



**LA VALUTAZIONE DELLO
SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO**

La Guida

Dicembre 2003

Tavistock Institute

in collaborazione con:

GHK

IRS



*Traduzione italiana a cura della Rete dei Nuclei
di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*

Premessa

Nell'ambito delle proprie attività volte ad offrire servizi ai partecipanti alla Rete, ed al più vasto pubblico di operatori della valutazione, la Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici ha deciso di tradurre dall'inglese in italiano la Guida Evalsed, prodotta per la Commissione europea, con l'obiettivo di ampliarne la diffusione e di agevolarne l'utilizzo.

Nel progetto Evalsed, accanto alla Guida sono stati anche prodotti un Glossario e una serie di testi di riferimento (sourcebooks) relativi a (i) temi e aree di politiche, (ii) metodi e tecniche e (iii) capacity building.

Il Glossario è stato anch'esso tradotto sia perché considerato propedeutico alla traduzione della Guida sia come contributo alla definizione di un linguaggio di riferimento, necessario per la diffusione e lo scambio delle pratiche della valutazione. Il sourcebooks non è, invece ancora stato tradotto da un lato perché, come peraltro indicato nel progetto Evalsed, suscettibile di ulteriori ampliamenti, dall'altro perché sono già disponibili pubblicazioni in italiano dettagliate ed esaurienti relative ai temi trattati.

La traduzione è stata effettuata sotto la completa responsabilità della Rete; si ringrazia la Commissione europea per l'autorizzazione a tradurre i suddetti materiali

La traduzione in italiano della Guida viene diffusa sul sito www.retenuvv.it.

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
PARTE 1 IL CONTRIBUTO DELLA VALUTAZIONE ALLO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO	5
1.1 I BENEFICI DELLA VALUTAZIONE	5
1.2 INTRODUZIONE ALLA VALUTAZIONE: STORIA E FINALITÀ.....	11
1.3 METODI E LORO FONDAMENTI	17
1.4 LA VALUTAZIONE PER RAFFORZARE LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO	24
1.5 REGOLE AUREE	35
PARTE 2 DISEGNARE E REALIZZARE LA VALUTAZIONE PER LO SVILUPPO SOCIO- ECONOMICO	39
2.1 DISEGNARE E PROGRAMMARE LA VALUTAZIONE.....	39
2.2 REALIZZARE E GESTIRE LE VALUTAZIONI	57
2.4 REGOLE AUREE	81
PARTE 3 SVILUPPARE LA CAPACITÀ PER LE VALUTAZIONI SOCIO-ECONOMICHE	84
3.1 SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE.....	84
3.4 REGOLE AUREE	101
PARTE 4. SCEGLIERE METODI, TECNICHE E INDICATORI E UTILIZZARE DIMOSTRAZIONI NELLA VALUTAZIONE.....	104
4.1 FATTORI CHE INFLUENZANO LA SCELTA DEL METODO, DELLE TECNICHE, DEI DATI E DELLE DIMOSTRAZIONI	104
4.2 METODI E TECNICHE PER VALUTARE DIVERSI TIPI DI INTERVENTI SOCIO- ECONOMICI.....	110
4.3 METODI E TECNICHE PER DIVERSI SCOPI VALUTATIVI	116
4.4 METODI E TECNICHE APPLICABILI A DIVERSE FASI DELLE POLITICHE/PROGRAMMI	118
4.5 METODI E TECNICHE APPLICABILI A DIVERSE FASI NEL PROCESSO DI VALUTAZIONE	121
4.6 ACQUISIRE E UTILIZZARE I DATI NELLA VALUTAZIONE	125
4.7 CREARE INDICATORI E SISTEMI DI INDICATORI	129
4.8 USARE GLI INDICATORI PER MIGLIORARE LA GESTIONE.....	143
4.9 REGOLE AUREE	148

Appendici:

Appendice A Le Fasi Principali della Valutazione

Appendice B Cambiamenti nei Regolamenti dei Fondi Strutturali

INTRODUZIONE

Questa guida si rivolge a quanti sono coinvolti nella valutazione dello sviluppo socio-economico in Europa. Segue alla raccolta MEANS (metodi per la valutazione delle politiche strutturali). Per quanto la GUIDA s'incentri sulla valutazione nel contesto dei Fondi Strutturali Europei, non è rivolta solo alla valutazione di questi interventi. Lo sviluppo socio-economico è, dopo tutto, un tipico aspetto di molti programmi nazionali e regionali non finanziati dall'UE. In gran parte dei paesi europei, come altrove nel mondo, incentivare le economie regionali e locali in ritardo di sviluppo, reintegrare gruppi emarginati e prepararsi alle sfide della competizione globale e del cambiamento tecnologico rappresentano delle priorità. Data la scarsità delle risorse e le strategie spesso innovative che lo sviluppo socio-economico richiede, la domanda di valutazione è aumentata insieme allo sviluppo delle politiche e degli interventi complessi.

Valutare lo sviluppo socio-economico; politiche, programmi, tematiche e progetti.

La GUIDA riguarda la valutazione dello sviluppo socio-economico in Europa con una particolare enfasi sui Fondi Strutturali Europei. I fondi sono organizzati in programmi e la valutazione si svolge nelle fasi ex ante, intermedia ed ex post. I programmi rappresentano un mezzo per raggiungere più ampi obiettivi di politiche e la valutazione del programma contribuisce alla valutazione delle politiche. I programmi comprendono molti interventi e progetti. La valutazione a livello di misura/intervento/progetto è parte della valutazione del programma. Molti programmi diversi tra loro e le loro componenti contribuiscono ad obiettivi tematici e la valutazione tematica è costruita sulla base della valutazione del progetto e del programma. I principi richiamati in questa GUIDA si applicano generalmente alla valutazione di una politica, programma, progetto e tema socio-economico. Perciò la GUIDA servirà a coloro che devono progettare, commissionare e gestire valutazioni tematiche, di politiche e di progetto così come valutazioni di programma.

A chi si rivolge la GUIDA?

I lettori di questa GUIDA proverranno da molte delle diverse comunità attive nella valutazione dei programmi di sviluppo socio-economico. Queste includeranno:

- gli attori politici che hanno un interesse per ciò che la valutazione può offrire loro, inclusi i punti di forza e i limiti della valutazione e le risorse e capacità di cui avranno bisogno;
- i dirigenti e funzionari del settore pubblico che potrebbero commissionare valutazioni e che vorrebbero avere un panorama di ciò che è disponibile, incluse le scelte dell'approccio e i metodi dai quali dovrebbero trarre spunto;
- i dirigenti dei programmi che desiderano utilizzare i risultati delle valutazioni per gestire e progettare i loro programmi;
- le parti sociali che sono sempre più coinvolte come portatrici d'interessi nelle valutazioni, consultati sui temi della valutazione e dai quali ci si aspetta che ne utilizzino i risultati;
- i valutatori, molti dei quali avranno una conoscenza dettagliata di specifiche aree della valutazione ma che beneficeranno di una visione d'insieme di una vasta serie di metodi e approcci per sostenere il loro lavoro in collaborazione con gli altri membri del gruppo di valutazione.

Sebbene la GUIDA sia concepita per un pubblico di generalisti, piuttosto che di specialisti, abbiamo tenuto conto anche di domande più specialistiche, preparando un certo numero di testi di riferimento per supportare il contenuto della GUIDA. Questi testi di riferimento sono disponibili su internet sul sito: <http://www.evaled.info>.

