurazione delle loro relazioni, della visione e strategia di sviluppo di cui essi sono portatori, come si è visto nel paragrafo precedente. Come detto, sono possibili varie modalità:

- a. si può partire dal partner di ingresso, come è accaduto per il Progetto Pilota e come accadrebbe nel caso in cui un attore locale (o una coalizione locale) prendesse l'iniziativa di condurre un processo valutativo REVES.
- b. In alternativa, è possibile che l'organizzazione che decide di fare una valutazione locale (un'Amministrazione centrale o regionale, assistita o meno dal Nucleo di valutazione; una coalizione, all'interno di una strategia nazionale o regionale; una fondazione; etc.) abbia in mente un territorio specifico, per esempio un territorio impegnato in un processo di progettazione locale. In questo caso, la questione è individuare il partner di ingresso più adeguato in quel territorio. Le analisi del territorio e degli attori che vi operano (vedi paragrafo 4.2.3) sono inizialmente finalizzate ad individuare un attore o un gruppo di attori che si avvicinino alle caratteristiche individuate per il partner di ingresso e che possano svolgerne la funzione.

- c. Un'ulteriore possibilità è che l'organizzazione o la coalizione abbia in mente una domanda di valutazione relativa ad un tipo di territorio (p.es., i bacini fluviali, le aree interne, le periferie metropolitane, le città di media dimensione, le aree dismesse, etc.) o ad un tipo di problema (come può accadere, p.es., se si decide di affrontare con questo approccio una valutazione non concepita fin dall'inizio come una valutazione locale, come nel caso in cui, ad esempio, si volesse indagare una politica multi-livello attraverso studi di caso). In questo caso, si incrociano due questioni: quella della scelta del territorio e quella dell'identificazione del partner di ingresso su quel territorio (affrontata al punto b). La selezione del territorio o dei territori di interesse, quindi, viene fatta dall'organizzazione che inizia la valutazione o dal team di valutazione, sulla base di conoscenze ricavate da una rapida indagine basata su interviste a *key informants*, analisi degli strumenti di programmazione e della letteratura disponibile, analisi di dati sui territori e informazioni (p.es., siti web, articoli). La scelta avviene sulla base delle esigenze cui la valutazione risponde.

In tutti i casi, il valutatore deve verificare che l'attore o gli attori identificati abbiano dimostrato nel tempo di poter essere considerati come *policy-maker* locali, anche se formalmente la loro posizione dovesse essere, agli occhi degli attori sovra-locali, meramente quella di attori di politiche decise altrove. Il valutatore deve, quindi, verificare che gli attori prescelti posseggono nella sostanza i requisiti di un buon partner di ingresso. Dato che si tratta di un'attività di ricerca applicata (e non di progettazione o di intermediazione di risorse finanziarie), non dovrebbe rivelarsi troppo difficile prescindere da requisiti formali: il progetto pilota ha mostrato che la struttura giuridica (pubblica o privata) e il possesso formale di determinate competenze non hanno importanza. Al contrario, ciò che rileva è che i requisiti sostanziali siano presenti.

Il partner di ingresso, infatti, deve avere sviluppato un sistema di relazioni all'interno della rete locale ed avere conseguito un ruolo riconosciuto nei sistemi di *governance*. Deve godere di legittimazione all'interno del territorio di riferimento, vedendo riconosciuta la propria centralità nella rete degli attori locali. Ne consegue che si tratta di un attore che ha giocato, esplicitamente o implicitamente, un ruolo importante nel sensibilizzare e coordinare almeno una parte degli altri attori presenti sul territorio nel processo di rafforzamento della soggettività locale e di maturazione di una strategia di *policy* per il territorio; che promuove momenti e processi di riflessione e apprendimento sui temi che riguardano quel settore di *policy*. E' preferibile che goda di visibilità politica e che sia portatore di relazioni con enti pubblici anche esterni al territorio di riferimento e operativi a diversi livelli di governo.

Questi elementi contribuiscono a delineare il partner di ingresso:

- ha una storia radicata sul territorio della cui evoluzione sociale ed economica ha contezza e le cui trasformazioni è in grado di apprezzare;
- conosce gli altri attori locali rilevanti per i settori di *policy* di suo interesse, vi ha interagito, e ne è riconosciuto;
- ha espresso una propria visione di cambiamento del territorio e ha messo in pratica interventi che l'hanno sostenuta durante un tempo apprezzabile;
- ha conoscenza e esperienza di varie politiche multi-livello oltre che di diverse modalità di implementazione locale delle politiche regionali e nazionali;
- ha espresso una capacità di riflettere in modo critico su questi elementi e sulla propria azione.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Normalmente, in qualsiasi territorio è possibile individuare uno o più attori che posseggano in maggiore o minore misura queste caratteristiche. Per riconoscerle, tuttavia, il valutatore deve necessariamente entrare nel territorio ed esercitare il proprio giudizio. Non è necessario individuare il partner ideale – non più che in qualsiasi altro tipo di valutazione, in cui non si attende certo di individuare il committente o il “cliente” ideali – è sufficiente individuare attori con i quali appare possibile e fruttuosa la costruzione di una relazione finalizzata alla realizzazione della valutazione. Nel progetto pilota, invece, come è stato detto, la scelta dei partner è stata particolarmente attenta e si è cercato di individuare partner particolarmente forti, così da ridurre la complessità del progetto pilota.

Quale che sia il primissimo passo, il processo di definizione e “scoperta” del territorio al centro dell’analisi si svolge attraverso i compiti valutativi, strettamente collegati, che vengono descritti nei paragrafi che seguono.

34

4.2. La configurazione locale

4.2.1. Il partner d’ingresso

La collaborazione con il partner d’ingresso non è da interpretarsi meramente come strumento finalizzato all’acquisizione di un patrimonio di conoscenze necessario alla valutazione. Certo, questa collaborazione consente al valutatore di calarsi nella/e rete/i di attori locali per identificarne i valori, la strategia di sviluppo, i campi di intervento, il modus operandi e le modalità di interazione con le *policy* sperimentate. Il partner di ingresso rappresenta una guida per “entrare” nel territorio e fornisce, direttamente, informazioni sui fenomeni che lo caratterizzano, sugli altri attori, sulle questioni rilevanti. Tanto più e meglio svolge queste due funzioni (di guida e di offerta diretta di informazioni), quanto maggiore è la sua attitudine alla riflessione e all’autoriflessione.

Tuttavia, tale collaborazione ha un senso molto più pregnante: il partner di ingresso costituisce il “cliente”²³ della valutazione e, quindi, costituisce una fonte per le attività più prettamente valutative, quelle dell’individuazione delle domande che reggono la valutazione; dell’adozione di un punto di vista che consenta di restringere l’analisi; e, soprattutto, dell’individuazione dei valori rispetto ai quali esprimere un giudizio sugli esiti delle politiche rilevate.²⁴

Naturalmente, vanno considerati, nella relazione con il partner d’ingresso, anche i rischi che essa comporta per il lavoro del valutatore; costui, in effetti, potrebbe subire acriticamente la domanda di sviluppo che il

²³ La differenza tra il “cliente” della valutazione (cioè non del soggetto che paga, ma di quello a cui si parla) e il committente (il soggetto che paga) costituisce un punto centrale nella valutazione, perché influisce sulla questione dei valori e del giudizio, cioè delle questioni che la caratterizzano come gruppo di pratiche diverse rispetto alla ricerca, al controllo, etc. Può capitare che il cliente non coincida con il committente: spesso, infatti, il valutatore si rifà a quanto contenuto in regolamenti, linee guida, materiali metodologici elaborati da organizzazioni diverse dal committente diretto – p.es., dalla Commissione Europea, in valutazioni dei Fondi Strutturali, in cui il committente diretto è l’Autorità di Gestione del singolo programma. Pur appearing “tecnici,” questi documenti sono sempre intrisi di valori. In questo modo, si vengono a creare conflitti che restano non detti, sullo sfondo, e che alle volte si scaricano alla fine sul contenuto dei rapporti di valutazione.

²⁴ La centralità del partner di ingresso non nega, naturalmente, l’utilità per gli altri decisori pubblici di una valutazione REVES. Potenzialmente, come sempre, anche gli altri decisori pubblici, e in particolare quelli a livello regionale e centrale, sono interessati ai risultati delle valutazioni: possono, infatti, ottenere informazioni sulla sinergia/divergenza tra politiche messe in atto a diversi livelli istituzionali e tra queste e le istanze locali, e possono, di conseguenza, riorientare l’azione di policy.



partner locale esprime venendone in qualche modo “catturato.” Va, infatti, evitato il pericolo di ritenere che strategia e valori di cui è portatore il partner d’ingresso siano esaustivamente rappresentativi del territorio. La relazione con il partner d’ingresso va seguita dal volgere lo sguardo anche verso altri attori, che siano individuati “a valanga” o con metodi di ricognizione sistematici. E’, infatti, plausibile che il territorio esprima visioni contrastanti o non perfettamente coincidenti e che gli attori locali siano in conflitto più o meno aperto tra loro.

Un ulteriore rischio è quello di ritenere che strategia e valori di cui il partner di ingresso è portatore siano più rispondenti alle esigenze del territorio e più efficaci rispetto alle policy e, più in generale, rispetto a qualsiasi disegno di sviluppo esogenamente determinato. Naturalmente, il partner di ingresso va scelto proprio in base ad una sua riconosciuta capacità di esprimere esigenze condivise a livello territoriale e rappresentate con successo nei confronti degli attori centrali. Tuttavia, la relazione con il partner di ingresso è propedeutica all’attività più strettamente valutativa uno dei cui oggetti è proprio il modo in cui il patrimonio di conoscenze e aspirazioni endogene si confronta con le *policy* di sviluppo pianificate esogenamente e a diversi livelli istituzionali (locale, regionale, nazionale, comunitario). Il valutatore, cioè, deve sempre tener presente che le *policy* sovra-locali possono ignorare, sostenere o ostacolare il patrimonio locale e le strategie degli attori del territorio - ma che sia possibile anche il contrario e, soprattutto, che è nell’interazione tra livelli diversi di *governance* che si crea conoscenza distribuita e, quindi, si pongono le basi per l’efficacia degli interventi.

35

I rischi di farsi “catturare” dal cliente della valutazione non sono maggiori in una valutazione con approccio REVES di quanto non lo siano nelle valutazioni tradizionali: sono qui solo più evidenti e più facilmente rilevabili. Questo perché spesso gli attori locali appaiono spesso avere scarsa legittimazione: quando sono pubblici, sono relativamente piccoli, con responsabilità limitate ad una porzione di territorio, spesso considerati (a torto o a ragione) possedere scarsa capacità tecnica. Quando sono privati (associazioni, soggetti del terzo settore), si sono auto-investiti dei compiti che svolgono e mancano di legittimazione elettorale. Nelle valutazioni tradizionali, invece, in generale gli esiti vengono confrontati con gli obiettivi di programmi e politiche, che spesso vengono posti sotto scrutinio dal punto di vista tecnico (sono sufficientemente esplicitati, sono quantificati, etc.), ma non da quello della legittimazione o della condivisione effettiva.

Tuttavia, considerare il partner di ingresso come cliente (e quindi assumere come punto di partenza il suo punto di vista e i suoi valori) è centrale nella decisione di fare una valutazione con approccio REVES per due motivi:

1. Nel nostro ordinamento è attribuita (e costantemente messa in questione, nella pratica) molta importanza all'autonomia delle varie partizioni amministrative e sociali a vari livelli, tra cui quello territoriale: indagare l'ampiezza effettiva che tale autonomia ha, come conseguenza dell'azione pubblica sovra-locale, è in sé importante.
2. Molte politiche (le politiche sociali, di gestione del territorio, la politica di coesione, etc.) operano almeno in parte coinvolgendo attori locali. Osservare quali siano gli spazi lasciati all'autonomia locale assume una rilevanza cruciale se vogliamo comprendere quello che le politiche producono, quello che possono potenzialmente produrre e come devono essere costruite rispetto ai loro stessi obiettivi, rispetto ai settori in cui operano e rispetto alle caratteristiche degli interlocutori a tutti i livelli. Agli attori locali viene attribuita (ancorché spesso solo su una piccola parte delle risorse) grande responsabilità e, nel caso della politica di coesione, grande visibilità. La visibilità è accentuata

dal fatto che i livelli amministrativi locali sono quelli più facilmente percepibili dai residenti. Tuttavia, non sempre a fronte di tali responsabilità e visibilità corrisponde un corrispondente spazio di manovra, per la dimensione delle risorse a disposizione e per l'esistenza di vincoli. Mettere gli attori locali al centro della valutazione consente di individuare modalità adeguate di sostegno e una migliore comprensione degli elementi da prendere in considerazione per giudicarne l'operato in modo credibile. Quali possibilità di incidere davvero ha il soggetto locale? Quali forze operano a suo favore e quali contro nei campi che considera rilevanti? Quali interventi pubblici influenzano, in quale direzione e con quale dimensione, i fenomeni di interesse per l'azione locale? Come deve giudicare i propri successi e insuccessi, in assoluto e in relativo rispetto alle performance di altri?

Come detto, il ruolo del partner di ingresso e degli altri attori coinvolti in questa prima fase del lavoro del valutatore non è meramente inquadrabile come collaborazione offerta alla fase di avvio delle attività valutative. Piuttosto, il rapporto con il partner è rilevante per tutti i compiti valutativi, e li caratterizza rispetto ad altri approcci. La valutazione REVES, in effetti, è al servizio di questi attori e della domanda di sviluppo che costoro esprimono. La valutazione è funzionale all'esigenza che questi attori avvertono di veder analizzate le possibilità concrete che vengono loro lasciate di conseguire i propri obiettivi con le risorse che hanno a disposizione, in territori attraversati da azioni messe in campo con risorse molto maggiori da attori sovra-locali, e di comprendere gli esiti che su queste possibilità sono prodotti da politiche e interventi che essi non governano direttamente perché pianificati e implementati da altri attori. In questa prospettiva, il partner di ingresso è, come detto, cliente della valutazione, perché il risultato conoscitivo (quali politiche sovra-locali contribuiscono a disegnare le caratteristiche del territorio e i fenomeni che esso esprime, quali sono i limiti e le opportunità che tali politiche creano all'azione locale) è finalizzato a migliorare le strategie degli attori locali.

Il partner d'ingresso è coinvolto come *cliente* nella definizione di argomenti chiave e domande di valutazione, utilizzando un metodo di *brainstorming* e interviste di gruppo, che prevede il coinvolgimento attivo di suoi esponenti e operatori.

Si tratta dell'avvio del processo di valutazione REVES: a contatti informali fanno seguito interviste di gruppo non strutturate, durante le quali si presenta il progetto e si cerca di apprendere informazioni preliminari sul territorio, sul partner, sulla sua interpretazione dei fenomeni che caratterizzano il territorio, delle possibilità di intervento e sulle questioni che risultano, invece, "intrattabili," sulle attività del partner e sugli altri attori rilevanti. Un elemento importante già in questa fase è l'interpretazione del territorio e dell'ambiente di policy da parte del partner.

Il valutatore sollecita il partner di ingresso ad esprimere domande valutative che, naturalmente, reinterpreta.