Perché un'altra GUIDA sulla valutazione?

Al giorno d'oggi non siamo di certo sprovvisti di guide di valutazione, libri di testo e fonti! Col crescere della professione e della pratica della valutazione, sono stati pubblicati molti testi sull'argomento. Sebbene questa letteratura abbia origine principalmente nell'America settentrionale, l'espansione della valutazione in Europa- spesso in risposta ai requisiti dei Fondi Strutturali- ha stimolato molte nuove pubblicazioni in Europa. La Commissione Europea ha pubblicato delle linee guida dettagliate- su indicatori, valutazione ex-ante, valutazione macroeconomica, ecc- specifiche e in linea con i regolamenti dei Fondi Strutturali. Esiste anche un Regolamento Finanziario¹ a cui occorre attenersi e che richiede una valutazione ex ante ed ex post per tutti i programmi finanziati dall'UE. Anche le autorità pubbliche degli stati membri pubblicano linee guida per coloro che valutano programmi e politiche socio-economiche nazionali ed europee.

Gli obblighi di valutazione e le linee guida pubblicate da coloro che condividono la responsabilità per i programmi di sviluppo socio-economico sono destinati a mutare. È necessario che la valutazione si allinei alle circostanze in cui lo sviluppo socio-economico si svolge e alle scelte chiave delle politiche che devono essere formate. Dobbiamo precisare che questa GUIDA non sostituisce altre fonti e anzi attinge e fa riferimento, quando è il caso, a tali fonti. Questa GUIDA intende rivolgersi ad un vasto pubblico e presentare gli approcci e pratiche di valutazione in queste aree programmatiche e di politiche a tutto tondo. Spesso altre fonti sono molto specialistiche, trattando aree valutative molto ristrette a livello di specialisti. Questa GUIDA intende colmare tale lacuna nel mercato diffondendo la comprensione di metodi solidi e della buona pratica in modo accessibile.

Aggiornare i MEANS

E' evidente che sinora la principale fonte per tali linee guida generaliste è stata rappresentata dalla collezione MEANS, una valida ed esauriente serie di manuali pubblicati dalla Commissione Europea nel 1999. La collezione MEANS è diventato il testo di riferimento per i valutatori europei e ha goduto di una reputazione giustificata dal suo campo di applicazione, ambizione e copertura. In effetti, molti aspetti di quella collezione hanno resistito alla prova del tempo e sono stati incorporati in questa nuova GUIDA. D'altra parte, alcune cose sono cambiate dal 1999. In particolare:

- Si sono verificati grandi cambiamenti nel mondo della pratica della valutazione, con l'emergere di nuovi strumenti di valutazione, un ruolo accresciuto della teoria, nuovi approcci partecipativi e qualitativi, (specialmente rilevanti per lo sviluppo socio-economico) e un'enfasi sull'istituzionalizzazione della valutazione
- Le politiche europee hanno fatto passi avanti, soprattutto in seguito all'agenda di Lisbona. Il ruolo del capitale umano e sociale, l'importanza della società dell'informazione e dell'economia della conoscenza per raggiungere una maggiore competitività, i temi dello sviluppo sostenibile e le pari opportunità sono diventati priorità.
- L'ingresso di dieci nuovi stati membri nel 2004 propone delle sfide per la valutazione. I Fondi Strutturali stanno per essere introdotti in amministrazioni pubbliche con un'esperienza valutativa relativamente breve e, di conseguenza, prive di una cultura di valutazione ben sviluppata. Gli autori della GUIDA hanno tenuto in considerazione durante la sua preparazione i bisogni di *capacity-building* di molti dei nuovi stati membri. In pratica, siamo interessati a massimizzare ciò che può essere ottenuto attraverso le risorse, le competenze, le disposizioni istituzionali e le fonti di dati disponibili.

¹ Regolamento Finanziario (Council Regulation 1605/2002), Articolo 27. Esempi di regole e principi di valutazione che si devono osservare nell'utilizzo dei fondi Europei sono contenuti nell'Articolo 21 delle regole di attuazione (Commission Regulation 2342/2002) che, in particolare, definiscono l'ambito della valutazione ex ante.

Questi cambiamenti sono nel complesso sostanziali e questa GUIDA è stata scritta per tener conto delle loro conseguenze. È stata inoltre progettata e scritta per anticipare i cambiamenti futuri. Non esiste infatti alcun motivo per credere che la velocità futura del cambiamento della valutazione e delle politiche socio-economiche diminuisca. Per questa ragione, e per rendere disponibile il rapido aggiornamento del materiale della GUIDA, i testi di riferimento e il Glossario sono accessibili e ricercabili attraverso Internet. Nel futuro l'intenzione è di sviluppare ulteriormente il materiale in modo che gli utenti siano in grado di strutturare e configurare la propria GUIDA "personale" che soddisfi i propri bisogni, il ruolo che essi hanno nella valutazione e i gli specifici programmi e politiche che stanno valutando o gestendo.

Contenuto e struttura

La nuova GUIDA è pubblicata in un volume unico. È supportata da una serie di testi di riferimento che forniscono materiale più specialistico e approfondito e che possono essere consultati e scaricati attraverso internet.

La GUIDA è suddivisa in quattro parti.

La Parte 1 presenta un'introduzione alla valutazione e ai suoi benefici. Inizia con una rassegna generale di ciò che la valutazione può fare per migliorare le politiche e i programmi ed essenzialmente per rafforzare lo sviluppo socio-economico. Questa parte è seguita da un'introduzione ad alcune nozioni base della valutazione: la sua storia, alcune delle diverse tradizioni alle quali attingono i valutatori e le diverse finalità della valutazione. Infine si discutono le specificità dello sviluppo socio-economico come oggetto della valutazione. Questo include il chiarimento delle caratteristiche specifiche delle politiche di sviluppo socio-economico e delle sue implicazioni per la valutazione, così come delle teorie principali e delle idee su cui sono costruite le politiche e i programmi e che i valutatori devono tenere in considerazione.

La Parte 2 guida i lettori attraverso le pratiche della progettazione e attuazione delle valutazioni. Inizia con l'esame di tematiche legate al progetto, incluso come disegnare una valutazione, come definire le domande valutative e sceglierne i metodi e come lanciare e commissionare un lavoro di valutazione. Prosegue con l'esame di questioni legate alla gestione, una volta che una valutazione è stata progettata, tra le quali la scelta dei valutatori e il ruolo dei Comitati di Pilotaggio, che gestiscono la relazione con i valutatori dando il loro indirizzo e che hanno la responsabilità di garantire la qualità della valutazione.

La Parte 3 discute le strategie per sviluppare le capacità di valutazione. La discussione è strutturata attorno a un modello "idealizzato" che suggerisce quattro fasi per lo sviluppo delle capacità. Questa parte include la discussione delle capacità interne alle amministrazioni, così come le capacità esterne delle reti e associazioni di professionisti.

La Parte 4 introduce i metodi e le tecniche di valutazione, i loro punti di forza e debolezza e la loro adeguatezza. I metodi e le tecniche sono discusse nel quadro delle diverse tipologie di programmi socio-economici, delle diverse fasi di programma, delle diverse fasi del processo di valutazione e delle diverse finalità di valutazione. Infine, si introducono le tipologie di dati (quantitativi e qualitativi), i sistemi di indicatori e le fonti dei dati.

Ciascuna sezione della GUIDA termina con alcune "regole auree" che sottolineano la buona prassi e le norme che possono essere raccomandate a coloro che gestiscono, commissionano, svolgono e utilizzano le valutazioni. Tuttavia, questa GUIDA in generale cerca di non essere troppo prescrittiva. Ciò è in parte dovuto al fatto che spesso non esiste un solo modo giusto di valutare e che ogni approccio ha i suoi punti di forza e debolezza a seconda dei contesti. Inoltre, nella pratica spesso non esistono le precondizioni ideali per la valutazione a causa di scarsità di dati, problemi di tempo e disponibilità delle capacità. Un

argomento che percorre questa GUIDA è fare il meglio che si può cercando allo stesso tempo di migliorare la capacità di valutazione nel futuro.

In supporto alla GUIDA, è stata preparata anche una serie di testi di riferimento, che saranno di particolare interesse per specialisti e professionisti.

Il testo di riferimento 1 è intitolato “Approcci della valutazione per particolari temi e politiche”. Esamina importanti priorità come lo sviluppo sostenibile, la società dell’informazione, l’inclusione sociale e le pari opportunità, e discute le aree delle politiche nelle quali si realizzano gli interventi per la promozione dello sviluppo socio-economico. Si analizzano le tipologie dei metodi di valutazione, dei dati e degli indicatori adeguati a questi temi e politiche e si forniscono esempi della loro applicazione.

Il testo di riferimento 2 è intitolato “ Metodi e tecniche di valutazione”. Include l’elaborazione di una vasta serie di strumenti e tecniche sia quantitative sia qualitative utili in diverse fasi di una valutazione.

Il testo di riferimento 3 è intitolato “Fonti bibliografiche sulla costruzione delle capacità di valutazione”. Include storie di casi sull’evoluzione delle capacità valutative nell’UE, in Italia, nei Paesi Bassi e in Irlanda; e vi sono anche riferimenti ad altre esperienze regionali, nazionali e internazionali, inclusi i nuovi stati membri. Illustra i consigli forniti nella GUIDA e si prefigge di stimolare lo sviluppo della capacità di valutazione.

Infine è disponibile un glossario che contiene le definizioni dei termini usati nella GUIDA e nei testi di riferimento.

PARTE 1 IL CONTRIBUTO DELLA VALUTAZIONE ALLO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

Questa prima parte della GUIDA comincia con un promemoria sul perché la valutazione è così importante per i programmi di sviluppo socio-economico. Introduce alcune nozioni di base della valutazione, le loro origini e finalità. Passa poi a sottolineare alcune delle caratteristiche delle politiche e degli interventi socio-economici e le loro implicazioni su come possono essere valutate.

1.1 I BENEFICI DELLA VALUTAZIONE

Valutazioni che fanno la differenza

Investire tempo, denaro e sforzi nella valutazione deve essere giustificato in termini della differenza che essa fa per la riuscita delle politiche e del programma. La valutazione non è un fine in se stessa. Nel campo dello sviluppo socio-economico il fine delle politiche è di migliorare le prospettive sociali ed economiche degli individui, dei territori o dei settori. Naturalmente ciascun programma socio-economico ha la sua ragione d'essere. Alcuni possono enfatizzare il recupero dei centri storici, altri la modernizzazione di settori industriali obsoleti o in declino, altri l'integrazione di gruppi svantaggiati e altri ancora la diversificazione delle aree rurali. Tutte queste priorità, e molte altre ancora, possono essere ritrovate nei programmi dei Fondi Strutturali. Tuttavia in tutti questi casi la giustificazione per la valutazione è la stessa: possiamo applicare le procedure e i metodi della valutazione in modo da migliorare la qualità della vita, la prosperità e le opportunità per i cittadini? Fare la differenza in questo modo comporta che la valutazione si domandi e risponda a domande che servano ai portatori d'interessi del programma- siano essi dirigenti, *attori politici* o beneficiari.

Fornire risposte a domande utili

Il contributo della valutazione dei programmi è potenzialmente più elevato nelle politiche innovative dove il raggiungimento del successo non può essere dato per scontato e dove l'attuazione non è sempre lineare. Vi è bisogno di una gestione e programmazione ben strutturate. Quando adeguatamente applicata, la valutazione può aiutare a rendere gestibili alcune delle inevitabili incertezze derivanti da situazioni complesse. Lo sviluppo socio-economico, come sarà discusso ulteriormente in questa GUIDA, è certamente complesso e spesso affronta molte incertezze: non è una scienza esatta. Scegliere scopi e misure, disegnare programmi, attuare e sostenere le dinamiche dello sviluppo, richiede capacità di analisi, previsione, stabilire sistemi di *feedback* e la mobilitazione di diverse istituzioni, agenzie e gruppi sociali.

La valutazione può ridurre l'incertezza migliorare la programmazione e attuazione

La valutazione è diventata una componente chiave in così tante iniziative per lo sviluppo socio-economico perché la conoscenza e la pratica valutativa si sono dimostrati in grado di contribuire a questi processi.

Esistono due importanti *implicazioni* nel giustificare la valutazione in questi termini:

- Innanzi tutto, se la valutazione vuole essere utile e utilizzabile, deve essere considerata come parte integrante del processo decisionale e dell'attuazione, e di fatto dell'intero processo di responsabilità

Capacità di valutazione e integrazione nel

democratica. Quindi un sistema di valutazione ben funzionante deve essere integrato nel ciclo delle politiche/programma. Questo è il motivo per cui questa GUIDA dedica così tanta attenzione al progetto di sistemi di valutazione e allo sviluppo delle capacità di valutazione all'interno delle agenzie pubbliche e delle reti di professionisti e di conoscenza.

ciclo delle politiche

- In secondo luogo, i valutatori e coloro che commissionano e usano i risultati della valutazione devono sempre dosare i migliori metodi disponibili con le esigenze del pragmatismo. Nella situazione concreta dello sviluppo socio-economico raramente sono disponibili il tempo o le risorse o persino i dati per attuare una valutazione che rispecchi fedelmente lo "stato dell'arte". Questa è la ragione per cui questa GUIDA pone una così forte enfasi sulle scelte strategiche che si devono fare sulla valutazione, ad esempio: quando sono giustificati maggiori investimenti nell'attività di valutazione? In quali circostanze sono necessari metodi sofisticati? Come può una valutazione colmare le lacune nella conoscenza che in un mondo più perfetto sarebbero state coperte prima ancora che l'intervento fosse programmato?

Bilanciare pragmatismo e "stato dell'arte"