Altre funzioni, descritte in dettaglio più avanti, sono:

- Indirizzare la selezione dei fenomeni di interesse: per individuarli, il valutatore parte dagli elementi rilevanti per il partner: quelli che "fanno problema" sul territorio, quelli su cui incentra la propria attività e quelli che considera promettenti.
- Definire su quali campi di policy indagare: si tratta di quei campi che, direttamente o indirettamente, influenzano i fenomeni di interesse e le attività del partner. Nel caso in cui il partner operi, p.es., nel campo dello sviluppo rurale, potranno essere rilevanti, oltre agli interventi specificatamente

destinati a sostenere lo sviluppo rurale, anche la politica agricola europea, le politiche del lavoro in agricoltura e quelle sul lavoro dei migranti, la gestione del territorio, la logistica, etc. Il valutatore identifica tali politiche nel corso del lavoro, attraverso l'indagine sulle attività del partner, che, come si vedrà, non ha la funzione non di valutarle (idealmente, tali valutazioni sono state svolte in passato da altri soggetti, e non rientrano in una valutazione REVES).

- Individuare i valori che guidano l'azione del partner, in modo da farli interagire con i valori REVES per individuare criteri di valutazione.

In modo da raccogliere il materiale che servirà per svolgere queste funzioni, il team di valutazione deve familiarizzarsi con il partner, con le sue attività e valori: comincia qui una breve ma intensa analisi delle attività del partner, della strategia che segue (obiettivi espliciti e impliciti, strumenti utilizzati, dimensioni di cambiamento su cui intende agire), dei valori che esso esprime, dei fenomeni che ritiene rilevanti, delle relazioni che ha intessuto e mantiene con gli altri attori, locali e sovra-locali. Nei tre studi di caso i team si sono basati essenzialmente sul lavoro di campo, conducendo interviste non strutturate e semi-strutturate individuali e di gruppo, osservazione partecipante, analisi dell'evoluzione dei bilanci del partner e delle documentazioni raccolte, consultazione della letteratura esistente. E' possibile, inoltre utilizzare altri metodi, come, per fare un esempio non esaustivo, narrative, rilevazioni etnografiche, metodi della ricerca-azione.

37

Esiste, qui, un rischio molto forte: quello di immergersi eccessivamente nello studio delle attività del partner, soprattutto se il partner stesso desidera per qualche motivo rintracciare evidenze sulla propria performance e sugli esiti della propria azione. Questi oggetti di ricerca sono quelli usuali delle valutazioni, per cui il team di valutazione può trovarsi eccessivamente "comodo" nell'osservarli. Va, inoltre, contata l'attrazione che un partner può esercitare sul team di valutazione. Nel corso del progetto pilota noi stessi abbiamo dovuto contrastare questa duplice fascinazione, cercando di resistere alla tentazione di valutare le attività del partner. Il tempo (forse troppo lungo) impiegato in questa fase è stato estremamente fruttuoso, tuttavia, perché abbiamo scoperto, nel proseguire l'elaborazione dell'approccio, che il materiale raccolto in questa fase è stato utilissimo per svolgere anche gli ulteriori compiti valutativi.

4.2.2. Il territorio

La valutazione locale REVES parte dal *territorio* e, in base agli input del partner locale di ingresso, lo caratterizza in termini di *confini geografici*, di *configurazione locale* e di *condizioni esterne* (Schiefer 2004 e 2008).

La costruzione della *mappa del territorio* non si limita alla scelta tra entità amministrative (Comune, Municipalità, Unione dei comuni, ecc.) ma tiene conto di come gli elementi che, disegnando il territorio, contribuiscono a definire confini ritenuti significativi ai fini di determinare valori e strategie locali da mettere in relazione con le politiche centrali. Questo include la definizione della dimensione del territorio più adatta rispetto agli obiettivi della valutazione e alla scala dei fenomeni e delle politiche da esaminare.

Si considerano, pertanto, mappe che scaturiscono da:

- area di interesse per le attività del partner di ingresso, a partire, cioè, dall'area dove il partner di ingresso esercita nel lungo periodo la sua attività prevalente o caratterizzante,

- processi di *autodefinizione*, a partire dal riconoscimento del territorio da parte della comunità locale, dall'operare di pratiche e coalizioni locali, e in particolare dalle attività del partner di ingresso, da pratiche identitarie (lingua, culture locali), dalla definizione di statuti e strategie locali,
- definizioni di territorio che derivano dall'operare di *politiche* (interventi *area-based*, progetti urbani, politiche sociali, zonizzazioni relative p.es., alle politiche per la gestione delle acque o dei rifiuti o delle politiche di accessibilità, zonizzazioni relative ai sistemi territoriali di sviluppo): ciascuna policy definisce le partizioni territoriali rilevanti sulla base di proprie logiche, senza considerare le partizioni previste per altri fini di policy; tali logiche possono o meno basarsi su caratteristiche tecnologiche legate alla fornitura di servizi,
- *elementi fisici e/o traumatici* (bacini idrografici, uso del suolo, paesaggio rurale, terremoti, disastri naturali),
- dispiegarsi di *reti distrettuali* (vocazioni agricole, specializzazioni di PMI, turismo e risorse locali).

L'obiettivo è quello di ricostruire la *configurazione locale* guardando al territorio "dalla parte degli attori:" a partire dall'osservazione del partner d'ingresso, il valutatore allarga lo sguardo alla costellazione di attori locali, tiene conto di come il territorio è "usato" e ne definisce le dinamiche interne (scenari d'azione, emozioni e rappresentazioni, narrazioni, produzione di pubblico attraverso pratiche locali e coalizioni, relazioni tra attori, attività e interventi degli attori locali, forme e funzionamenti del rapporto tra attori sovra-locali, attori locali e territori nell'attuazione delle politiche). Il valutatore individua, inoltre, le dinamiche economiche, sociali e demografiche dell'area oggetto di indagine.

La costruzione della configurazione locale implica:

- l'individuazione degli attori che operano sul territorio, e delle relazioni tra loro (vedi paragrafo 4.2.3),
- l'individuazione di fenomeni significativi riferiti al territorio, da interpretare come esiti dell'operare di varie forze, tra cui sarà oggetto della ricerca valutativa il contributo/influenza delle politiche centrali,
- l'identificazione di valori riferiti al territorio, sui quali fondare i giudizi (vedi paragrafo 4.2.4),
- la definizione di conoscenza pratica sviluppata sul territorio.

La caratterizzazione delle *condizioni esterne* riguarda l'analisi delle organizzazioni e istituzioni proiettate verso il territorio, l'articolazione della *governance* multilivello, il complesso di politiche, programmi, progetti, interventi, servizi che attraversano e hanno attraversato il territorio (o un sottoinsieme significativo di esso, da determinare in relazione a quanto, dal territorio, emerge come fenomeni di interesse, "questioni rilevanti" o "insieme di policy significative").

Secondo l'approccio REVES, si considera significativa una definizione e lettura dei *fenomeni* rilevati sul territorio come effetto dell'operare di un insieme di politiche. I *fenomeni* individuati, una volta argomentati, quantificati, sostanziati, posti in relazione tra loro, possono essere interpretati come un *esito* di *policy* (che operino singolarmente o intrecciandosi) e quindi spiegati (anche) in connessione con il contributo che le varie azioni pubbliche vi apportano.

Il lavoro valutativo di REVES consiste proprio nell'*identificare i contributi e le influenze delle policy* che hanno operato sul territorio sui fenomeni/esiti osservati.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Negli studi di caso, abbiamo affrontato il compito di analizzare il territorio e le sue variabili ambientali, storiche, sociali, culturali ed economiche che lo caratterizzano attraverso combinazioni di ricerca *desk* (letteratura, analisi statistica di dati ISTAT e amministrativi e l'utilizzo di banche dati, come p.es., la Banca dati su quotazioni immobiliari dell'Agenzia delle Entrate, utilizzata nel caso dei Quartieri Spagnoli), e indagini di campo, in particolare attraverso interviste individuali e di gruppo. Nel caso di Melpignano, due metodi specifici hanno investigato le dimensioni culturali di attori e cittadini: innanzitutto, il materiale raccolto attraverso le interviste in profondità fatte agli attori locali e sovra-locali è stato poi trattato anche con una metodologia specifica di analisi del discorso, l'Analisi emozionale del testo (Carli, Paniccia, 2001). Successivamente, il team responsabile dello studio di caso ha indagato le dimensioni culturali relative all'identità locale e alla creazione di un sentimento di pubblico attraverso una *survey* basata sulla somministrazione di un questionario²⁵ a tre campioni stratificati di cittadini a Melpignano e in altri due comuni, Zollino e Galatina.

39

4.2.3. Gli attori del territorio

In questa fase, il valutatore individua le organizzazioni e istituzioni operanti sul territorio studiato, con interessi in settori di *policy* analoghi o contigui a quello del partner di ingresso. Va definito il campo di azione di questi attori, individuate le strategie che perseguono e i valori che li ispirano. Particolarmente rilevante è la comprensione delle relazioni tra gli attori: competizione, collaborazione, scambio, coesistenza, conflitto, etc. Questi elementi contribuiscono, infatti, a spiegare gli esiti delle azioni locali e degli interventi sovra-locali e, a loro volta, sono influenzati dal comportamento degli attori sovra-locali. Per esempio, una riduzione (percepita o effettiva) delle risorse per le politiche sociali può accentuare la competizione tra gli attori. Nei Quartieri Spagnoli, ad esempio, le modalità effettive di attuazione delle politiche sociali e di contrasto alla dispersione (caratterizzate da lunghezza nei tempi di pagamento; discontinuità molto forti da uno strumento attuativo, il "bando," al successivo; tendenza degli attori sovra-locali a non tenere conto dei costi generali e del rischio nel determinare il compenso per gli attuatori locali) non solo hanno accentuato la competizione, ma hanno anche favorito attori dotati di forte capitalizzazione e altre fonti di entrate (p.es., donazioni di privati). Poiché molti di questi attori sono esterni all'area, il risultato appare essere quello, paradossale, di mettere in difficoltà e spiazzare gli attori locali, cioè proprio quelli meglio in grado di garantire continuità e capillarità nella presenza sul territorio e un elevato livello e ampia articolazione dei servizi resi alla popolazione.

I gruppi di valutazione responsabili degli studi di caso hanno svolto questa parte della ricerca utilizzando tecniche di campionamento a valanga (identificando, cioè, gli attori rilevanti partendo dalle segnalazioni del partner di ingresso e procedendo, poi, a chiedere ulteriori indicazioni a ciascun attore contattato); analisi di letteratura e documentazione di programmazione; indagini di campo; osservazione partecipante; interviste non strutturate e semi-strutturate individuali e di gruppo con attori locali e *key informants*. Nel caso dei Quartieri Spagnoli, il team locale ha condotto una Social Network Analysis (con dati raccolti tramite la somministrazione online di un questionario), i cui risultati si sono rivelati sostanzialmente convergenti con quelli delle indagini di campo, evidenziando, p.es., la centralità del partner di ingresso. Nonostante la positiva

²⁵ Le domande del questionario, a scelta multipla, sono state tratte dal Questionario VOC "Immagini del contesto" (Salvatore, 2015) sulle culture locali realizzato all'interno del progetto europeo di ricerca RE.CRI.RE. Il Progetto RE.CRI.RE. (www.recrire.eu) è un progetto di ricerca finanziato dall'Unione Europea all'interno del Programma Horizon 2020 che si propone di analizzare in che modo le culture locali che caratterizzano le società europee stanno interpretando la crisi economica, politica e culturale.



esperienza della Social Network Analysis, non è stato possibile, per motivi organizzativi, ripetere la stessa analisi negli altri studi di caso. Tra gli ulteriori metodi e tecniche di possibile utilizzazione in questo compito ci sono rilevazioni etnografiche, ricerca-azione, la redazione di mappe relazionali, l'utilizzo del metodo delle narrative, etc.

4.2.4. Individuazione e selezione dei fenomeni

Le prime fasi della ricerca, quelle relative all'identificazione del territorio e delle sue caratteristiche, unite alle evidenze che scaturiscono dalle analisi relative negli sguardi 1 e 2 portano ad identificare una serie di fenomeni che caratterizzano il territorio.

1. Identificare i fenomeni osservati ed elencarli (in ordine di significatività/importanza).²⁶
2. Individuare un insieme di fenomeni potenzialmente di interesse. In questo compito si adotta, naturalmente, il punto di vista del partner di ingresso.
3. Assegnare un segno positivo o negativo ad ogni fenomeno individuato, in relazione a
 - i. Criteri/valori del partner d'ingresso
 - ii. Criteri/valori degli altri attori
 - iii. Valori che caratterizzano REVES (cfr. paragrafo sui valori).
4. Associare ad ogni fenomeno osservato le evidenze a supporto.
5. Individuare un sotto-insieme di fenomeni significativi ed individuare quel fenomeno (o combinazione di fenomeni) che li riassume e organizzati in maniera coerente a rappresentare una situazione risultante attraverso:
 - i. Analisi di un set di dati organizzati (a partire dai dati dei fenomeni) e selezione di indicatori disponibili,
 - ii. Validazione tramite *Expert opinion* o *focus group* in particolare attraverso incontri con rappresentanti dei soggetti attivi sul territorio),
 - iii. Casi/microcasi di approfondimento (attraverso cui analizzare in modo compiuto il fenomeno di interesse. Sebbene questa attività sia logicamente separata rispetto a quella con cui, attraverso microcasi, si approfondiscono i nessi tra il fenomeno e le politiche, nella pratica degli studi di caso, le due attività si sono combinate).

4.3. I valori nel processo di valutazione REVES

4.3.1. Il ruolo dei valori in REVES

L'approccio REVES alla valutazione locale mette al centro della valutazione valori che attengono al rapporto tra il territorio e i decisori sovra-locali, fin dalla scelta iniziale del punto di vista privilegiato (quello, appunto, del partner di ingresso). In questo senso, si ispira alla valutazione *value-engaged* (Hall et al., 2012): è, infatti, ispirata a valori democratici e all'idea che la valutazione debba discernere i divari di potere e operare attivamente per riequilibrarli, sia riconoscendo e rendendo esplicito il potere dei soggetti che apparentemente non ne hanno, come, ad esempio, i partecipanti (coloro che, a vario titolo, sono coinvolti in

²⁶ I fenomeni si osservano a partire dalle attività di ricerca relative allo sguardo 1 e allo sguardo 2. Includono, quindi, tutte le attività di ricerca etnografica sul partner di ingresso e sugli altri attori attivi sul territorio, le analisi dei dati socio-economici relativi al territorio, le altre analisi territoriali, in particolare l'analisi storica e geografica del territorio o le analisi psico-sociali (p.es., questionari relativi alla cultura locale), le analisi quantitative che sono servite ad individuare la configurazione locale (p.es., SNA), etc.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

un intervento pubblico a livello locale perché collaborano ad attuarlo, perché ne ricevono o dovrebbero riceverne benefici, oppure perché, al contrario, ne vengono danneggiati), sia dando una voce legittima, esplicita e riconoscibile alle persone e alle organizzazioni che tradizionalmente ne hanno di meno. Infine, pur facendo riferimento (come si vedrà più avanti) in modo esplicito ad un particolare set di valori, l'approccio REVES non postula che questi siano i principali valori su cui tutte le valutazioni devono basarsi, in coerenza con una concezione democratica della valutazione, in cui molteplici punti di vista sono legittimi (Hall et al., 2012: 205).²⁷ Piuttosto, considera che sia utile che alcune valutazioni adottino il punto di vista degli attori, perché, in questo modo, esse mettono in luce questioni che influenzano fortemente il contributo delle politiche allo sviluppo economico, sociale e democratico dei territori.