Migliorare i programmi nel tempo

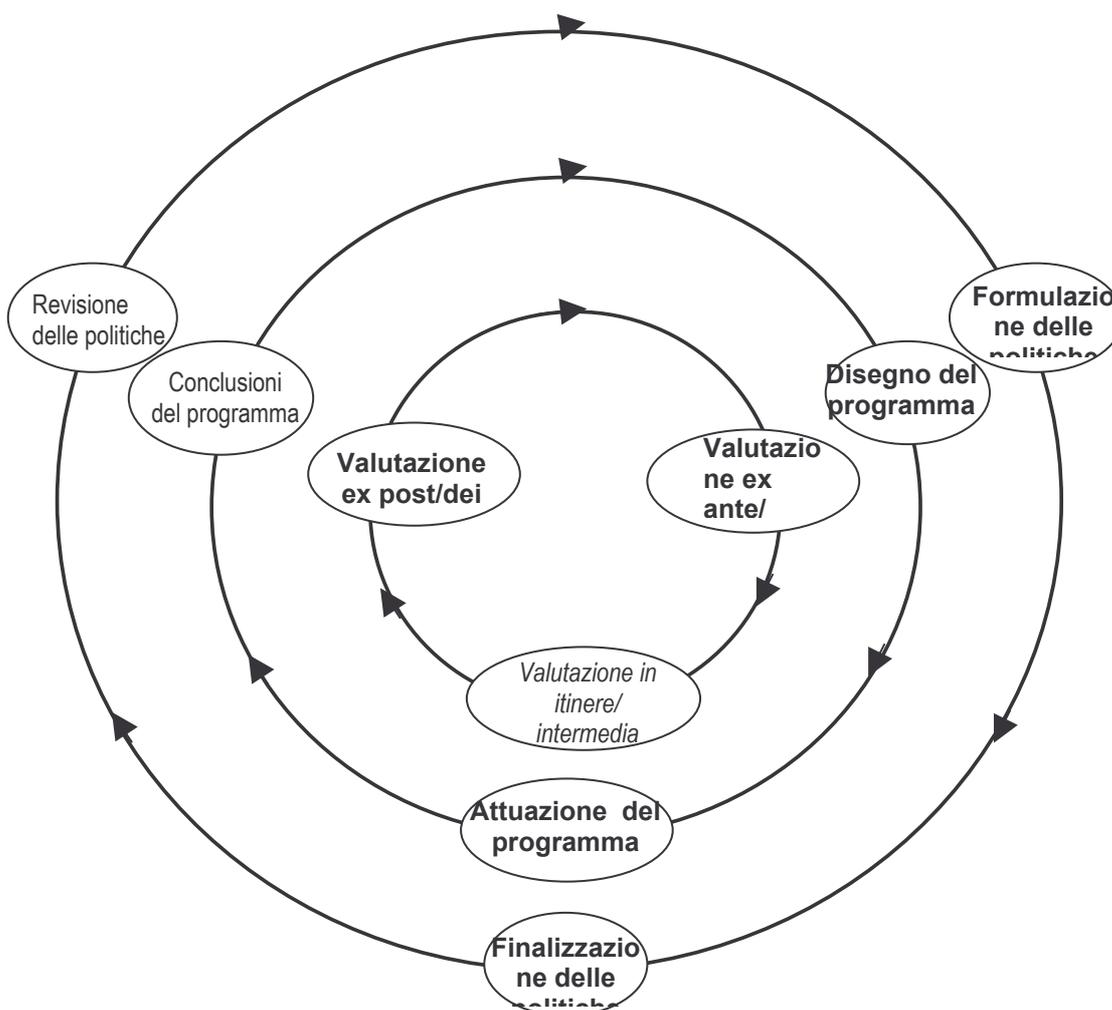
Un importante principio organizzativo che attraversa la GUIDA è la linearità temporale delle politiche. Si parla comunemente del "ciclo delle politiche" che inizia quando le politiche (e i programmi associati) sono formulate e continua con la programmazione e allocazione delle risorse, il disegno del programma, l'attuazione e finalizzazione delle realizzazioni e dei risultati di programma. Il linguaggio della valutazione spesso segue tale ciclo come possiamo vedere dall'uso di termini come valutazione ex ante, intermedia ed ex post comunemente usati nei Fondi Strutturali Europei. Questi termini sono sviluppati nell'Appendice A. Una logica simile è presente nella distinzione spesso fatta tra "realizzazioni" (*outputs*), "esiti" (*outcomes*), "risultati" (*results*) e "impatti" (*impacts*).

Diverse fasi di un ciclo delle politiche e del programma

Prima di tornare alle caratteristiche specifiche dello sviluppo socio-economico è descritto il contributo che la valutazione può dare in ciascuna fase del ciclo delle politiche.

Come suggerisce il diagramma nel riquadro 1.1 esistono tre diversi "cicli" temporali, che rivestono importanza per coloro che sono coinvolti nella valutazione. In primo luogo, il **ciclo della valutazione** che avviene in diversi "momenti" e "fasi" all'interno di un secondo ciclo, poi il **ciclo del programma** che a sua volta stimola la "domanda" per questi diversi "momenti" della valutazione. Esiste anche un terzo "ciclo", il **ciclo delle politiche** che allo stesso tempo modella e influenza i programmi e, inevitabilmente, anche i requisiti della valutazione. Tipicamente il ciclo delle politiche dura più a lungo del ciclo del programma.

Riquadro 1.1 Cicli delle politiche, del programma e della valutazione



Il riquadro 1.1 è puramente illustrativo- naturalmente esistono molte più "fasi" in ciascun ciclo e possono essere descritte in modi diversi. Tuttavia il diagramma illustra alcuni dei principali problemi di sincronia comuni nella valutazione. Il ciclo interno si muove dalla valutazione ex ante, che documenta i bisogni iniziali e la fattibilità dei programmi pianificati, attraverso la valutazione in itinere e intermedia, che documenta l'avanzamento dell'attuazione, per concludersi con la valutazione ex post, che si concentra sui risultati. Ad ogni modo le valutazioni ex ante dovrebbero fornire elementi per il disegno del programma e la formulazione delle politiche, così come le valutazioni intermedie dovrebbero contribuire a modellare l'attuazione del programma e delle politiche in modo da portare a compimento questi programmi. Al termine del ciclo della valutazione le valutazioni ex post potrebbero contribuire alla revisione delle politiche. E' auspicabile allineare questi cicli, ma non sempre accade. Le valutazioni ex ante potrebbero essere intraprese troppo tardi per fornire informazioni al disegno di programma- e anche peggio per la formulazione delle politiche. I risultati delle valutazioni ex post potrebbero giungere troppo tardi per fornire riscontri per le revisioni delle politiche. Cambiamenti di politica e programmazione possono

Mantenere questi cicli allineati

verificarsi quando una valutazione è già in corso, cosa non insolita nei programmi nazionali ed europei di sviluppo socio-economico. Ciò può portare, per esempio, a cambiamenti degli obiettivi e delle priorità dopo che sono stati costituiti dei sistemi per misurare i risultati e persino alla chiusura di certi progetti o interventi che sono stati oggetto di valutazione. Uno dei vantaggi nel coinvolgere gli attori politici e coloro che hanno disegnato il progetto della valutazione è di migliorare il coordinamento di tutte queste attività collegate.

In generale, in questa GUIDA siamo interessati alla valutazione dei programmi, più che alla valutazione delle politiche. Ad ogni modo, è talvolta difficile scinderle. Questo è tanto più vero per quelle che sono talvolta chiamate politiche basate sull'evidenza. Esiste un forte imperativo a usare le risorse in modo saggio e ad apprendere dalle passate esperienze: basare le politiche sulle evidenze. Questa è, di fatto, una caratteristica fondamentale del modo in cui le valutazioni ex ante sono intese nei Fondi Strutturali Europei. La valutazione può rappresentare uno strumento potente per derivare delle lezioni apprese dai programmi in modo da migliorare le politiche nel futuro.

Imparare per migliorare le politiche

Esiste un numero di contributi specifici che la valutazione può offrire nel corso del ciclo del programma:

Disegnare programmi

Uno dei principali ruoli della valutazione è di raccogliere informazioni da diversi portatori d'interessi o gruppi sociali. Ciò è particolarmente importante durante la fase di disegno del programma. In questa fase è essenziale assicurare la pertinenza dei programmi rispetto ai bisogni dei beneficiari e la valutazione può contribuire a questo. Tale contributo alla pertinenza non è limitato al disegno del programma in un preciso momento temporale. In molti casi di sviluppo socio-economico i programmi sono tenuti in corso da un continuo processo di *feedback* dai beneficiari (potenziali e reali) e da altri portatori d'interessi. Anzi, è frequente un periodo di esplicita riprogrammazione.

Assicurare la pertinenza dei programmi

Scegliere tra strumenti

Un sistema di valutazione ben progettato, ed in particolar modo la valutazione ex ante, contribuiranno alla selezione di specifici strumenti o interventi nell'ambito generale di un programma. La valutazione può offrire diversi contributi alla selezione degli strumenti. Ciò può assumere la forma di una valutazione economica che stima i probabili costi e benefici di un numero di strumenti alternativi o di grandi progetti. Può anche comportare la valutazione di ammissibilità che collega interventi specifici a criteri per assicurare la pertinenza all'interno di un programma in generale o di regolamenti. Alternativamente, può essere effettuata una valutazione della chiarezza e della credibilità dell'intervento proposto per giudicare la probabilità di successo.

Valutare i punti di forza e l'ammissibilità degli interventi e degli strumenti

Migliorare la gestione e la finalizzazione

Un processo valutativo completamente integrato può offrire un contributo chiave al modo in cui i programmi sono gestiti e finalizzati. Attraverso l'analisi dei dati di monitoraggio e l'indagine delle cause che stanno alla

base delle difficoltà incontrate la valutazione può fornire un riscontro per la gestione del programma e suggerire correzioni “a metà percorso”. Persino durante la fase iniziale si hanno le prime realizzazioni, specialmente se esiste un ciclo d’attuazione ben definito e un modello logico. In questo modo la valutazione dell’attuazione porta alla luce i risultati sin dall’inizio. Tuttavia, molte delle problematiche incontrate nelle fasi iniziali dell’attuazione riguardano i processi: il modo in cui le parti interagiscono, il modo in cui si prendono le decisioni e si organizzano i piani e come le disposizioni organizzative e le intese si stanno consolidando. La valutazione di tali processi, persino descrizioni chiare, possono essere d’aiuto a tutti i *partner* così come ai finanziatori e ai dirigenti.

Primi risultati e processi

Identificare le realizzazioni, gli esiti e gli impatti

Sin dalla fase iniziale i programmi di sviluppo socio-economico devono dimostrare dei risultati. Durante le fasi di avvio, questi assumono la forma di “realizzazioni”, ad esempio il numero di imprese che ricevono un sussidio per ammodernare la loro attrezzatura o il numero di persone disoccupate che ricevono formazione. Ad ogni modo i *policy maker* sono interessati piuttosto a risultati più sostanziali: le imprese che diventano più competitive o gli individui disoccupati che trovano un’occupazione. Ci si aspetta che tali “esiti” abbiano un maggiore impatto collegato agli scopi delle politiche e del programma, almeno nel lungo periodo. Ciò consente alla valutazione di porre delle domande come: è stata incentivata la crescita delle imprese della regione? Le prospettive di occupazione dei disoccupati di lungo periodo sono migliorate in maniera sostenibile?

Risultati ed esiti sostanziali

Per molti attori politici, identificare, descrivere, quantificare tali realizzazioni, esiti e impatti costituisce un importante beneficio della valutazione. Tuttavia, per rendere questo processo davvero utile, gli attori politici devono assicurarsi che esistano degli obiettivi chiari e una relazione significativa tra gli interventi e gli scopi del programma. I dirigenti dei programmi, da parte loro, se necessario collaborando con i valutatori, devono assicurarsi che esistano sistemi di monitoraggio e di indicatori e che esistano delle chiare relazioni tra gli indicatori selezionati e gli obiettivi e scopi che ne stanno alla base.

Identificare conseguenze non volute ed effetti “perversi”

Anche quando i programmi e gli strumenti adempiano agli obiettivi dichiarati, spesso si verificano conseguenze non volute. Queste possono essere sia positive sia negative. Ad esempio, il sostegno agli imprenditori rurali può produrre dei benefici che si espandono alla città vicina per gli imprenditori locali che stanno nello stesso settore o mercato. Talvolta, queste conseguenze non volute possono avere un effetto negativo. Ad esempio, uno strumento progettato per migliorare le prospettive occupazionali di un gruppo sociale sul mercato del lavoro, può avere conseguenze negative per un altro gruppo. Come caso limite gli interventi possono anche avere degli effetti “perversi”, andando nella direzione esattamente opposta a quella voluta. Ad esempio, un intervento per la promozione del turismo, può, mal interpretando la base della domanda di turismo in una regione, mettere a rischio l’industria turistica esistente, senza creare un mercato addizionale.

E' fondamentale cogliere i risultati degli interventi socio-economici, incluse le conseguenze impreviste e gli effetti "perversi". Ciò costituisce anche un modo in cui la valutazione può contribuire all'apprendimento di lezioni- in questo caso principalmente apprendere dagli interventi come disegnare migliori programmi e come evitare interventi che portino a spreco e ad effetti "perversi".

Cogliere le conseguenze non volute è importante per l'apprendimento

Livelli della valutazione: politiche, tematiche, programmi e progetti

Collegare politiche, programmi ed interventi specifici o progetti è il problema costante nella valutazione. Molti buoni programmi non sempre contribuiscono a una buona politica, buoni documenti programmatici non si traducono necessariamente in buoni progetti e buoni progetti non sempre garantiscono il successo di un programma. Tuttavia, la valutazione del programma costituisce un elemento necessario per la valutazione delle politiche così come la valutazione del progetto è un elemento per la valutazione del programma.

Collegare interventi, programmi e politiche rappresenta spesso un problema

Le valutazioni tematiche e i criteri derivati dalle politiche, quando applicate al materiale programmatico, rappresentano dei metodi comuni per introdurre una dimensione del livello delle politiche nella valutazione.

Esiste oggi una tendenza della valutazione a spostarsi a monte e a rivolgere sempre più attenzione al livello delle politiche. Ciò riflette la volontà degli attori politici di tenere in considerazione i risultati della valutazione. Allo stesso tempo ciò presenta delle sfide per i valutatori che hanno l'esigenza di applicare i risultati del proprio lavoro in un contesto più ampio. Considerare il livello delle politiche può altresì rafforzare la valutazione del programma, per esempio individuando criteri orientati al risultato per il successo del programma.

...specialmente quando esiste la tendenza a spostare la valutazione al livello delle politiche

Nella maggior parte dei casi la valutazione di progetto, almeno nel caso di progetti relativamente piccoli, è trasferita ai promotori del progetto o ad altri intermediari. La principale eccezione è rappresentata dai grandi progetti (ad esempio progetti infrastrutturali) che possiedono molte delle caratteristiche dei programmi in quanto a complessità e dimensione.

Una richiesta comune per i dirigenti e i promotori di progetti è di effettuare qualche tipo di autovalutazione. Se, da una parte, questi tipi di valutazioni possono mancare dell'indipendenza considerata importante per la credibilità esterna, d'altra parte possono offrire un importante contributo nel contesto dei programmi. Ad esempio, se si definisce una buona struttura per l'autovalutazione del progetto, da ciò può derivare qualche garanzia che gli esiti saranno sistematici e che meriteranno ulteriore analisi a livello di programma. Inoltre, la richiesta di autovalutazione può incoraggiare il *feedback* e una cultura dell'apprendimento all'interno e tra i progetti di cui beneficerà il programma nel suo complesso.