I valori di REVES informano il modo in cui l'intera valutazione è concepita e condotta e il modo in cui essa affronta alcuni compiti come la selezione del partner di ingresso, la definizione dell'oggetto della valutazione focalizzandosi sul territorio piuttosto che riferendosi a programmi, il criterio ordinante delle varie attività di ricerca valutativa, cioè la metafora degli sguardi, la scelta delle domande valutative, e i criteri sulla base dei quali i giudizi vengono espressi.

Siamo, tuttavia, arrivati relativamente tardi a riconoscere questa caratteristica. Nelle prime fasi dello sviluppo del progetto pilota, infatti, abbiamo inizialmente considerato il ruolo dei valori solo relativamente a due aspetti: innanzitutto, da un punto di vista descrittivo, come rilevazione dei valori del partner e degli altri attori della configurazione locale, finalizzata ad aiutare il valutatore a comprendere il punto di vista del partner. Questo per utilizzarli, successivamente, per individuare criteri sulla base dei quali giudicare esiti e performance degli interventi pubblici indagati. Gradualmente, e sempre più chiaramente man mano che affrontavamo le questioni inerenti il valutare "al revés", però, abbiamo toccato con mano che esisteva una dinamica tra il sistema valoriale implicito nell'approccio che andavamo costruendo e i valori che rilevavamo presso i partner. Infatti, implicitamente (e poi sempre più esplicitamente) i team non solo registravano i valori dei partner, ma li andavano confrontando con un set di valori che restava inizialmente implicito – e questo accadeva anche quando lo scrutinio evidenziava un'identità sostanziale di valori col partner di ingresso, come, p.es., è accaduto nello studio di caso dei Quartieri Spagnoli. Abbiamo, allora, riflettuto su questi valori, e siamo arrivati ad esplicitarli e a riconoscerli in lavori di altri. Questa funzione "prescrittiva" dei valori, secondo cui una valutazione promuove sempre un set di valori, è riconosciuta come una caratteristica comune a tutte le valutazioni (Alkin, 2013; Stame, 2016; Hall et al., 2012), che, tuttavia, viene esplicitata solo in alcuni approcci.

4.3.2. I valori che reggono la valutazione REVES

Una valutazione REVES sottopone a scrutinio le politiche centrali e multilivello a partire da due set di valori e criteri di giudizio che, rispettivamente, si formano dal territorio e si riferiscono al territorio (tabella 4.1): da una parte, i *valori del partner* di ingresso e quelli di un sottoinsieme di attori del territorio (*valori locali*) e,

²⁷ "The practice of evaluation is considered a political act (House 2005) focused on answering the question: Whose interests are being served (by the program and by the evaluation) in this context? (Everitt, 1996; Schwandt, 1997). The answer to this question and others like it is attained by explicitly embracing democratic ideals through practices that enable all stakeholders to voice their views, that strive to level the playing field of power and influence within the spaces defined by the evaluation, that encourage open dialogue and deliberation among stakeholders from diverse standpoints, that judge program quality on democratic criteria, and more" (Hall et al., 2012: 197).



dall'altra, il set di valori che è specifico alla valutazione REVES, quello da cui l'approccio prende le mosse, e che utilizza in tutti gli aspetti della valutazione.

Gruppo di valori	Cosa deve fare il valutatore	Chi li esprime
Valori del partner	Il valutatore li identifica attraverso interviste, focus group, analisi di documentazione prodotta, osservazione di pratiche e di comportamenti. Successivamente, li rielabora e valida	Il partner di ingresso
Valori locali	Il valutatore identifica i valori espressi nei documenti prodotti dagli attori locali, attraverso interviste, focus group o altre tecniche di consultazione collettiva, o attraverso l'osservazione di pratiche collettive e comportamenti degli attori. Possono essere contrastanti e, quindi, apparire nei documenti come risultanti da compromessi o essere giustapposti, oppure, nelle riunioni o dalle interviste singole, apparire come in conflitto tra loro. Il valutatore li rielabora e li valida	Coalizioni (anche temporanee) di attori locali
Valori REVES	Sono i valori sottesi alla valutazione REVES: autonomia degli attori locali, democrazia, interazione tra livelli centrali e locali, incremento delle capacità locali. Possono coincidere o meno con quelli del partner di ingresso o con quelli locali.	Il valutatore

Tabella 4.1. I valori che reggono la valutazione REVES

4.3.2.1. I valori del partner di ingresso e degli attori locali

Sono prima di tutto i valori del partner d'ingresso ad informare la valutazione. Il team di valutazione deve ricavarli dalla documentazione e letteratura prodotte dal partner, evincerli dalle interviste e dalle interazioni con il partner, rielaborarli e, alla fine, validarli col partner. Per esempio, nel caso dei Quartieri Spagnoli, sulla base di interviste e dell'analisi di lavori scientifici che raccontano e analizzano l'esperienza di lavoro che caratterizza l'Associazione (Laino 2012). Se ne desume che il partner di ingresso attribuisce un elevato valore all'aumento, tra i principali destinatari dei suoi progetti, sia della *capacità di aspirare* (la possibilità di proiettarsi nel futuro prospettandosi un miglioramento nella propria situazione, nelle proprie capacità, nel proprio modo di vivere), sia dell'*agentività* (la capacità di concepire, esprimere ed attuare un percorso autonomo di vita).

Parte del lavoro di ricerca è finalizzata ad individuare i valori dei principali attori del territorio, che possiamo definire valori *locali*. Tali valori assumono rilevanza in vari modi. In qualche caso sarà possibile individuare valori e criteri che, sul territorio, sono giunti ad essere la base condivisa per la costruzione di un progetto strategico locale da parte di costellazioni di attori (Magnaghi 2010), portato avanti da quello che può essere definito un *attore collettivo* (Bagnasco e Le Galès 2001).²⁸ In altri casi, le discrepanze di valori possono servire ad individuare modalità specifiche della configurazione locale.

²⁸ "In questa prospettiva, l'identità regionale o cittadina consiste, in fin dei conti, in un progetto implicito o esplicito sviluppato da alcuni attori locali che ritengono sia vantaggioso o opportuno per loro continuare a orientare le loro azioni in modo reciproco" p. 33.

4.3.2.2. I valori tipici di una valutazione REVES

I valori tipici di una valutazione REVES non derivano dalle rilevazioni dei valori del partner di ingresso o degli altri attori. Sono, piuttosto, i valori che sottostanno alla decisione di intraprendere una valutazione REVES e derivano dal riconoscimento della legittimità delle visioni di cambiamento espresse dagli attori locali, la fiducia nel pluralismo e la convinzione che il miglioramento delle politiche avviene attraverso il dialogo tra i diversi attori privati e pubblici, ad ogni livello. Tali valori si applicano alle modalità attraverso le quali le policy e gli interventi centrali e multilivello interagiscono con il territorio (*place*, livello locale) e mirano a porre sotto scrutinio la capacità degli strumenti di azione pubblica di produrre effetti di incremento delle *capacità locali*. Riguardano, quindi, una particolare categoria di esiti dell'intervento, quelli di capacità istituzionale e di *empowerment*.

43

Il punto di vista del territorio richiede di tenere in considerazione, e valutare, il principio di *rispetto dell'autonomia degli attori locali* che attuano gli interventi o che ne usufruiscono (*doer*) e, quindi, del territorio, da parte di chi, a livello sovra-locale interviene (*helper*). Nello schema di Ellerman, i *doer* sono solo i destinatari degli interventi: individui (o imprese) con cui gli interventi interagiscono. Nel nostro approccio, invece, poiché l'oggetto di interesse è la relazione tra gli attori sovra-locali e quelli locali, applichiamo i concetti di Ellerman alle organizzazioni che a livello locale elaborano ed attuano visioni di cambiamento: giudichiamo, cioè, le politiche sovra-locali in base a quanto rispettano l'autonomia degli attori locali. Nei confronti dei soggetti sovra-locali (gli *helper*), quindi, sono *doer* anche gli attuatori, e non solo coloro che usufruiscono delle *policy* (di solito chiamati beneficiari o destinatari). Questo non significa, tuttavia, naturalmente, confondere le due categorie di soggetti (rispettivamente attuatori e destinatari).

Valutare partendo da ciò che si produce sul territorio implica, naturalmente, che si attribuisca un valore positivo all'autonomia degli attori locali che, nel caso di REVES, sono le organizzazioni private e pubbliche al livello locale che esprimono ed attuano una visione di cambiamento. Assumere la validità di questo principio significa analizzare e valutare le politiche centrali, e soprattutto quelle multilivello, in termini di *capacità dell'azione pubblica, e dei suoi strumenti, di essere coerente con il principio di autonomia e con il carattere indiretto dell'approccio* (Ellerman, 2006).

REVES, pertanto, tiene conto della presenza e rilevanza di elementi caratterizzanti l'operare delle policy centrali e multilivello e il funzionamento di concreti *strumenti* che reggono l'azione pubblica, caratterizzabili come fattori che occorre siano presenti negli interventi (*do's*) o che è bene manchino (*don'ts*). Tali strumenti definiscono, in tal modo, un approccio positivo di *indirect help* (Ellerman, 2006).

Valutare la presenza dei *don'ts*:

- **Direttività** (*Social engineering*). In che misura e in quali circostanze le istruzioni e le condizionalità imposte prevalgono sulle capacità di auto-aiuto dei beneficiari?
- **Dipendenza** (*Dependency-creating practices*). In che misura e in quali circostanze gli aiuti "caritatevoli" minano le capacità di auto-aiuto dei beneficiari?

Valutare la presenza dei *dos*:

- **Prossimità** (*Start from where the doers are*). In che misura e in quali circostanze si osservano processi di cambiamento che scaturiscono dal punto di partenza dei beneficiari?
- **Riconoscimento** (*See the world through the doers' eyes*). In che misura e in quali circostanze si osservano pratiche di aiuto che inducono la crescita ed il rivelarsi del protagonismo e delle aspirazioni dei beneficiari?
- **Agentività** (*Respect the autonomy of the doers*). In che misura e in quali circostanze si osservano pratiche di aiuto che favoriscono un ruolo attivo (agency) da parte dei beneficiari?

Accanto alla valutazione della presenza e rilevanza dell'approccio "indiretto", nel rapporto tra politiche pubbliche e livello territoriale (*place*) assume un rilievo importante la questione della conoscenza: quali agenti conoscono *quali* azioni di policy devono essere intraprese, *quando* e *come*?

44

La risposta più convincente a tale quesito considera che la conoscenza del "*cosa, quando e come*" non si trova esclusivamente fuori dai territori (lo Stato "sa"), né esclusivamente all'interno di essi (la comunità "sa"). Invece, la conoscenza deriva dall'interazione:

La conoscenza rilevante non è esclusivamente esterna al locale, né è esclusivamente patrimonio degli agenti locali (embeddedness); la conoscenza è il prodotto dell'interazione tra elementi e attori endogeni ed esogeni al territorio (Barca, 2011).²⁹

Tale questione appare cruciale non soltanto in sede di disegno delle politiche, ma anche nel momento in cui può essere attivato un utile meccanismo di *decentralized social learning*, anche qui come prodotto dell'interazione centro/territori.

Il territorio è fortemente interessato all'attivazione di meccanismi di apprendimento a partire dalle concrete esperienze che vi si maturano, specie in contesti di policy e governance multilivello, dove, per disegno, si inducono e facilitano esperienze di coprogettazione, partenariati pubblico-privati e sperimentazioni. In particolare, se funziona con coerenza un approccio indiretto, il territorio si attende che il meccanismo dell'apprendimento sociale e del miglioramento delle policy sia frutto *non* di un parsimonioso movimento unidirezionale (dal centro alla periferia), ma di un'interazione caratterizzata da un grado elevato di complessità.

Il movimento di apprendimento sociale deve svilupparsi in varie direzioni, tutte essenziali: all'interno della configurazione locale, dal territorio ai livelli centrali, dai livelli centrali ai territori.³⁰

REVES si impegna a valutare la presenza e la rilevanza dell'operare di tali meccanismi di apprendimento a partire dalle concrete esperienze territoriali: a porre sotto scrutinio, quindi, la capacità centrale di esercitare uno sguardo di attenzione e riconoscimento verso il territorio e la connessa capacità del territorio di proporre le proprie esperienze come elementi significativi dei processi di *mainstreaming*.

²⁹ Per un inquadramento complessivo della questione, vedi Fabrizio Barca, 2011 e i restanti contributi al dibattito (sezione *Policy Forum: Place-Based or Spatially-Blind Development Models?* dell'Outlook 2011).

³⁰ "*The opportunity for learning is primarily in discovered systems at the periphery, not in the nexus of official policies at the center. Central's role is to detect significant shifts at the periphery, to play explicit attention to the emergence of ideas in good currency, and to derive themes of policy by induction*" (Schon, 1971).

- **Apprendimento** (*Decentralized social learning*). Con che modalità e in quali circostanze si innescano meccanismi di interazione e scambio di conoscenza tra centro e territorio (e nella configurazione locale) finalizzati all'avanzamento delle policy e al mainstreaming?

4.3.3. Individuare e utilizzare i set di valori

Dal punto di vista operativo, una ricerca REVES indica, nella premessa alla parte valutativa, un'esplicita dichiarazione dei valori e criteri di giudizio assunti (valori locali e valori intrinseci).

La definizione dei valori *del partner* rappresenta la rielaborazione, a cura dei valutatori, dei valori attribuibili al partner d'ingresso e che sono alla base della sua strategia. Pertanto, parte integrante di una ricerca valutativa REVES è l'attivazione di un processo di definizione dei valori locali che attraversa le seguenti fasi:

- a) elicitazione dei valori del partner (attraverso interviste, focus group, analisi di documentazione prodotta, pratiche di comportamento);
- b) rielaborazione e completamento;
- c) validazione con il partner d'ingresso;
- d) definizione operativa dei valori del partner d'ingresso come *valori locali*, da utilizzare nella valutazione delle policy rilevanti e dei nessi di contribuzione/influenza sui fenomeni/esiti definiti.

L'indagine può essere condotta in modo mirato, utilizzando tecniche specifiche utili ad individuare i valori, oppure analizzando i contenuti di interviste o riunioni che avevano altri obiettivi. Negli studi di caso relativi al Belice e ai Quartieri Spagnoli, i team hanno desunto le informazioni su cui hanno basato l'analisi dei valori del partner e degli altri attori da interviste e seminari che avevano l'obiettivo di esplorare le questioni di interesse locale.

Esistono varie tecniche per le indagini mirate sui valori: nello studio di caso di Melpignano, per esempio, il team di ricerca ha raccolto indicazioni sui valori nell'ambito delle indagini sulla cultura locale, e, in particolare, attraverso l'Analisi Emozionale del Testo condotta sul materiale risultante dalle interviste in profondità condotte. Alcune tecniche sono sinteticamente menzionate in Hall et al., 2012: 200 et passim. Anche nel caso delle indagini mirate, appare utile porre domande indirette, per esempio, chiedere agli intervistati di descrivere cosa valutino positivo o negativo negli interventi e nei loro esiti: "...we have learned more about descriptive valuing, specifically the usefulness of asking such questions as, "What is important to you about...?" (Hall et al., 2012: 201).

L'elaborazione del materiale raccolto costituisce un'operazione delicata, in cui, in modo da evitare di sovrainterpretare, il valutatore può cercare di utilizzare citazioni dirette di quanto detto: "We have also learned that it is imperative to stay close to stakeholders' views when practicing descriptive valuing, specifically, by using their own voices through quotes and by attending carefully to context when naming value statements" (Hall et al., 2012: 201).