L'auto valutazione può aiutare a livello di intervento/ progetto

Coloro che progettano e intraprendono il lavoro di valutazione devono chiarire i legami tra la valutazione della politica, del programma, del progetto e dei temi. I principi elaborati in questa GUIDA possono essere generalmente applicati a ogni tipo di valutazione.

1.2 INTRODUZIONE ALLA VALUTAZIONE: STORIA E FINALITÀ

Una breve storia della valutazione

La valutazione è emersa come un'area specifica della pratica professionale negli anni del dopoguerra in Nord-America. Le tre correnti più importanti di quel periodo iniziale erano costituite dalla valutazione delle innovazioni per l'istruzione (ad es.: l'efficacia dei nuovi *curricula* nelle scuole); la valutazione dell'allocazione delle risorse (ad es.: attraverso dei sistemi di pianificazione, programmazione e allocazione delle risorse di bilancio); e la valutazione dei programmi contro la povertà (ad es. gli esperimenti della Grande Società negli anni Sessanta). Queste diverse correnti definirono già alcune delle tradizioni principali della valutazione che continuano sino ai giorni nostri e includevano studi quantitativi e sperimentali con l'uso di gruppi di controllo- la base per molti esperimenti legati all'istruzione; metodi per la valutazione economica di costi-benefici; e metodi partecipativi e qualitativi che coinvolgevano i beneficiari diretti dei programmi nel processo di valutazione.

Diverse correnti nella tradizione della valutazione

A sostenere queste diverse tradizioni sono quattro gruppi i cui interessi talvolta competono tra loro nel definire le priorità della valutazione:

- Attori politici, ad es.: gli amministratori elettivi e i politici;
- professionisti e specialisti, ad es.: insegnanti nel settore dell'istruzione o scienziati nel settore della ricerca;
- *manager* e amministratori, ad es.: funzionari pubblici e dirigenti di agenzie pubbliche locali;
- cittadini e coloro che sono influenzati dall'intervento pubblico, ad es. i presunti beneficiari di interventi programmati.

Ognuno di questi gruppi ha delle aspettative circa il modo in cui la valutazione può aiutarli. Ad esempio, gli attori politici tendono a vedere la valutazione come uno strumento per garantire la *accountability* e la giustificazione delle decisioni pubbliche; è più probabile che i cittadini vedano la valutazione come uno strumento per il controllo democratico e come un'opportunità per modellare gli interventi pubblici sui propri bisogni; i dirigenti e amministratori sono spesso interessati alla finalizzazione delle politiche e dei programmi, cioè in che misura siano gestiti e organizzati bene; mentre i professionisti spesso guardano alla valutazione come un'opportunità per migliorare la qualità del loro lavoro o persino l'autonomia del proprio gruppo professionale.

Diversi portatori d'interessi vogliono che la valutazione li aiuti in modi diversi

Ciò non significa che la valutazione nella sua accezione più ampia - l'applicazione della ricerca sociale ed economica sistematica- fosse completamente assente in Europa o in altre parti del mondo. Tuttavia, era probabilmente più presente nell'Europa settentrionale e in quelle parti dell'Europa che avevano legami stretti con gli Stati Uniti e il Canada. Dagli anni Settanta in poi la valutazione cominciò ad attecchire in diversi paesi europei ma spesso con tradizioni ed approfondimenti diversi. Ad esempio, in Scandinavia, dove esiste un forte impegno a una *governance* democratica, la valutazione si è sviluppata in questa tradizione. In Francia, la valutazione ha rispecchiato fin da subito le caratteristiche dello stato francese con un approccio strutturato a livello del governo centrale e una pratica più varia e dinamica a livello

Esistono diverse tradizioni nazionali

regionale e locale. Tuttavia la valutazione non è rimasta statica in nessuno di questi paesi. Ad esempio, la pratica di valutazione francese si è evoluta considerevolmente in seguito alle necessità imposte dalla riforma di bilancio dopo il 2000. In molti paesi il centro d'interesse e la scala dell'attività di valutazione ha riflettuto i cambiamenti nelle politiche dei diversi governi succedutisi. Ad esempio nel Regno Unito la valutazione si è espansa notevolmente con il cambiamento di governo nel 1997.

I Fondi Strutturali Europei hanno rappresentato un importante stimolo a diffondere la pratica della valutazione in tutta l'UE. Ad ogni fase del ciclo della programmazione (ex ante, intermedia, ex post), corrispondono delle finalità e responsabilità esplicitamente espresse. È comunemente riconosciuto che l'introduzione della valutazione in molti paesi dell'Europa Meridionale sia avvenuta come conseguenza dei requisiti dei regolamenti dei Fondi Strutturali. Partendo in modo modesto nel 1988, esiste ora un approccio elaborato alla valutazione per i fondi Strutturali.

Tale approccio include:

- un obbligo legale a valutare per coloro che finanziano e gestiscono gli interventi;
- la responsabilità condivisa tra diversi livelli di governo del processo di valutazione complessivo;
- un processo di valutazione multi-fase collegato (ex ante, intermedio, ex post);
- il coinvolgimento di molti attori nei programmi e nella loro valutazione;
- legami ben definiti tra la valutazione, da un lato, e la programmazione e allocazione delle risorse, dall'altro.

Negli ultimi anni, si è assistito a un'evoluzione della valutazione nei regolamenti dei Fondi Strutturali (vedi riquadro 1.2).

Alcuni dei principali cambiamenti sono stati:

- da obblighi di valutazione imposti dall'esterno a una domanda di valutazione stimolata dall'interno da parte dei dirigenti dei programmi e dagli stessi attori politici;
- da una valutazione relegata al termine del ciclo della programmazione a una valutazione pienamente integrata nei programmi sin dall'inizio;
- dall'aspettativa che i risultati della valutazione debbano essere disseminati principalmente per finalità di trasparenza a un interesse verso l'uso sistematico della valutazione durante tutta l'attuazione di un programma;
- dall'ottica che la gestione della valutazione costituisca essenzialmente una questione di amministrazione contrattuale all'interesse al modo in cui la valutazione può contribuire alla gestione della conoscenza.

Tali cambiamenti sono stati accompagnati da trasferimenti di responsabilità tra i diversi attori al livello europeo, nazionale e regionale e con l'estensione delle intese tra le parti sociali. La serie di potenziali portatori d'interessi per la valutazione si è quindi estesa fino ad includere, tra gli altri, autorità locali, parti sociali e gruppi della società civile.

L'approccio dei Fondi Strutturali alla valutazione si è evoluto nel tempo

Si sono anche verificati cambiamenti nello sviluppo dei regolamenti della valutazione

La riforma dei Regolamenti dei Fondi Strutturali (vedi Appendice B) per la terza generazione di programmi (2000-2006), trasferendo molti obblighi della valutazione alle autorità responsabili degli stati membri, richiede che queste valutazioni siano utilizzate sia nella fase ex ante sia in quella intermedia. La revisione delle valutazioni intermedie sono definite valutazioni finali. Tale combinazione di trasferimento di responsabilità e di controllo esterno dei più alti livelli del governo è anch'essa tipica delle valutazioni nazionali dello sviluppo socio-economico.