In modo da evitare paternalismo ed errori nell'individuazione dei valori, il valutatore si può affidare non solo all'accuratezza della ricerca, ma anche al dialogo con il partner, attraverso vari strumenti. Nel realizzare il progetto pilota non c'è stato un momento specifico di validazione dei valori in sé, ma questo aspetto, ancorché implicito, ha giocato un ruolo in vari momenti. Per esempio, nello studio di caso sui Quartieri Spagnoli, il team locale ha chiesto al partner di ingresso di leggere e commentare una bozza intermedia del



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

rapporto di valutazione. Sia per lo studio di caso sui Quartieri Spagnoli, sia in quello di Melpignano, poi, sono stati realizzati incontri di validazione con i principali attori locali e, nel caso di Melpignano, anche con i cittadini. In linea di principio, il dialogo potrebbe non solo aiutare il valutatore a scoprire gli interessi e i punti di vista degli stakeholder, ma anche aiutare gli stakeholder (tramite il confronto sui finding della ricerca valutativa con gli altri attori) a comprendere meglio i propri interessi e valori e, magari, a cambiare il proprio punto di vista (House and Howe, 1999: 100).

Acquisire il punto di vista del partner di ingresso, infatti, significa valutare le azioni pubbliche dal punto di vista di come esse si pongono nei confronti dei suoi valori, dei suoi obiettivi e dei suoi interessi legittimi (il valutatore deve, infatti, come si mostra nei paragrafi 4.1. e 4.2., mettere particolare cura nell'individuare il partner di ingresso e nell'investigare le sue relazioni nella configurazione locale), cosa particolarmente importante nel caso di politiche complesse,³¹ ma non implica un'adesione acritica a questi valori, come se il punto di vista del partner fosse l'unico legittimo, o come se, in caso di conflitto, la valutazione dovesse fare valere le ragioni del partner, o come se il valutatore si ponesse in una posizione di promozione rispetto agli interessi del partner.

Il valutatore, tuttavia, deve prestare attenzione a non aderire in modo acritico ai valori del partner d'ingresso: deve comunque rielaborarli alla luce dell'interesse pubblico e dei valori intrinseci a REVES.³² Può accadere, inoltre, che i valori del partner locale, per qualche motivo (non sono chiaramente desumibili, sono contraddittori, si rivelano troppo particolaristici, etc.), non possano essere utilizzati. In entrambi questi casi, il valutatore fa ricorso a quanto emerge nell'analisi della configurazione locale (sguardo 2): ai valori *locali*, cioè, quelli che guidano l'agire della coalizione di policy eventualmente presente sul territorio o, comunque, degli altri soggetti attivi.

La definizione dei valori tipici di REVES scaturisce nell'individuazione sia delle domande di valutazione, sia dei criteri da utilizzare per sottoporre a scrutinio le policy rilevanti. La definizione di valori locali e valori intrinseci costituisce premessa e punto di riferimento specifico delle successive attività valutative.

4.4. L'intreccio tra territorio e politiche sovra-locali: la costruzione dell'oggetto della valutazione

Nel passare dalla piena definizione della configurazione locale alla questione dell'interazione tra configurazione locale e politiche e soggetti sovra-locali assume importanza cruciale, come abbiamo visto, la rilevazione di *fenomeni* significativi osservabili sul territorio che è, poi, possibile mettere in relazione con le politiche sovra-locali.

³¹ "The "point of view" becomes especially important in complex entities that have differential effects on different groups" (House and Howe, 1999: 22).

³² "It is not enough that participants simply register their opinions and preferences. Their views and preferences should be subject to critique and rational analysis. Nor is it enough that policy makers or researchers decide what the views and preferences of participants are without conducting sufficient dialogue with those participants. Insufficient dialogue can lead to paternalism and getting the views and preferences of participants wrong" (House and Howe 1999: 12). Naturalmente, gli autori parlano di partecipanti in generale, includendo varie audience e stakeholder: persone che traggono benefici o svantaggi dal programma, attori, programmatori, finanziatori, etc. In REVES, invece, il focus è sul partner di ingresso e sugli attori della configurazione locale.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Nell'individuazione delle relazioni tra i fenomeni rilevanti e le politiche entrano in gioco gli sguardi 3 e 4 ("guardare al centro" e "guardare alle costellazioni"), in particolare quando portano a riflettere sulla domanda "Quali sono i nessi di contribuzione e influenza delle politiche centrali e multilivello sugli esiti rilevabili sul territorio?" In questo modo il valutatore costruisce l'oggetto della valutazione: individua, cioè, il complesso delle politiche da analizzare.

Il valutatore ricostruisce, così, l'oggetto della valutazione prendendo in considerazione non soltanto gli interventi positivi, in particolare quelli individuati e sostenuti da un apparato programmatico esplicito, tenuto insieme da un'intenzionalità consapevole (gli obiettivi, gli strumenti che si intende utilizzare, le risorse finanziarie che si intende spendere su un determinato territorio), ma un insieme più ampio e, allo stesso tempo, più concreto. Come già accennato nella presentazione dell'approccio, le azioni pubbliche rilevanti sono costituite da regole; dalle effettive modalità, intensità e variabilità sul territorio e nel tempo dell'applicazione (*enforcement*) delle regole; da azioni "positive", come creazione di beni e servizi, programmi, progetti; e da azioni "negative", come inerzie e mancate decisioni, ritardi nelle decisioni, nelle azioni e nei pagamenti e interruzioni e discontinuità nella programmazione e nell'attuazione di programmi. L'oggetto della valutazione non è, quindi, costruito sulla base di un'intenzionalità consapevole e razionale ma risulta dalla combinazione di azioni di numerosi attori a vari livelli, che spesso non conoscono la portata delle ricadute delle loro azioni sui territori.

47

Uno dei capovolgimenti più rilevanti è costituito dal fatto che, invece di seguire un programma e vedere quali effetti abbia prodotto su un territorio, si osservano i fenomeni che caratterizzano il territorio e si cerca di individuare le *policy* (e gli intrecci di *policy*) che li influenzano. Naturalmente, nessun fenomeno è determinato esclusivamente dall'azione pubblica – ciascun fenomeno sociale ed economico è influenzato da un insieme di fattori: trend spontanei, peso della storia, fenomeni economici, politici, culturali endogeni ed esogeni.

Quello che qui interessa, tuttavia, è individuare, nell'ambito di questi elementi, l'influenza dell'azione pubblica sui fenomeni.³³ E', in qualche modo, analogo al problema di individuare quali siano le cause dell'inquinamento di un fiume alla foce rispetto al tentativo di comprendere quali siano gli effetti sulla qualità dell'acqua dello stesso fiume di un singolo scarico. Nel primo caso, bisognerà risalire il bacino idrografico mappando gli apporti ed analizzandone la natura. Nel secondo caso (quello in cui si cerca di comprendere gli impatti sulla qualità dell'acqua di un singolo scarico), ci si potrebbe trovare con conseguenze alla foce fuori scala (quantitativamente o qualitativamente) rispetto alla natura dello scarico osservato, e restare privi di una guida per l'azione (a parte quella, ovvia, di limitare i danni).

Sulla base dei fenomeni che caratterizzano il territorio, individuati in base al lavoro fatto per individuare la configurazione locale (paragrafo 4.2) e di selezione di quelli di interesse, vanno svolti i successivi compiti valutativi:

³³ Nella letteratura valutativa la questione di come distinguere tra le concause di un fenomeno è viva e dibattuta. Come è noto, l'approccio controfattuale utilizza la ricostruzione di un ipotetico caso controfattuale (mediante la ricostruzione di gruppi di controllo composti da soggetti omogenei, eccetto che per l'utilizzazione dell'intervento di interesse, rispetto a quelli che sono stati "trattati") per isolare la parte di un fenomeno che è attribuibile all'intervento pubblico dalla parte che, invece, dipende da altri elementi. Una prospettiva diversa è, invece, offerta dalla valutazione realista, che considera tali elementi come parte del "contesto" e vi fa leva per arrivare ad una spiegazione dei cambiamenti osservati.

- L'inquadramento generale dello sforzo di policy complessivo (stima delle risorse finanziarie complessive e tipo di politiche effettivamente attuate) sul territorio nell'intervallo di tempo considerato, in cui si inquadrano le politiche che attraversano il territorio e, in particolare, quelle di interesse per il partner di ingresso.
- La costruzione dell'oggetto della valutazione. indagando, a ritroso, su quali politiche li influenzino e li abbiano influenzati, formulando ipotesi sui nessi che legano i fenomeni alle politiche. La logica è quella dell'abduzione (dal fenomeno si risale alle possibili cause): ci si basa sull'osservazione della realtà. Data la natura del compito, non sarà possibile, nella maggior parte dei casi, individuare cause, ma si potrà osservare il *contributo* e l'*influenza* delle azioni pubbliche al fenomeno di interesse.
- L'analisi degli interventi oggetto della valutazione, attraverso
 - Una verifica della tenuta delle ipotesi sui nessi tra fenomeni e politiche;
 - Spiegazioni di come gli interventi sovra-locali influenzino gli attori locali.

Il punto di partenza è la definizione del fenomeno oggetto di analisi: si tratta di ciò che il ricercatore ha osservato sul territorio, guidato prima dal partner di ingresso e poi dalla ricostruzione della configurazione locale: gran parte del materiale proviene dalle attività che abbiamo descritto nella definizione degli sguardi 1 e 2. A partire dagli ambiti di policy rilevanti, si possono osservare, definire, quantificare e classificare una serie di fenomeni rilevanti che attengono al contesto locale e che, una volta inserite in questa logica, vanno messe in relazione alle policy che, nel tempo, hanno operato.

4.4.1. La ricostruzione delle politiche

Il team di valutazione, a questo punto, opera una ricostruzione delle politiche che hanno attraversato e attraversano quel territorio specifico. Questa fase ha diversi aspetti, che vanno trattati con strumenti diversi. Da una parte, infatti, si tratta di raccogliere e organizzare dati sull'entità della spesa che nel periodo di tempo considerato è ricaduta in quel determinato territorio, dall'altra di individuare quali politiche, nel concreto, operino nel territorio, interagendo con i fenomeni.

4.4.1.1. La stima dell'entità della spesa pubblica sul territorio

La stima delle risorse finanziarie pubbliche che effettivamente sono state impiegate sul territorio di interesse nel periodo considerato da una valutazione REVES è un compito particolarmente importante, perché fornisce un'idea della dimensione relativa delle azioni dei vari attori e consente di collocarle nel più ampio contesto dello sforzo complessivo di policy. Spesso, infatti, l'ammontare dello sforzo finanziario relativo agli interventi (servizi, programmi, progetti) viene stimato in base a fonti parziali relative ad un solo tipo di finanziamenti o ad un sottoinsieme limitato.

L'analisi deve considerare l'andamento della spesa nel tempo: se le risorse impiegate aumentano o diminuiscono nel tempo; se la loro erogazione è stata continua, puntuale o se ha subito interruzioni, e quanto lunghe queste siano state.³⁴ La stima delle risorse erogate sul territorio, nei limiti in cui essa è possibile, richiede un processo durante il quale si analizza e produce conoscenza utile anche ad altri compiti valutativi e, allo stesso tempo, utilizza informazioni provenienti dalle altre attività di ricerca già svolte o parallelamente in corso.

³⁴ Naturalmente, l'ammontare della spesa non costituisce un'informazione esaustiva sulla sua qualità, né, tantomeno, un indicatore dell'impatto potenziale delle azioni pubbliche sul territorio.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Stimare l'ammontare delle risorse erogate e la loro articolazione costituisce un compito estremamente complesso, per cui non esistono allo stato metodologie consolidate. Vanno, infatti, utilizzati e combinati dati provenienti da numerose fonti: Conti Pubblici Territoriali (CTP), dati SIOPE, bilanci dei Comuni, monitoraggio del Ministero dell'Agricoltura, Sistema di monitoraggio Unitario-BDU, come ad esempio resi disponibili su OpenCoesione, etc. Non tutte le fonti di interesse, tuttavia, sono egualmente accessibili da parte di chi è impegnato in una valutazione: a seconda della fonte, ottenere i dati può essere più o meno difficile e richiedere più o meno tempo. Inoltre, è poi necessario elaborare i dati talora combinando tra loro informazioni provenienti da fonti diverse e procedere ad una loro interpretazione rispettosa della effettiva portata informativa dei dati ottenuti. Si tratta, pertanto, di un compito da svolgere con estrema attenzione.

Arrivare ad una stima, sia pur preliminare e parziale, della spesa su un territorio richiede, quindi, competenze specialistiche e una notevole familiarità con le varie fonti, così come creatività. Bisogna, infatti, affrontare numerose difficoltà concettuali e metodologiche, perché i pur notevolissimi avanzamenti compiuti negli ultimi anni dalle basi dati più complete e più congeniali al tipo di indagine di una valutazione REVES (come in particolare quelli derivanti dall'iniziativa CPT)³⁵ considerano spesso come massima disaggregazione territoriale quella regionale e non sempre colgono la dimensione sub-regionale.³⁶

L'intreccio di competenze e l'estrema articolazione dell'intervento pubblico, determinati dalla ripartizione degli ambiti di attività fra diversi livelli di governo, altri enti pubblici e soggetti controllati, così come il modo in cui i dati sono raccolti, rendono sempre ardua la ricostruzione di una informazione di sintesi circa le politiche pubbliche. Il team di valutazione dovrà, quindi, condurre il lavoro sulle banche dati di pari passo con indagini di campo e ricercare la collaborazione dei soggetti istituzionali che a livello regionale e nazionale raccolgono e trattano dati utili per ottenere chiare indicazioni sulla portata informativa dei dati. Indagini di campo e collaborazione istituzionale non solo forniscono dati, ma consentono di chiarire il senso di quello che, man mano, diventa visibile nell'analisi e aiutano a comprenderne i limiti. Tali limiti devono essere considerati con attenzione sia dal team REVES, che conduce l'analisi e ne utilizza i risultati, sia dai fruitori della valutazione REVES (innanzitutto il partner di ingresso). E', quindi, indispensabile esplicitare i limiti dell'analisi quando se ne rappresentano i risultati.

Il Progetto Pilota di Valutazione Locale ha solo iniziato ad affrontare questo compito nello studio di caso sul Belice (limitatamente alla politica agricola e a quella di sviluppo rurale) e in quello sui Quartieri Spagnoli (limitatamente alle politiche sociali prendendo a riferimento l'intero Comune di Napoli). La sperimentazione svolta nell'ambito del Progetto Pilota costituisce, pertanto, un primo tentativo e non ha la pretesa di offrire risultati completi. Tuttavia, indica direzioni rilevanti per ulteriori ricerche.

La sperimentazione compiuta nell'ambito del Progetto Pilota (Box 1) riguarda la costruzione di un'ipotesi di schema di bilancio consolidato territoriale, volto ad offrire un'idea verosimile delle attività del settore pubblico allargato (SPA)³⁷ nei settori di riferimento, delineate in maniera tale da comprendere Amministrazioni Centrali e territoriali e i soggetti privati e pubblici partecipati/controllati. Includere i soggetti

³⁵ <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt>

³⁶ Uno studio che ha tentato l'impresa di arrivare al livello sub-regionale è il lavoro del CRESEM sulla costruzione di un bilancio consolidato a livello provinciale (Farneti e Padovani 2003).