*Responsabilità
per la
valutazione*

Riquadro 1.2 L'evoluzione dei regolamenti dei Fondi Strutturali

1994 1999	2000 2006
VALUTAZIONE EX ANTE	
Una valutazione ex ante deve essere effettuata di concerto dalla Commissione e dallo stato membro; deve includere l'impatto ambientale; La Commissione valuta i piani tenendo conto della valutazione ex ante.	Lo stato membro è responsabile della valutazione ex ante; E' definita la finalità della valutazione ex ante, deve essere posta particolare attenzione all'impatto sull'ambiente, sul mercato del lavoro e sulle pari opportunità; La valutazione ex ante è incorporata nei piani.
VALUTAZIONE INTERMEDIA	
Non esiste un accordo formale che richieda la raccolta e la comunicazione dell'informazione; Non esistono provvedimenti che definiscano il ruolo valutativo del comitato di monitoraggio (in pratica, il ruolo principale dei comitati di sorveglianza è consistito nel nominare i valutatori).	Lo stato membro è responsabile per la valutazione intermedia insieme alla commissione; la Commissione valuta la pertinenza della valutazione; E' definito l'obiettivo della valutazione intermedia; La valutazione intermedia è organizzata dall'autorità di gestione del programma ed è effettuata da un valutatore indipendente; deve essere conclusa entro il 31 dicembre 2003; Per facilitare le diverse valutazioni, l'autorità di gestione deve creare un sistema per raccogliere i dati finanziari e statistici necessari alle valutazioni intermedie ed ex post, e deve fornire l'informazione richiesta per la valutazione ex post; Il comitato di sorveglianza esamina i risultati della valutazione intermedia sulla base dei quali può proporre modifiche al programma; Si effettua un aggiornamento della valutazione intermedia entro la fine del 2005 attraverso la preparazione del terreno per le operazioni successive. (l'aggiornamento della valutazione intermedia è anche chiamata valutazione finale).
VALUTAZIONE EX POST	
Deve essere effettuata una valutazione ex post dalla Commissione insieme allo stato membro, per valutare l'impatto delle misure considerate in relazione agli obiettivi prefissati.	La Commissione ha la responsabilità principale della valutazione ex post in collaborazione con lo stato membro; E' definito l'obiettivo della valutazione ex post; La valutazione ex post è effettuata da un valutatore indipendente entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.
RISERVA DI PREMIALITÀ	
	Prima del 31 marzo 2004, il 4% della dotazione indicativa di ogni stato membro, trattenuto all'inizio del periodo, è assegnato come "riserva di premialità" ai documenti di programmazione la cui <i>performance</i> è ritenuta soddisfacente dalla Commissione sulla base di proposte dagli stati membri; La <i>performance</i> è valutata sulla base di indicatori di efficacia, gestione e attuazione finanziaria che sono definiti dagli stati membri in consultazione con la Commissione.

Negli ultimi anni si è assistito in molti paesi europei ed anche all'interno della commissione stessa ad un forte cambiamento verso la riforma dell'amministrazione pubblica e l'introduzione di concetti di efficacia nella gestione delle prestazioni (vedi *Sound and Efficient Management - SEM 2000*; e *Spending more Wisely – Implementation of the Commission's Evaluation Policy*). Questo discorso è stato recentemente sviluppato collegando le decisioni finanziarie e di bilancio all'esecuzione che deve quindi essere misurata e descritta. La gestione delle realizzazioni nella Commissione Europea (vedi *Implementing Activity-Based Management in the Commission*) così come negli stati membri trova ora riflesso in un elemento ulteriore all'interno degli obblighi di valutazione dei regolamenti attuali, quelli che riguardano la Riserva di premialità. Gli indicatori di efficacia nella gestione e di attuazione finanziaria devono essere raccolti per giustificare l'impegno dei fondi trattenuti all'inizio del periodo di programmazione.

La relazione con la gestione della esecuzione

Diverse tradizioni e fonti

La valutazione ha varie radici: non è una pratica unificata né deriva da una singola serie di tradizioni. Ciò è in parte il risultato dell'evoluzione storica della valutazione, sia in Europa sia in America settentrionale. Come già notato, si usa indicare tre importanti fonti del pensiero della valutazione. Le iniziative della Grande Società durante gli anni Sessanta negli Stati Uniti; l'innovazione dell'istruzione e, in particolare, l'innovazione dei *curricula* nelle scuole; e il controllo delle risorse finanziarie e dei sistemi di efficienza quali quelli di Pianificazione, Programmazione e delle Risorse Finanziarie. In realtà queste sono solamente tre fonti particolari alle quali potrebbero essere aggiunte la gestione per obiettivi, la ricerca partecipata per lo sviluppo rurale e sociale, la gestione basta sui risultati e molte altre ancora.

Molte radici e diverse origini

Un modo per distinguere alcune di queste diverse origini è di partire da esempi specifici e guardare alle correnti di pensiero o teorie fondamentali che sostengono queste diverse tradizioni della valutazione.

Possiamo distinguere tra quattro principali correnti di pensiero :

Ricerca e metodi scientifici. Molte delle idee e metodi di base usati in valutazione sono condivisi dalla più ampia comunità scientifica, specialmente nelle scienze sociali ed economiche. Nel quadro della logica che combina la verifica delle ipotesi, l'osservazione, la raccolta e l'analisi dei dati, le spiegazioni sono ricercate in ciò che si osserva. In programmi socio-economici complessi, raramente le spiegazioni sono semplici. Gran parte del lavoro dei valutatori è un tentativo di collegare risorse note a esiti osservati-e viceversa.

Quattro fonti di idee e teorie

Teoria economica e scelte pubbliche. Il pensiero economico è presente nella valutazione a diversi livelli. Questi includono le nozioni di efficienza e allocazione di risorse scarse; incentivi e comportamenti istituzionali (soprattutto micro-economici); e studi macro-economici che cercano di individuare gli effetti aggregati (ad es.: in termini di PIL o competitività) degli interventi pubblici.

Teoria dell'organizzazione e della gestione. Ha cominciato a presentarsi

più massicciamente nella valutazione negli ultimi anni con lo spostamento del centro focale sempre più verso l'attuazione e finalizzazione dei programmi e delle politiche. Il nucleo di questo pensiero sottolinea le questioni legate al progetto organizzativo, al coordinamento inter-organizzativo (ad es.: attraverso partenariati e consorzi) e questioni di motivazione, appropriazione e partecipazione.

Scienze politiche e amministrative. Nel cercare di risolvere problematiche legate al processo delle politiche e alla riforma del settore pubblico, i programmi pubblici e coloro che li gestiscono hanno sempre più attinto a idee che riguardano la *governance*, la responsabilità e la cittadinanza. Molte di queste idee fondamentali tratte dalla riforma del settore pubblico e dalla "Nuova Amministrazione Pubblica" come la *accountability* e la responsabilità sono state influenzate da queste prospettive. Inoltre, le prospettive politiche contemporanee evidenziano l'importanza della costruzione del consenso per rafforzare la legittimità dell'azione politica.

Da ciò segue che i valutatori sono diversi in modo simile. Possono essere economisti interessati all'efficienza e ai costi; o consulenti manageriali interessati al fluido svolgersi dell'organizzazione; analisti politici impegnati nella riforma del settore pubblico e la *accountability*; o studiosi (di varie discipline) interessati a stabilire la verità, generare nuova conoscenza e confermare/smentire le ipotesi.

Uno dei maggiori problemi affrontato da coloro che gestiscono o commissionano una valutazione è come costruire un gruppo adatto o un misto di competenze che possano propriamente provenire da tutte queste tradizioni (questo punto è sviluppato ulteriormente nella Parte 2 della GUIDA quando discutiamo del "profilo" del gruppo di valutazione e di come scegliere i valutatori adatti).