³⁷ Universo composto oltre che dalla Pubblica Amministrazione anche dalle Imprese Pubbliche Nazionali e Locali, cioè da quei soggetti a cui la Pubblica Amministrazione ha demandato il compito di fornire alcuni servizi di pubblica utilità.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

pubblici e privati controllati non è solo importante per stimare meglio il complesso delle risorse pubbliche impiegate, ma è imprescindibile nei settori in cui la Pubblica Amministrazione ha esternalizzato i servizi (p.es., ciò avviene di frequente nel caso di mobilità e rifiuti). L'ampliamento dell'universo di osservazione al SPA, se da un lato migliora la significatività a livello territoriale dei dati, dall'altro propone una modalità consolidata per costruzione che limita la possibilità di effettuare confronti diretti con altri aggregati regionali o nazionali. La numerosità dei soggetti considerati, naturalmente, complica l'analisi, anche perché nel tempo i cambiamenti nella natura giuridica dei soggetti rilevanti e nelle leggi che regolano i diversi settori di intervento pubblico modificano l'universo di riferimento effettivo. I soggetti partecipati, inoltre, non hanno una contabilità di tipo finanziario come le Amministrazioni Pubbliche ma seguono una contabilità di tipo privatistico.³⁸

³⁸ Uno dei modelli di transcodifica da contabilità economico-patrimoniale a contabilità finanziaria è teorizzato nell'ambito dell'iniziativa CPT.

Box 1. Principali spunti per un'analisi della spesa nel territorio

Il Progetto Pilota non ha elaborato una metodologia compiuta per stimare l'ammontare della spesa pubblica erogata su un territorio, ma, piuttosto, ha iniziato ad affrontare le principali questioni, individuando alcuni passi logici (Tabella 4.2). I team che vorranno cimentarsi con una valutazione REVES dovranno prevedere specifiche risorse per proseguire lungo questa strada. I principali elementi emersi sono:

1. **Identificazione del territorio.** Si è già parlato (paragrafo 4.2.2) della complessità dell'identificazione del territorio in una valutazione REVES. Ulteriori difficoltà si incontrano nel delimitare i confini dell'area geografica di riferimento ai fini di costruire un conto consolidato territoriale. Perché l'operazione sia possibile, va preso in considerazione un territorio definito in termini amministrativi (un Comune, un agglomerato di Comuni o una Provincia): nel caso di unità amministrative molte informazioni, seppur difficili da reperire, esistono. Nel caso di un conto sub-comunale, invece, le informazioni di base non sono disponibili: non è verosimile riuscire ad individuare la spesa, anche attraverso le informazioni più dettagliate (p.es., i mandati di pagamento). E' possibile, quindi, che l'analisi della spesa debba essere condotta per un territorio parzialmente non coincidente con quello preso a riferimento per gli altri compiti della valutazione REVES (più grande o più piccolo). Nel caso dei QS, p.es., la sperimentazione ha preso in considerazione il Comune di Napoli nel suo insieme, mentre tutte le altre analisi si sono concentrate sul quartiere.
2. **Le modalità di consolidamento delle informazioni.** Il consolidamento dei dati evita duplicazioni nella quantificazione dell'ammontare delle risorse pubbliche impiegate sul territorio e consente di considerare solo le voci economiche di rilievo.¹ I beneficiari dei flussi di trasferimento vanno ben individuati, in modo da garantire la coerenza tra le registrazioni effettuate dal lato dell'ente erogatore e quelle effettuate dal lato dell'ente destinatario. Esistono diversi tipi di consolidamento teoricamente calcolabili: di ciascuno vanno verificate adeguatezza e realizzabilità.
 - a. **Adeguatezza.** L'individuazione dei soggetti da considerare non è univoca, ma, piuttosto, risponde alle esigenze conoscitive della singola analisi. Ad esempio, i documenti ufficiali di livello regionale o sovragregionale forniscono un riferimento nel determinare le politiche di un periodo o settore, ma non necessariamente tengono conto delle situazioni locali specifiche: la rigida adozione di modelli nazionali rischia, pertanto, di escludere rilevanti informazioni finanziarie.
 - b. La **realizzabilità** dipende dal livello di dettaglio del dato di base e dallo schema adottato per la rilevazione delle informazioni contabili. La compilazione di un conto consolidato richiede di

¹ Spese di personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti in conto corrente e conto capitale a famiglie e imprese private, investimenti fissi (di beni mobili e immobili), altre spese in conto corrente e capitale.



distinguere i trasferimenti da e verso tutti i soggetti coinvolti nell'analisi (per esempio gli enti pubblici e controllati dipendenti) a seconda che essi siano partecipati dall'Amministrazione Nazionale, da quella Regionale o da Enti Locali a livello sub regionale.

3. **La definizione del settore di attività** presenta difficoltà dovute a difformità nei bilanci pubblici riguardo l'imputazione delle voci di spesa ai rispettivi settori, anche quando questi presentano denominazioni apparentemente simili.² P.es., nell'analisi svolta per lo studio di caso del Belice è emersa una significativa differenza tra la definizione del settore agricoltura all'interno della banca dati dei CPT³ e quella utilizzata in ambito comunitario.⁴ Ulteriori differenze possono derivare dall'errata o difforme classificazione di alcune poste già in sede di elaborazione dei bilanci da parte delle Amministrazioni.
4. **Individuazione dei soggetti preposti all'erogazione dei fondi.** I soggetti che erogano la spesa sono diversi in ciascun settore. Nello studio di caso sui Quartieri Spagnoli, i servizi sociali sono forniti al territorio soprattutto dall'Amministrazione Comunale e dalle Imprese Pubbliche Locali, delegate dal Comune. Nello studio sulla Valle del Belice, la politica agricola e quella di sviluppo rurale sono quasi del tutto di competenza dell'Unione Europea e l'Amministrazione regionale ne è il principale erogatore. Il team di ricerca deve, quindi, analizzare la *governance* dei settori di interesse, per poi indirizzare l'analisi sui soggetti che operano in quel comparto. In qualche caso, la natura degli enti fornisce indizi: il Consorzio di bonifica di Trapani presumibilmente opera in quella provincia, mentre l'Ente di Sviluppo agricolo, probabilmente, sull'intero territorio regionale. Bisogna esercitare cautela in questa analisi, perché gli enti potrebbero operare in un territorio diverso da quello ipotizzabile. Di conseguenza, il team dovrà considerare informazioni raccolte con interviste dirette agli attori coinvolti.
5. **Analisi dei dati di spesa.** Una volta identificati gli erogatori principali, si procede all'analisi dei loro bilanci per a) eliminare i trasferimenti tra i soggetti oggetto di studio, b) identificare quali interventi ciascuno di essi abbia realizzato e c) individuare i destinatari della spesa. Per evidenziare, poi, quanta parte della spesa così identificata ricada sul territorio di interesse, vanno analizzati i mandati di pagamento. Purtroppo, informazioni così di dettaglio, pur essendo a disposizione dell'Amministrazione, sono reperibili con difficoltà e con tempi molto lunghi. Ulteriori dati, soprattutto sulla spesa in conto capitale, ordinaria e aggiuntiva, provengono dai vari sistemi di monitoraggio delle politiche comunitarie e nazionali aggiuntive (monitoraggio del Ministero dell'Agricoltura, Sistema di monitoraggio Unitario-BDU-OpenCoesione), che riportano informazioni su singoli progetti.

² Tale problema potrebbe essere superato dall'applicazione, per tutte le Amministrazioni Pubbliche e le loro partecipate, della classificazione per missioni e programmi dettata dall'armonizzazione dei principi contabili (Legge 196/2009).

³ Nei CPT per agricoltura si intende: amministrazione di attività e servizi connessi all'agricoltura e allo sviluppo rurale; tutela, bonifica o ampliamento dei terreni arabili; definizione e regolamentazione degli insediamenti agricoli; vigilanza sul settore agricolo; costruzione e funzionamento dei dispositivi di controllo per le inondazioni, dei sistemi d'irrigazione e drenaggio, inclusa l'erogazione di sovvenzioni, prestiti o sussidi per tali opere; funzionamento o supporto ai programmi o piani volti a stabilizzare o migliorare prezzi e prodotti agricoli; funzionamento o sostegno ai servizi decentrati o veterinari per gli agricoltori dei servizi di disinfezione, di ispezione e di selezione dei raccolti; macelli; erogazioni per la zootecnia, per l'ortofrutticoltura e per le colture industriali; i finanziamenti agli enti per lo sviluppo agricolo e alle aziende agricole; attività fitosanitarie. Tale definizione è coerente con quanto definito all'interno della Classification of the Functions of Government (COFOG) e con il glossario delle missioni e dei programmi dell'armonizzazione e dei principi contabili degli enti territoriali.

⁴ L'ambito comunitario e, di conseguenza, il monitoraggio effettuato dall'INEA ricomprendono tra le voci funzionali dell'agricoltura anche: ricerca e sperimentazione in campo agricolo (classificata in CPT nel settore ricerca); promozione e marketing e interventi volti alla valorizzazione della qualità dei prodotti (spesso classificati nel settore commercio); Parchi, Riserve naturali, spese forestali e contributi concessi per la difesa idrogeologica (classificate in CPT all'interno del settore Ambiente).

	Categoria Ente	Fonte/tipo di bilancio	Ulteriori dettagli	Hip di Spesa Consolidata %
Territorio	Stato	Finanziario	Mandati di pagamento	10%
	ANAS	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Enti di Previdenza	Finanziario o Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Altri enti dell'Amministrazione	Finanziario	Contatto diretto	0,0%
Universo	Comuni	Finanziario	Mandati di pagamento e contatti diretti	5%
	Province e città metropolitane	Finanziario	Mandati di pagamento e contatti diretti	0,0%
	Università	Finanziario	Contatto diretto	0,0%
	Camere di Commercio	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Comunità montane e unioni varie	Finanziario	Mandati di pagamento	0,0%
	Autorità ed Enti portuali	Finanziario	Contatto diretto	0,0%
	Parchi Nazionali	Finanziario	Contatto diretto	0,0%
	Amministrazione Regionale	Finanziario	Mandati di pagamento	40%
	ASL, aziende ospedaliere e FOCSS	Finanziario	Mandati di pagamento e contatti diretti	0,0%
	Enti dipendenti	Finanziario o Economico/patrimoniale	Contatto diretto	20%
Settore	Consorzi e Forme associative	Finanziario o Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Aziende e istituzioni	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Società e fondazioni Partecipate	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Cassa Depositi e Prestiti	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	ENEL	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	ENI	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Poste	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Ferrovie	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Finmeccanica	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Fintecna	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
Soggetto prevalente	GEE	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	TEFNA	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%
	Altre Imprese pubbliche Nazionali	Economico/patrimoniale	Contatto diretto	0,0%

Tabella 4.2. Schema di un conto consolidato territoriale

4.4.1.2. L'identificazione delle politiche rilevanti

L'analisi dei dati della finanza pubblica, nei limiti in cui è possibile, fornisce, in ogni caso, solo uno degli elementi con cui il team di valutazione costruisce il quadro complessivo delle politiche che influenzano il territorio, insieme ad altre informazioni provenienti da documenti programmatici, letteratura, rapporti di valutazione e interviste. Il valutatore provvederà, a questo punto, a suddividere, se utile, le policy in categorie opportune.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agencia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

E' utile avere a disposizione il massimo dettaglio possibile di dati e informazioni riguardanti sia la configurazione locale, sia il complesso delle policy operanti.

Infine, si mettono in relazione i risultati di *configurazione locale e condizioni esterne*, secondo quelli che possono essere definiti *i modi dell'interazione centrale/locale*, che avviene attraverso il dispiegarsi, sul territorio, di politiche pubbliche:

- regolazione
- produzione di beni e servizi pubblici
- creazione, manutenzione e funzionamento di istituzioni (p.es, quelle che si riferiscono alla creazione e distribuzione dei servizi relativi ad istruzione, salute, legalità, mercati del lavoro, energia, gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, governo del territorio etc.)
- investimenti:
 - interventi ordinari,
 - interventi straordinari.

54

Si fa riferimento ad una nozione di "pluralizzazione" di pubblico (Donolo 1997; Crosta 2003), nel senso della *moltiplicazione delle situazioni (quindi, delle interazioni) dalle quali ci si può attendere un'eventuale "produzione di pubblico"* (Crosta 2003).

Le politiche:

- trovano attuazione concreta e specifica, e le condizioni di efficacia, in relazione alle caratteristiche dei territori che attraversano (Pawson and Tilley, 1997; Barca 2009; OECD 2011), che siano o no concepite ed esplicitamente progettate come *place-based*;
- in base alla loro presenza/assenza, al loro incrociarsi, rafforzarsi sinergicamente od ostacolarsi e bloccarsi, producono *esiti* sul territorio, spesso inattesi e addirittura non voluti o contraddittori; devono, quindi, essere prese in considerazione (tra altri fattori) nello spiegare i fenomeni che caratterizzano un determinato territorio;
- agiscono in ciò che si configura come un *sistema* (più che un contesto), nel senso che ogni intervento è interconnesso ai restanti elementi del locale/territorio, li influenza e ne è influenzato (Befani et al. 2015; Garcia, Zazueta 2015).

Può essere necessario, a questo punto, concentrare la ricerca su uno specifico insieme di policy:

- a) le policy in cui sono inquadrabili direttamente le azioni messe in atto dal partner d'ingresso,
- b) quelle che influiscono direttamente o interagendo tra loro sui fenomeni rilevanti per le azioni del partner (p.es., esclusione sociale nei QS: sono rilevanti i meccanismi che limitano, di fatto, l'utilizzazione dei servizi di cittadinanza, in particolare la scuola).

4.4.2. Le ipotesi di nessi tra fenomeni e politiche

La costruzione dell'oggetto della valutazione (quello che alcuni valutatori chiamano *l'evaluando*) è costituito dall'individuazione delle politiche che attraversano i territori, influenzando i fenomeni di interesse per gli attori principali, così come le modalità di interazione degli attori tra di loro.

Il passo successivo consiste nell'ipotizzare nessi che leghino i fenomeni di interesse con gli interventi sovra-locali che vi influiscono. Il procedimento logico è quello dell'abduzione. Esistono vari strumenti che possono

essere utilizzati per effettuare il passo successivo. Quello che abbiamo utilizzato negli studi di caso è il diagramma di Ishikawa. Tuttavia, il valutatore può utilizzare qualsiasi strumento che consenta di ricostruire e rappresentare il quadro teorico di funzionamento di un determinato fenomeno.³⁹

All'interno di REVES il diagramma si presta ad accompagnare il ragionamento della valutazione "al contrario" anche perché, visivamente, propone un concetto di risalita da un esito finale ai possibili fattori originanti.

Il diagramma di Ishikawa, o diagramma causa-effetto o diagramma a spina di pesce⁴⁰ fu originariamente sviluppato nell'ambito del *Total Quality Control* per classificare e organizzare le cause potenziali di un problema e le rispettive relazioni causali. Nel tempo, è diventato uno strumento molto utilizzato in diversi ambiti di ricerca di soluzioni pratiche a problemi, anche al di fuori del campo originario. Lo schema aiuta ad isolare contributi e ad affrontare gradualmente e con ordine anche problemi complessi.

La costruzione e lo studio del diagramma sono attività finalizzate a stimolare l'acquisizione di conoscenze e promuovere la discussione, attraverso un processo di *brainstorming* strutturato.

Le fasi di costruzione del diagramma sono le seguenti:

- Decidere la caratteristica/ problema/effetto da studiare,
- Scrivere la caratteristica/problema/effetto sulla destra e collegarla ad una freccia (spina dorsale),
- Scrivere i principali fattori che possono causare il problema disegnando spine maggiori confluenti sulla spina principale; fattori primari possono essere raggruppati in item significativi,
- Per ogni spina maggiore disegnare spine rappresentanti maggiori dettagli causali.

Figure 1 Steps in building a cause-and-effect diagram.

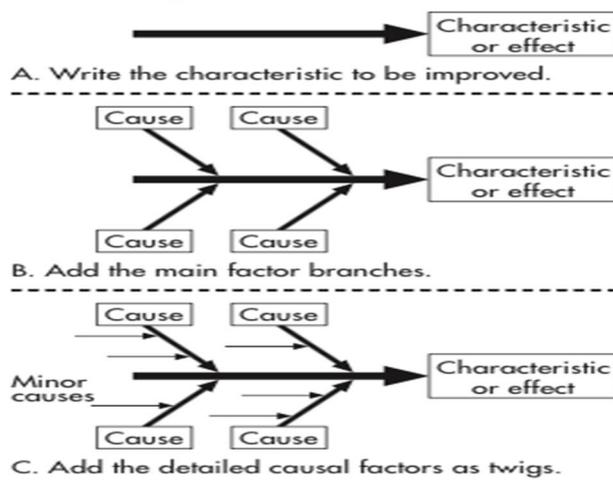


Figura 4.1 Costruzione del diagramma di Ishikawa

Fonte: Doggett 2005

³⁹ E' possibile utilizzare le strategie di rappresentazione delle teorie contenute nel capitolo 9 di Funnel e Rogers 2011, anche se nel caso dell'oggetto di una valutazione REVES non si possa parlare di teoria del programma, perché quello che si cerca di ricostruire e rappresentare è il funzionamento di un sistema complesso non orientate da un apparato programmatico.

⁴⁰ Ishikawa 1968. Vedi anche Galgano 1992.



Uno dei possibili usi del diagramma è quello finalizzato all'enumerazione e classificazione delle ipotesi di nessi causali o di contribuzione tra un determinato fenomeno (indicato nella figura 4.1 come *characteristic or effect*) ed elementi potenzialmente influenti sul fenomeno, distinti (sempre in figura) tra elementi principali ed elementi di dettaglio o cause minori. La raccolta di tutte le possibili cause e la definizione delle relazioni causali è frutto di un processo di discussione di gruppo e brainstorming che culmina con l'individuazione dei nessi significativi e delle strategie di ricerca che consentono una verifica pratica.

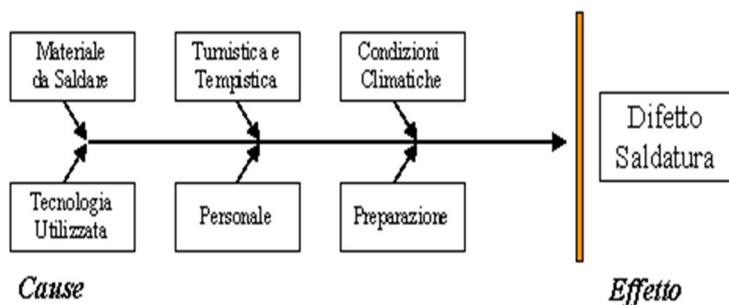


Figura 4.2 Un esempio di diagramma di Ishikawa applicato a un caso di difettosità.

I passi che caratterizzano l'individuazione dei nessi tra fenomeni e politiche sono i seguenti:

1. Costruire un Diagramma di Ishikawa: inserire sulla destra il box dei fenomeni osservati, insieme ad una freccia orizzontale.
2. In discussione di gruppo, raccogliere idee su quali possono essere gli influssi di *policy* sull'esito individuato e disegnare tali influssi come nessi contributivi (freccie principali e secondarie). Raccogliere quanti più nessi contributivi possibile, con progressivi incrementi di affinamento e riorganizzandoli all'interno delle eventuali categorie individuate. In questa fase conviene inserire un numero ampio di categorie generali, poiché il disegno, a questo punto, aiuta a riflettere in una prima operazione di possibile riconduzione dell'esito alle *policy* (rapporto di contribuzione).
3. In discussione di gruppo procedere ad evidenziare, dandone una formulazione finale, le ipotesi giudicate più significative ai fini della spiegazione (parziale o completa) dell'esito.
4. Sottoporre le ipotesi ad un'iniziale validazione (tramite *expert opinion*) per ridurre il numero delle ipotesi da sottoporre a test.

I punti 2 e 3 si riferiscono a gruppi di discussione rispetto ai quali il Diagramma rappresenta uno strumento di facilitazione dell'individuazione e classificazione di nessi contribuzione-esito. L'individuazione, selezione e classificazione di nessi tra fenomeno e interventi pubblici rappresenta l'*obiettivo* del gruppo.

Il gruppo può essere, in una prima fase, rappresentato dallo stesso gruppo di ricerca, i cui primi risultati potranno essere sottoposti, con la stessa tecnica, al partner di ingresso, ad altri soggetti del territorio e/o ad esperti, con l'obiettivo di affinare, completare e validare l'insieme di ipotesi delineate (fenomeni, politiche, e nessi di contribuzione). I lavori dei gruppi sono condotti con le tecniche di *brainstorming* (discussione libera, moderata e facilitata intorno allo strumento Diagramma). Nel pilota, abbiamo iniziato per ciascuno studio di caso con una riunione tra il team responsabile del coordinamento e il team locale. Successivamente, i team hanno proceduto in modo autonomo attraverso elaborazioni individuali, confronto interno al team locale e, poi, con un confronto con il team di coordinamento.

Il tipo di diagramma da costruire (per categorie di policy, per tipologia di cause interne/esterne, ecc.) è deciso caso per caso, in relazione ai casi e alle informazioni disponibili. La tecnica è abbastanza duttile da essere utilizzata sia per situazioni in cui la logica causale è lineare (vedi Figura 4.2), sia per quelle complesse, come è mostrato nella figura 4.3.

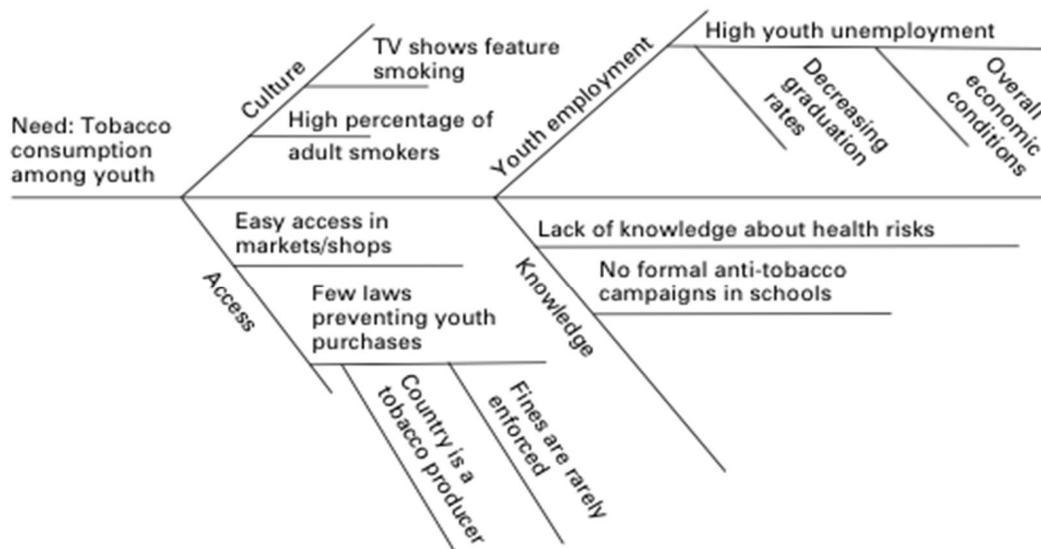


Figura 4.3. Esempio di Diagramma di Ishikawa utilizzato per un needs assessment

Fonte: Watkins et al. (2012).

Nell'esempio, il Diagramma di Ishikawa è stato costruito indicando, rispetto all'effetto "Tobacco consumption among youth", quattro categorie (*Culture*, *Youth employment*, *Access* e *Knowledge*) e un certo numero di cause correlate. La tecnica di discussione di gruppo ha previsto di procedere attraverso un certo numero di *Why?* (Perché?) in relazione ad ogni categoria individuata. Ad esempio, se una categoria sulla quale si è raccolto il consenso era quella dell'Accesso (*Access*), alla fine della discussione si è giunti all'individuazione di un primo set di cause (primo perché) costituito da 1) *Easy access in markets/shops* e 2) *Few laws preventing youth purchases*; la causa 2), a sua volta, sottoposta ad ulteriori *Why?*, trova spiegazione in ulteriori due cause, che la compongono (*Country is a tobacco producer* e *Fines are rarely enforced*).

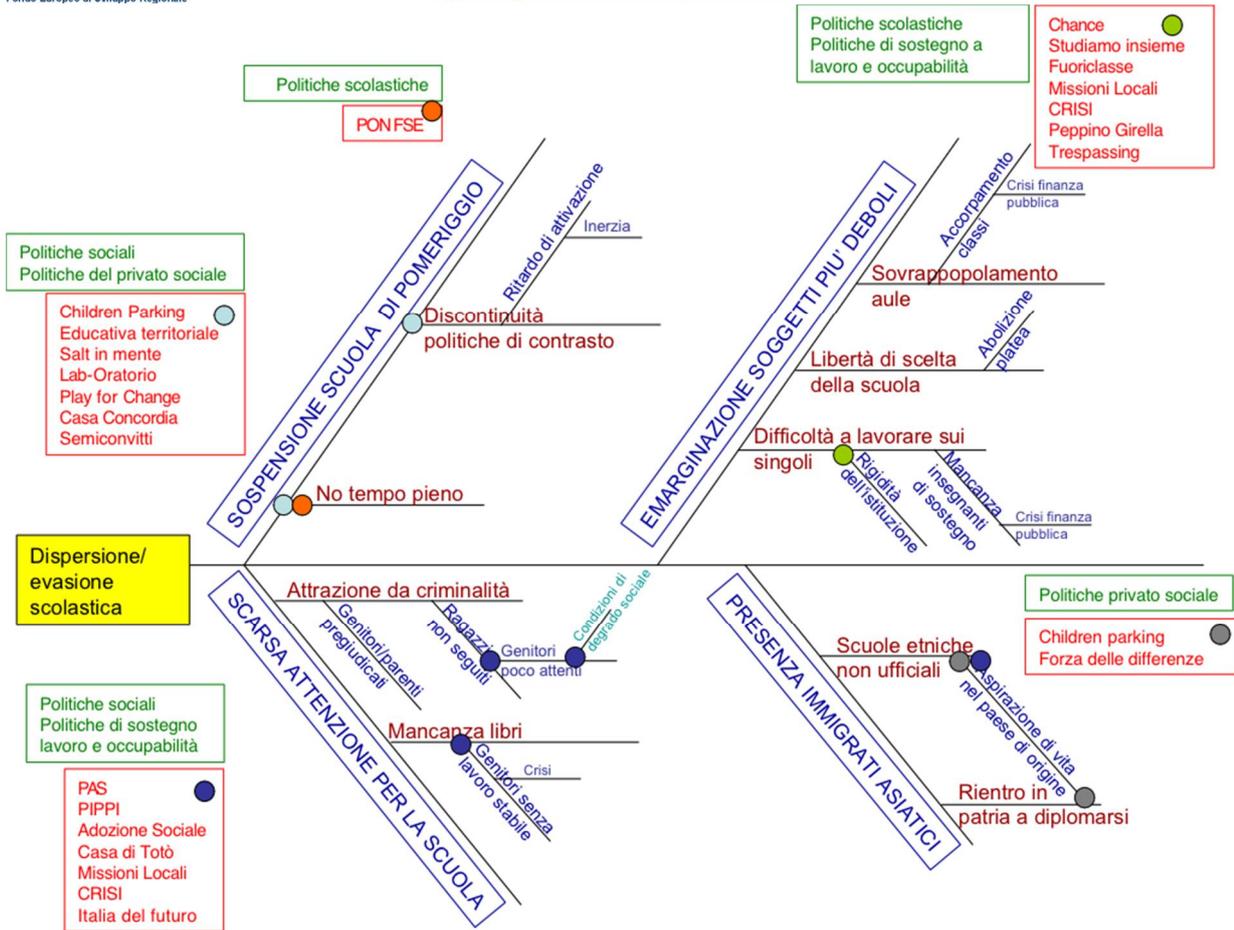


Figura 4.4. Esempio di Diagramma di Ishikawa utilizzato per analizzare il fenomeno della dispersione scolastica nei Quartieri Spagnoli

Fonte: Silvestri et al., 2016: 42

Il team locale che ha condotto lo studio di caso relativo ai Quartieri Spagnoli ha ricavato le informazioni riportate nel diagramma (figura 4.4.) dalle numerose fonti utilizzate, primarie e secondarie (interviste, desk review, osservazione). Il diagramma ha consentito di individuare vari possibili nessi tra la dispersione scolastica e fattori quali il funzionamento della scuola (come sistema in generale: quindi delle sue regole di funzionamento, dell’allocazione delle risorse nello spazio cittadino, della disponibilità di doposcuola, in particolare per la scuola primaria e secondaria di secondo grado, della capacità della scuola di realizzare una vera integrazione di tutti gli alunni, etc.) e l’atteggiamento della comunità residente.⁴¹

⁴¹ “Per quanto concerne la scuola, un elemento di grande criticità è la scarsa attivazione del tempo pieno per gli alunni delle elementari (appena l’8% della popolazione scolastica della primaria cittadina riesce ad usufruirne). Allo stesso tempo, alcuni degli strumenti di contrasto previsti vedono la propria efficacia messa in pericolo da ritardi di attivazione e malfunzionamenti burocratici, che vedono ad esempio un avviamento ad anno scolastico già avanzato. Il secondo elemento di criticità imputabile alla scuola è insito nel funzionamento dell’istituzione stessa, che da un lato manca della flessibilità necessaria a trattare i numerosi casi problematici esistenti anche nei QS – rigidità degli orari, dei programmi ministeriali e delle modalità di insegnamento da parte degli insegnanti – dall’altro è vittima anch’essa della crisi finanziaria e dei tagli di bilancio, che costringono ad accorpamenti di classi e al mancato ricorso ad insegnanti di sostegno. Per sua stessa natura la scuola è un’organizzazione in cui fattori produttivi e pro-cessi sono collocati in contesti relazionali molto marcati: al suo interno esistono molteplici comunità che apprendono ed evolvono in maniera



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

La logica connaturata a questo tipo di indagine (e a REVES, in generale) è quella dell'abduzione: *"Il ragionamento abduittivo è un movimento del pensiero che permette di risalire a una causa a partire da un effetto. L'abduzione scatta sempre in presenza di un oggetto o di un fatto prodotto di una storia: qualcosa è già accaduto. L'abduzione è ritrovare questo qualcosa, risalire la corrente degli eventi"* (Zingale, 2009).⁴²

Come si è già illustrato nei paragrafi precedenti, l'approfondito studio del territorio e degli attori che vi interagiscono - condotto secondo i passaggi suggeriti da quelli che si sono sin qui definiti gli "sguardi" 1 e 2 - consente al valutatore di identificare alcuni fenomeni localmente considerati rilevanti perché caratterizzanti la traiettoria di sviluppo (o di mancato sviluppo) dei luoghi oggetto d'indagine. Il valutatore può considerare una sintesi dei fenomeni osservati oppure, più comodamente, singoli fenomeni di cui ricerca le influenze e i contributi nelle policy centrali e multilivello.

Nella fase successiva del lavoro, sulla scorta del patrimonio di informazioni raccolto attraverso le attività condotte sul campo e degli impulsi forniti dal *partner* di ingresso e dagli altri attori della configurazione locale che si sono intercettati, il valutatore costruisce ipotesi circa:

- i nessi, diretti o indiretti, che si ipotizza leghino i fenomeni oggetto d'analisi ad altri che di questi possono ragionevolmente considerarsi come cause o fattori contribuenti.
- i nessi che si ipotizza esistano tra l'insieme di fenomeni appena definito e le politiche che interessano il territorio, siano esse poste in essere da soggetti che abbiamo definito come "centrali" o dagli attori locali intercettati.

Al termine della prima parte del lavoro, dunque, il valutatore ha costruito un ampio catalogo di ipotesi circa le relazioni che intercorrono tra i fenomeni particolarmente rilevanti nel segnare il territorio oggetto di studio, altri fenomeni e le politiche. Questo bagaglio di ipotesi, presumibilmente piuttosto articolato, viene sintetizzato e presentato con l'ausilio del diagramma "a spina di pesce" illustrato nel paragrafo precedente. Attraverso questo strumento le conoscenze relative al fenomeno ritenuto rilevante per il territorio e le ipotesi circa le sue possibili cause vengono organizzate in maniera sintetica.

La verifica della plausibilità di queste ipotesi costituisce il passo successivo della ricerca, in cui si intende, dunque, accertare l'effettiva esistenza di un legame direzionale tra le politiche e il fenomeno caratterizzante il territorio che è oggetto di studio.

differente e un'organizzazione tanto cristallizzata nella sua dimensione istituzionale da non tenerne conto finisce per generare esiti contrari ai suoi obiettivi ed alle sue stesse ragioni istitutive" (Silvestri et al., 2016: 41). Tali carenze si cumulano nel tempo: "Le criticità ascrivibili all'atteggiamento dei residenti dei QS riguardano la scarsa considerazione per la scuola da parte di una quota notevole della popolazione, un atteggiamento conseguente alle condizioni di degrado sociale che ancora si riscontrano nei QS. I genitori hanno livello scolastico molto basso e sono usciti molto in anticipo dal percorso scolastico, tanto da avere difficoltà - anche in famiglie giovani - ad affiancare i figli nello svolgimento dei compiti fin dalle scuole elementari [OD05]" (Silvestri et al., 2016: 41), mentre meno rilevante e completamente diverso è il nesso con gli aspetti culturali e i comportamenti della comunità extra-comunitaria asiatica presente nel quartiere: se c'è dispersione scolastica, questa avviene per una preferenza delle famiglie per scuole, anche non riconosciute, che seguono gli insegnamenti del Paese di origine.

⁴² Vedi anche Eco e Seboek (2000).



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Il passo successivo riguarda la verifica delle ipotesi di nessi: per ogni ipotesi selezionata il gruppo di ricerca valutativa individuerà il metodo o i metodi più adeguati e definirà una strategia di ricerca che utilizzi i dati già raccolti e li combini se necessario con nuova ricerca desk o di campo.

4.5. Analisi degli interventi sovra-locali e verifica dei nessi ipotizzati

A questo punto, la valutazione REVES incrocia di nuovo il processo valutativo tradizionale: la ricerca valutativa ha ricostruito *a contrario* l'oggetto della valutazione, cioè ipotesi di nessi causali o di contribuzione tra i fenomeni rilevati e gli interventi pubblici sovra-locali, in modo da individuare il complesso di politiche, interventi, regole, azioni e non-azioni che influenza l'andamento dei fenomeni sul territorio e lo spazio effettivo di manovra per gli attori locali. Tali ipotesi devono, ora, essere verificate con uno dei numerosi metodi disponibili. La differenza tra una valutazione REVES e una tradizionale, arrivati a questo punto, è costituita dalla natura degli interventi: non un intervento (o una serie di interventi) all'interno di un programma o di una policy, ma il concorso di più interventi messi in atto da vari attori sovra-locali.

Come per tutte le valutazioni, la scelta dei metodi dipende dalle domande di valutazione e dalla natura dell'intervento e del fenomeno, così come dalla disponibilità di dati alla scala necessaria (Marchesi et al. 2011 e Stern et al. 2012). Diverse pratiche valutative sono collegate a differenti teorie della causalità: esistono varie strategie alternative per verificare l'esistenza di nessi causali tra interventi di policy e risultati (Davidson 2005, Befani 2012). Tali strategie possono essere combinate nei disegni di valutazione.

Negli studi di caso del Belice e dei Quartieri Spagnoli, la ricostruzione è stata fatta attraverso l'analisi approfondita di micro-casi, cioè attraverso l'analisi di singoli progetti (nel caso dei Quartieri Spagnoli progetti messi in atto dal partner locale, l'Associazione Quartieri Spagnoli: i progetti con la scuola e lo sportello a bassa soglia, il "basso di Anna") o di casi aziendali o di consorzi (nel caso del Belice, una cantina sociale ed un produttore vitivinicolo privato, una cooperativa ed una rete di produttori del comparto olivicolo assegnatari di beni confiscati alla criminalità organizzata; e un consorzio di valorizzazione e promozione di un prodotto DOP di secolare tradizione, ma la cui valorizzazione come prodotto di qualità è, al contrario, molto recente). L'analisi ha ricostruito le storie dei progetti o le storie aziendali, identificando gli strumenti di policy che li hanno interessati direttamente o indirettamente, in senso positivo (perché, p.es., i promotori dei progetti o gli imprenditori hanno utilizzato uno strumento messo a loro disposizione da una politica) o in senso negativo (perché, p.es., delle decisioni o delle inerzie, come nel caso dei ritardi dei pagamenti, li hanno svantaggiati). La ricerca sui micro-casi è stata svolta su documentazione e soprattutto attraverso interviste di campo o dirette (p.es., alcune interviste sono state svolte telefonicamente) ai protagonisti e a testimoni privilegiati. Le interviste sono state reiterate, man mano che l'elaborazione dello studio di caso richiedeva ulteriori informazioni. Nel caso di Melpignano, il team di ricerca ha analizzato, attraverso interviste ed esame di documentazione, le caratteristiche degli strumenti sovra-locali utilizzati dal Comune per portare avanti i propri interventi: a) la politica regionale relativa alla cultura e gli strumenti finanziari destinati a sostenere la realizzazione di eventi e di attività culturali per quanto riguarda la costruzione di un'identità locale attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale musicale (la taranta); b) il conto energia e lo strumento della cooperativa di comunità per realizzare la produzione di energia elettrica solare minimizzando l'uso del territorio e valorizzando gli aspetti collaborativi; e c) gli strumenti relativi alla gestione dei rifiuti, per



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

conseguire l'obiettivo di utilizzare pratiche di raccolta differenziata per rafforzare il senso di pubblico nella comunità. Sempre nel caso di Melpignano, evidenze utili a spiegare i nessi tra fenomeni e politiche sono scaturiti anche dall'Analisi Emozionale del Test.

Con queste modalità, i team hanno trovato dati a sostegno dei nessi individuati, ma soprattutto hanno ricercato spiegazioni sul funzionamento delle politiche sui territori oggetto di ricerca. I team hanno scelto questo obiettivo – e utilizzato una strategia di ricerca valutativa adeguata a conseguirlo in relazione ad oggetti complessi - solo in parte sulla base di considerazioni di fattibilità rispetto ai limiti temporali e di risorse del progetto pilota. Tali limiti hanno consigliato di individuare ulteriori direzioni di ricerca, possibili, in particolare, in presenza di risorse e tempi sufficienti a raccogliere dati ulteriori. In una valutazione REVES, tuttavia, il fuoco della ricerca non è la dimostrazione della capacità di un intervento di produrre impatti ma, piuttosto, il ricostruire come il complesso degli interventi sovra-locali su un territorio dialoghi con le vocazioni del territorio stesso e con la strategia degli attori locali, in particolare quella del *partner* di ingresso.

61

4.6. Le risorse per la valutazione REVES

L'esperienza fatta nel progetto pilota, ed in particolare l'interazione tra i gruppi di ricerca che si sono occupati dei tre studi di caso e il gruppo di coordinamento, ha consentito di elaborare alcuni suggerimenti per l'organizzazione di una valutazione di tipo REVES. Innanzitutto, una valutazione REVES, avendo un focus territoriale, è organizzata intorno ad uno o più studi di caso. Si può trattare, infatti, di uno studio di caso a supporto della creazione di una strategia locale, p.es., di un'area pilota della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) oppure di un Contratto di fiume. Si può trattare, in alternativa, di una serie di studi di caso su temi analoghi in vari territori, per comprendere come al variare dell'implementazione delle politiche sovra-locali vari lo spazio lasciato all'iniziativa locale oppure per cogliere aspetti diversi di una politica sovra-locale complessa. Le due ipotesi, naturalmente, richiedono diverse composizioni del team di ricerca: nel caso di una valutazione su più territori, infatti, sarà necessario integrare i singoli team di ricerca con un coordinatore – sarà, d'altra parte, possibile utilizzare alcune risorse su tutti i casi, in modo da assicurare che alcuni compiti (p.es., la stima dello sforzo complessivo di policy) siano condotti con metodi omogenei.

La natura della valutazione richiede di trattare attraverso una combinazione di ricerca di campo e di metodi quantitativi e qualitativi aspetti diversi sia relativi al territorio sia relativi a politiche di vario tipo, anche molto diverse tra loro. E', pertanto, sempre necessario formare un team multidisciplinare, anche quando si intende avere una valutazione rapida e poco costosa, focalizzata su un unico studio di caso. L'esperienza ha mostrato che gruppi di ricerca anche di poche persone (due-tre) possono in tempi ragionevoli (8-18 mesi) concludere uno studio di caso REVES. Il gruppo di ricerca, tuttavia, deve essere integrato da specialisti e da risorse junior per compiti specifici, con caratteristiche spesso imprevedute all'inizio della ricerca. L'esperienza consiglia di comporre il gruppo tenendo presenti le seguenti caratteristiche:

1. E' necessario impiegare risorse umane con **grande esperienza di ricerca**, che siano, per le loro caratteristiche, in grado di fare fronte all'incertezza inerente a questo tipo di valutazione. Tutti i componenti del gruppo, devono, cioè, possedere la capacità di procedere per tentativi, con protocolli laschi, deboli o del tutto inesistenti e senza punti di riferimento predeterminati. Quella REVES, infatti, è una ricerca valutativa dal carattere emergente, dal principio fino alla fine: sua caratteristica, infatti, come si è visto nei paragrafi precedenti, è la costruzione dello stesso oggetto della valutazione, partendo dal punto di vista e dalle attività del partner centrale e prendendo in considerazione, man

- mano che il lavoro valutativo procede, numerosi interventi in campi diversi, messi in atto da vari e disomogenei attori, cogliendo nessi tra i fenomeni rilevati sul territorio e gli interventi che possono essere nascosti o poco evidenti.
2. Anche se il gruppo è piccolo, è sempre opportuno che sia riconoscibile un **referente principale della valutazione** (il “valutatore principale”), responsabile della conduzione e dei risultati della valutazione nel suo complesso.
 3. Il gruppo deve essere **multidisciplinare**:
 - a. i componenti del gruppo devono possedere competenze metodologiche e disciplinari diverse.
 - b. i componenti del gruppo devono essere in grado di collaborare fattivamente con persone che hanno competenze disciplinari e orientamenti metodologici ed epistemologici anche molto distanti dai loro.
 4. Il gruppo dovrà essere formato da esperti che posseggano le seguenti competenze (ovviamente, ciascun esperto risponde a più di uno di questi requisiti):
 - a. almeno un **esperto di valutazione**, anche di tipo tradizionale, svolte con diversi approcci e metodi, quantitativi e qualitativi;
 - b. almeno un esperto di ricerca sullo **sviluppo locale**. Preferibilmente, deve essere una persona che combini esperienze di ricerca sullo sviluppo locale e di lavoro per suscitare sviluppo locale a livello territoriale;
 - c. almeno un componente che conosca in modo approfondito **l’approccio REVES**: l’approccio, infatti, come visto, richiede un capovolgimento di alcuni punti fermi delle valutazioni che può risultare particolarmente difficile da realizzare e mantenere. L’esperienza ha mostrato che la “tentazione” di ricadere in modalità più tradizionali (p.es., di studiare gli interventi messi in atto dal partner di ingresso) permane fortissima durante tutta la valutazione e va compresa e contrastata.
 - d. Almeno un esperto di **indagini di campo**,⁴³ poiché gran parte del lavoro ha carattere esplorativo e richiede un impegno diretto di campo. Tutti i componenti devono essere disponibili a impegnarsi sul campo;
 - e. Almeno un esperto con **competenze quantitative**.
 5. E’ preferibile che nel gruppo siano presenti competenze relative alla **finanza pubblica locale**.
 6. I componenti del team devono essere in grado di interagire fattivamente e in modo rispettoso con il partner di ingresso, indipendentemente da se il partner finanzia o no la valutazione.
 7. Data la natura emergente della valutazione, è opportuno prevedere modalità di confronto all’interno del team e con esperti esterni – p.es., uno *steering group*, incontri e presentazioni ad eventi (p.es., congressi) nell’ambito della comunità di policy rilevante o della comunità di valutazione, confronti con esperti di settore o di metodi di ricerca sociale o di metodi valutativi.

Il gruppo responsabile di un singolo studio di caso è composto di tre-quattro esperti che condurranno l’intera valutazione, dal principio fino alla fine. Le loro competenze vengono, gradualmente, integrate da ulteriori

⁴³ Per indagini di campo si intendono tutte quelle attività di ricerca tese a raccogliere dati primari, che vedono il ricercatore interagire di persona con i detentori delle informazioni, nei luoghi in cui questi lavorano e operano (UVAL-DPS, 2005: 27).



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

competenze, necessarie per completare in modo permanente il gruppo di ricerca valutativa secondo esigenze che dovessero sorgere in secondo momento (p.es., esperti di settore, da identificare una volta che il team abbia individuato i fenomeni da spiegare), oppure per svolgere specifiche ricerche (p.es., una SNA o un'analisi emozionale del testo), oppure, ancora, per coprire determinati ambiti tematici (p.es., energia o trasporto pubblico locale). Esistono varie modalità organizzative che consentono questa formazione graduale del gruppo di ricerca: nel caso si scelga di svolgere internamente la valutazione (cioè a cura del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione o a cura di componenti dell'Amministrazione che posseggano le necessarie competenze), è possibile reperire le risorse ulteriori in vari modi: all'interno o all'esterno dell'amministrazione. Il coinvolgimento di soggetti interni appare più semplice e celere, anche se può anch'esso presentare problemi organizzativi: si tratta, infatti, di coinvolgere altri componenti del Nucleo di Valutazione o altre risorse presenti nell'amministrazione. Il coinvolgimento di soggetti esterni all'Amministrazione può essere attuato, p.es., attraverso protocolli con le Università locali, con eventuali strutture di ricerca *in-house*, o, ancora, sollecitando il mercato della consulenza relativa alla ricerca.

63

Nel caso si tratti, invece, di una valutazione affidata a soggetti esterni all'Amministrazione, si potrà ricorrere sin dall'inizio ad un *framework contract* (un contratto in cui il soggetto privato si impegna a reperire un determinato quantitativo di risorse la cui tipologia è, tuttavia, ignota al momento in cui si stipula il contratto e viene specificata dal committente man mano che il lavoro procede e le esigenze si chiariscono) o inserendo nel bando (e nel contratto) apposite clausole che impegnino la compagine responsabile della valutazione a collaborare con ulteriori soggetti che l'Amministrazione individuerà in un secondo momento.

Il carattere eminentemente locale della valutazione si realizza soprattutto attraverso il rapporto stretto con il partner di ingresso e con gli altri attori locali e attraverso il lavoro sul campo e le validazioni con i principali attori locali e (con le modalità opportune) i residenti. Eventualmente, il team di ricerca può, poi, coinvolgere una combinazione di risorse locali e non locali. Tale coinvolgimento, in linea di principio, può essere realizzato in vari modi: per esempio, coinvolgendo un'università locale nella ricerca – in particolare individuando giovani ricercatori, dottorandi o tesisti interessati al tema o al compito specifico necessario – o coinvolgendo personale del partner di ingresso (o di altri soggetti attivi sul territorio) oppure, ancora, individuando in loco alcuni dei componenti del team. Il rapporto con l'Università locale è stato tentato solo in uno dei casi del progetto pilota. Tuttavia, le modalità, largamente informali, della collaborazione, ne hanno limitato la portata e non forniscono indicazioni per quanto riguarda le più opportune formule contrattuali. Il coinvolgimento di personale del partner d'ingresso non modifica la natura della valutazione, dato che oggetto della valutazione non sono le performance o le attività del partner di ingresso. Tuttavia, va usata grande cautela per far sì che questa modalità (che non è stato possibile esperire nel corso del progetto pilota) abbia una funzione costruttiva nel rapporto con il partner di ingresso.

Nel caso in cui si decida di fare contemporaneamente più studi di caso, è necessario individuare un piccolo team di coordinamento (una o due persone) che fornisca orientamento metodologico ai valutatori impegnati nei singoli studi di caso e costruisca, tramite il ricorso ad opportuni metodi, una griglia che consenta di sintetizzare, ove possibile e rilevante, i *risultati* delle singole ricerche. Eventualmente, può essere utile che alcuni degli esperti (p.es., l'esperto di finanza pubblica) siano nel team di coordinamento, e svolgano le loro attività in modo omogeneo per ciascuno dei territori oggetto dello studio. Nel progetto pilota, questa funzione è stata svolta dall'esperto di metodi quantitativi ed economia e dall'esperto di finanza pubblica.

5. Conclusioni

L'essenza di una valutazione con approccio REVES è costituita da una serie di capovolgimenti della logica valutativa, finalizzati a comprendere meglio gli esiti su un dato territorio delle varie azioni pubbliche che lo investono e lo hanno attraversato: si usano il punto di vista e i valori di attori locali opportunamente selezionati invece che quelli dei programmatori e delle Amministrazioni centrali e regionali; si parte dai fenomeni e si risale alle politiche che li influenzano; si considera un complesso di politiche e interventi che si intersecano su un territorio piuttosto che una strategia, un programma o un progetto; si guarda alla realtà dell'attuazione, invece di considerare le intenzionalità dei programmi. L'obiettivo di una valutazione di questo tipo è quello di fornire conoscenza agibile e credibile ai soggetti (privati, pubblici o di terzo settore) che operano sui territori cercando di esprimere e realizzare una visione di sviluppo e cambiamento. La conoscenza delle influenze delle politiche centrali e multi-livello (e delle loro interazioni) sui fenomeni rilevanti di un territorio definito e degli spazi di azione per i soggetti locali è utile per una migliore progettazione a livello locale, per valutazioni degli interventi locali più credibili (perché essi vengono posti nella giusta prospettiva rispetto a tutto ciò che dall'esterno ne condiziona il funzionamento), e per una più consapevole scelta degli strumenti di *policy* da utilizzare da parte degli attori locali (perché evidenzia quali *policy*, nell'interagire con il territorio, ne aumentano o limitano l'autonomia). Il Progetto Pilota ha, quindi, aperto un campo di attività valutativa promettente, ancorché finora poco esplorato: i risultati di queste valutazioni possono rafforzare la costruzione e soprattutto l'attuazione degli strumenti di progettazione locale. Inoltre, la conoscenza creata da queste valutazioni può migliorare il dialogo con gli attori sovra-locali, così come informare residenti e *tax-payers* sugli incroci che di fatto avvengono tra varie filiere di policy sui territori.

64

Il Progetto Pilota ha elaborato un approccio e individuato modalità operative di svolgere una valutazione REVES di questo tipo. La concreta utilizzazione di tale approccio negli studi di caso ha mostrato che esso è compatibile con vari metodi, quantitativi e qualitativi. Inoltre, ha mostrato che elementi essenziali dell'approccio sono la costruzione di una relazione con un attore locale (il partner di ingresso) e la disponibilità del valutatore di immergersi nel territorio.

Naturalmente, si tratta solo di un primo passo: restano molti aspetti da esplorare. Innanzitutto, vanno studiati, in modo creativo, metodi per stimare e analizzare la spesa pubblica che, nell'intervallo di tempo considerato, è caduta sui territori. Sebbene il Progetto Pilota abbia dedicato risorse a tale compito, si tratta di un lavoro di lunga lena, che presumibilmente procederà in modo graduale e, soprattutto, attraverso un dialogo con le esperienze (prima tra tutti il progetto Conti Pubblici Territoriali) che hanno consentito, con un lungo lavoro metodologico e di costruzione istituzionale, di arrivare a calcolare la spesa a livello regionale. Procedere lungo questa traiettoria verso il livello sub-regionale non è scontato, né facile.

Un ulteriore aspetto da approfondire riguarda i casi in cui l'identificazione dei casi da studiare viene fatta non a partire dal partner di ingresso (come è stato fatto nel Progetto Pilota, che ne ha esplorato approfonditamente le modalità), ma, piuttosto, a partire da un territorio o di una esigenza di valutazione. La riflessione che ha portato a questo rapporto ha consentito di individuare alcune indicazioni, ma queste vanno confrontate con la realtà.



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Inoltre, va esplorata nel concreto di nuovi studi di caso la fattibilità delle varie strategie di verificare i nessi causali e contributivi tra fenomeni e politiche, così come l'applicazione di alcuni metodi e approcci (controfattuale, valutazione realista).

Un aspetto che, pur esulando dal Progetto Pilota, riveste notevole importanza riguarda, poi, la combinazione dei risultati dei vari studi di caso all'interno di un progetto di valutazione REVES che riguardi più di un territorio.

Infine, vanno chiariti gli aspetti istituzionali: quali possono essere, cioè, i finanziatori, come coinvolgere i territori, come assicurare il rigore metodologico delle valutazioni.

Riferimenti bibliografici

- Alkin, M. (2013), *Evaluation Roots. A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences*, Second edition. Thousand Oaks: Sage
- Bagnasco, A. e Le Galès, P. (a cura di) (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori Editore
- Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* (the Barca Report), Independent Report
- Barca, F. (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, OECD Regional Outlook 2011, 1–9
- Befani, B., Ramalingam, B., Stern, E., (2015), Introduction – Towards Systemic Approaches to Evaluation and Impact, *IDS Bulletin* 46(1)
- Befani, B. (2012), Models of causality and causal inference, in Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B., *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations*, DFID working paper n. 38
- Carli, R. e Paniccia, M.R. (2002), *L'analisi emozionale del testo. Uno strumento psicologico per leggere testi e discorsi*, Franco Angeli
- Commissione Europea – DPS (2014), *Accordo di Partenariato 2014-2020 – Italia*
www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/
- Crosta, P. (2003), Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come 'politiche' e come 'politica', *Foedus*, 7
- Donolo, C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli
- Eco, U. e Seboek T.A. (a cura di) (2000), *Il segno dei tre. Holmes, Dupin, Peirce*, Bompiani, 2000
- Ellerman, D. (2006), *Helping People Help Themselves*, The University of Michigan Press
- Farneti G. e Padovani E. (2003), *Bilancio consolidato territoriale provinciale di Forlì-Cesena 2003*, Cresem doc.4.05
- Fini, V. e Belladonna, V. (2016), *Studio di Caso Comune di Melpignano. Come Stato centrale, fondazioni e Regioni possono sollecitare la progettualità locale*, Rapporto di ricerca
- Funnel, S.C. e Rogers, P.J. (201), *Purposeful Program Theory. Effective Use of Theories of Change and Logic Models*, San Francisco: Jossey Bass
- Galgano, A. (1992), *I sette strumenti della qualità totale. Manuale operativo*, Il Sole 24 Ore Libri
- Garcia, J. R., Zazueta, A. (2015), Going Beyond Mixed Methods to Mixed Approaches: A Systems Perspective for Asking the Right Questions, *IDS Bulletin* 46(1)



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Hall, J.N., Ahn, J. and Greene, J.C. (2012), Values Engagement in Evaluation: Ideas, Illustrations, and Implications, *American Journal of Evaluation* 33(2) 195-207

House, E.R. and Howe, K.R. (1999), *Values in Evaluation and Social Research*, Thousand Oaks: Sage Publications

Ishikawa, K. (1968), *Guide to Quality Control*, Tokyo: JUSE

La Cecla, F. (2011), *Mente locale. Per un'antropologia dell'abitare*, Eleuthera

Laino G. (2012), *Il fuoco nel cuore, il diavolo in corpo*, Franco Angeli, Milano

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po

Magnaghi, A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di un luogo*, Bollati Boringhieri

Marchesi, G., Tagle, L., Befani, B. (2011), Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale, *Materiali UVAL* 22 (Metodi)

Mantino, F. (a cura di) (2014), *La governance come fattore di sviluppo*, INEA

Nonaka, I., Toyama, R. (2007), Strategic management as distributed practical wisdom (phronesis), *Industrial and Corporate Change*, doi:10.1093/icc/dtm014

OECD (2011), Building resilient regions for stronger economies, *OECD Regional Outlook 2011*
doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264120983-en>

Schiefer, U. (2004), Valutazione integrata del cambiamento. Una prospettiva diversa per la valutazione in contesti di intervento multiplo, *Rassegna Italiana Di Valutazione* 8 (28): 83-98

Schiefer, U. (2008), *Integrated evaluation of change: a new perspective for planning and evaluation in multiple intervention environments*, PERIPLOI

Schon, D. (1971), *Beyond the Stable State*, Norton

Silvestri, F., Gaeta, G.L., Murino, R., Voltura, I. (2016a), *Studio di Caso Quartieri Spagnoli di Napoli. Inquadramento, analisi, valutazione*, Rapporto di ricerca

Silvestri, F., Caputo, A., Santoro, P., Di Risio, A.P. (2016b). *Studio di Caso Valle del Belice. Inquadramento, analisi, valutazione*, Rapporto di ricerca

Stame, N. (2016), *Valutazione pluralista*, Franco Angeli Editore

Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B., (2012), Broadening the range of designs and methods for impact evaluations, *DFID working paper* n. 38

UVAL-DPS (2005), "Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa - Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (modulo VI)", *Materiali UVAL* Numero 4 (Documenti)



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007), *Managing the unexpected. Assuring high performance in an age of complexity*, San Francisco: Jossey-Bass

Wenger, E. (1998), *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*, Cambridge University Press

Watkins, R., West Meiers, M., Visser, Y.L. (2012), *A Guide to Assessing Needs. Essential Tools for Collecting Information, Making Decisions, and Achieving Development Results*, The World Bank

Zingale, S., *Il ciclo inferenziale. Deduzione, induzione, abduzione: dall'interpretazione alla progettualità*, Working paper, 2009

Appendice 1: Compiti valutativi, sguardi, e metodi e tecniche utilizzate per gli studi di caso

Compiti valutativi	Attività	Sguardi			
		Guardare avanti	Guardarsi intorno	Guardare al centro	Guardare le costellazioni
Scelta partner/territorio	<i>Scouting</i>	Interviste a key informants, raccolta di informazioni (p.es., siti web, articoli), analisi della letteratura. Vaglio dei possibili candidati sulla base delle esigenze cui la valutazione risponde e dei criteri (radicamento, strategia, riconoscimento)			
Configurazione locale	Studiare il partner: analisi delle caratteristiche strutturali e organizzative del partner d'ingresso. Definizione dell'azione del partner e del territorio in cui opera. Individuazione della strategia del partner d'ingresso: obiettivi espliciti e impliciti, strumenti utilizzati, valori, dimensioni di cambiamento su cui il partner intende agire	Indagini di campo, osservazione partecipante, interviste non strutturate e semi-strutturate individuali e di gruppo. Analisi dell'evoluzione di bilanci, struttura e cv del partner locale. Analisi della letteratura disponibile			
	Analizzare gli attori locali: individuazione e analisi delle organizzazioni e istituzioni operanti sul territorio studiato, con interessi in settori di policy simili a quello del partner di ingresso. Definizione dell'azione (strategie e valori) di questi attori. Individuazione delle relazioni tra gli attori rilevanti.		Indagini di campo con campionamento a valanga, documenti di programmazione, osservazione partecipante, interviste non strutturate e semi-strutturate individuali e di gruppo. Social Network Analysis (Quartieri Spagnoli)		



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

	Analisi del territorio e delle variabili ambientali, storiche, sociali, culturali ed economiche che lo caratterizzano.		Desk research (letteratura, analisi statistica di dati ISTAT e amministrativi, p.es., Banca dati su quotazioni immobiliari dell'Agenzia delle Entrate, Quartieri Spagnoli). Interviste di gruppo, survey su vari aspetti (p.es., aspetti culturali), Analisi emozionale del testo (testi provenienti dalle interviste, Melpignano), Questionario sulle Culture locali (Melpignano)		
	Individuazione dei fenomeni che caratterizzano il territorio	Sintesi delle analisi svolte sulla configurazione locale. Validazione con partner di ingresso sulla base di lettura del rapporto preliminare (Quartieri Spagnoli) e di incontri con attori locali (Quartieri Spagnoli, Melpignano)			
Costruire l'oggetto della valutazione	Ricostruzione delle politiche che attraversano e hanno attraversato il territorio			Analisi delle banche dati sulla spesa pubblica (CPT, OpenCoesione, bilanci degli enti pubblici), integrate da interviste mirate (Belice)	
	Individuazione delle politiche rilevanti. Si parte da quelle che influenzano i fenomeni di interesse per il partner di ingresso e per gli altri attori della configurazione locale.			Analisi della letteratura e di documenti interni ed esterni, interviste individuali o collettive	
	Identificazione di nessi tra fenomeni e politiche			Diagramma di Ishikawa	
	Analisi delle modalità di selezione degli attuatori				Analisi desk di letteratura, documenti programmatici (Melpignano), interviste
	Analisi dei rapporti tra attori sovra-locali e attori locali				Analisi desk di letteratura, documenti programmatici



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione Pubblica

					(Melpignano), interviste, Analisi Emozionale del testo (Melpignano)
Validazione		Seminari o <i>focus group</i> con attori locali; discussione di risultati preliminari con il partner di ingresso			
Analisi degli interventi oggetto della valutazione	Verifica delle ipotesi di nessi tra fenomeni e interventi			Studi di caso (micro-casi) (Quartieri Spagnoli, Belice)	
	Spiegazione di come gli interventi sovra-locali influenzino gli attori locali				Studi di caso (micro-casi) (Quartieri Spagnoli, Belice)
Espressione dei giudizi	Individuazione dei valori del partner	Analisi della letteratura e di documenti programmatici, interviste, seminari, focus group, osservazione partecipante			
	Individuazione dei valori degli attori locali		Analisi della letteratura e di documenti programmatici, interviste, seminari, focus group, osservazione partecipante, Analisi Emozionale del testo (Melpignano)		
	Scrutinio dei risultati della ricerca sulla base di criteri di valutazione derivati dai valori REVES e del partner			Applicazione dei criteri alle evidenze raccolte	