Costruire un ponte tra le diversità in un gruppo di valutazione

Ad un livello sistematico (ad es. nazionale o in Europa nel suo complesso) uno dei compiti chiave della costruzione delle capacità di valutazione è di gettare un ponte tra queste diverse parti delle comunità di professionisti della valutazione. Conferenze, società e reti professionali che mettono assieme i valutatori rappresentano un modo per aumentare la familiarità tra coloro che provengono da diverse tradizioni e allo stesso tempo un modo per trasferire e condividere il *know-how*, le conoscenze e l'esperienza (anche questo punto è sviluppato ulteriormente nella Parte 2 della GUIDA).

Nonostante queste differenze nelle origini e tradizioni è possibile distinguere alcune delle principali tipologie di valutazione. Queste tendono a configurarsi attorno a due assi principali. Il primo asse riguarda le finalità della valutazione e il secondo concerne le metodologie della valutazione.

Le principali finalità della valutazione

Le valutazioni servono sempre ad un obiettivo più ampio, che consiste nell'offrire un contributo particolare ad un'area di intervento delle politiche pubbliche e ai relativi programmi. Le finalità più frequentemente riconosciute della valutazione sono:

Cinque diverse finalità

- *Programmazione/efficienza* – garantire che una politica/programma

sia giustificata/o e che le risorse siano utilizzate in modo efficiente.

- *Responsabilità*– dimostrare in che misura un programma abbia raggiunto i propri obiettivi e quanto abbia fatto buon uso delle proprie risorse.
- *Attuazione*- migliorare la *performance* dei programmi e l'efficacia di come sono finalizzati e gestiti.
- *Produzione di conoscenza*- aumentare la nostra comprensione di cosa funzioni, in quali circostanze e di come diverse misure e interventi possano essere resi più efficaci.
- *Rafforzamento istituzionale*- migliorare e sviluppare la capacità tra i partecipanti a un programma e le loro reti e istituzioni.

Queste varie finalità della valutazione interessano diversi portatori d'interessi e tendono anche ad essere associate a diverse tipologie di domande valutative. Ad esempio:

- Se la finalità è la *programmazione/efficienza* essa andrà incontro principalmente ai bisogni dei programmatori, degli attori politici e dei cittadini. Sono questi i portatori d'interessi che si dovranno preoccupare di come le risorse pubbliche sono allocate tra priorità in competizione tra loro e utilizzate una volta allocate. Tali portatori d'interessi porranno domande come: è questo il miglior utilizzo del denaro pubblico? Esistono usi alternativi delle risorse che porterebbero maggiori benefici? Esiste una corrispondenza tra i costi incorsi e i benefici conseguiti?
- Se la finalità della valutazione è la *responsabilità*, essa andrà incontro principalmente ai bisogni degli attori politici, dei finanziatori dei programmi e dei parlamenti. Sono questi i portatori d'interessi che, dopo aver approvato un programma o una politica, vogliono sapere che cosa sia successo alle risorse impegnate. Questo tipo di valutazione rivolge domande del tipo: in che misura questo programma ha avuto successo? Ha raggiunto i propri obiettivi? Il denaro è stato speso in modo efficace ed efficiente e con quale impatto?
- Se la finalità della valutazione è l'*attuazione*, andrà incontro soprattutto ai bisogni dei dirigenti di programma e delle parti principali del programma. Sono questi che hanno interesse a migliorare la gestione e finalizzazione, che sono parte delle loro responsabilità. Questo tipo di valutazione rivolge domande come: le disposizioni di attuazione stanno funzionando in modo efficiente? Le parti sono coinvolte come dovrebbero? I programmi sono adeguatamente indirizzati in termini di ammissibilità? Si stanno osservando le scadenze?
- Se la finalità della valutazione è la *produzione di conoscenza*, essa andrà incontro soprattutto ai bisogni degli attori politici e dei programmatori- inclusi coloro che stanno pianificando nuovi programmi. Sono questi i portatori d'interessi che vogliono sapere se le ipotesi dei programmi sono state confermate e quali lezioni si

Diverse finalità interessano diversi portatori d'interessi

..... e pongono diverse domande valutative

possono apprendere per il futuro. Questa tipologia di valutazione pone domande del tipo: cosa abbiamo imparato oggi su ciò che funziona? I meccanismi dell'intervento e di cambiamento sono compresi meglio? La logica del programma e le sue assunzioni devono essere rimessi in discussione? È questo un modo efficiente di raggiungere i risultati- o esistono alternative? Qual è l'evidenza sulla sostenibilità degli interventi?

- Se la finalità della valutazione è il *rafforzamento istituzionale*, essa andrà incontro soprattutto ai bisogni delle parti coinvolte nel programma e di altri portatori d'interessi coinvolti nel programma. Essi vorranno sapere come possono essere più efficaci, come le proprie capacità possono essere migliorate come i beneficiari possono ottenere il massimo dalle promesse del programma. Questo tipo di valutazione rivolge domande del tipo: i beneficiari (e anche le comunità locali) sono sufficientemente coinvolti nella strutturazione del programma e delle sue misure? Cosa può essere fatto per aumentare la partecipazione e sviluppare il consenso? I meccanismi del programma sostengono e sono aperti a giudizi dal basso?

L'apprendimento come una finalità globale della valutazione

Si è suggerito talvolta come la valutazione possa essere vista come avente una sola finalità globale, nella quale tutte le altre finalità sopra proposte possono trovare spazio. Questa finalità globale concerne l'apprendimento e da questo punto di vista la valutazione ha come finalità:

apprendere attraverso un'indagine sistematica come disegnare, attuare e finalizzare meglio programmi e politiche pubbliche.

Tale enfasi sull'apprendimento sottolinea un aspetto chiave della valutazione, coerente con le esigenze dei programmi di sviluppo socio-economico. Come già osservato, in questi programmi la conoscenza è imperfetta e c'è il costante bisogno di conoscere diversi contesti e imparare come combinare nel modo più efficace misure differenti.

Dobbiamo imparare come migliorare lo sviluppo socio-economico

L'enfasi sull'apprendimento inoltre sottolinea un importante aspetto della cultura valutativa- un elemento chiave della capacità di valutazione che è discusso più approfonditamente di seguito. È ampiamente condivisa l'idea che, affinché la valutazione sia adeguatamente integrata nel processo decisionale, occorre promuovere una cultura di sostegno all'apprendimento e in grado di trarre lezioni positive per il futuro a partire dai problemi o persino dai fallimenti, così come dai successi.

1.3 METODI E LORO FONDAMENTI

La parte 4 della GUIDA riguarda i metodi e gli strumenti (o tecniche) della valutazione. Qui ci concentriamo principalmente sulle radici o sui fondamenti che sostengono tali metodi e strumenti. In primo luogo, sono descritti cinque approcci metodologici, poi il modo in cui questi sono collegate più in generale a "scuole" filosofiche delle quali si discute nelle scienze sociali ed economiche più diffuse. Molti di questi dibattiti filosofici sottolineano la centralità della teoria nella valutazione, aspetto che è diventato sempre più importante negli ultimi anni. Per questa ragione,

ricordiamo brevemente il motivo per cui la teoria ha importanza nella valutazione dello sviluppo socio-economico e le diverse forme che essa può assumere. Questi fondamenti metodologici e filosofici sostengono alcune delle principali categorie o famiglie di “metodi” che saranno discusse nella parte 4 della GUIDA e che sono introdotte qui di seguito.

L’asse metodologico

In termini di metodologie, se guardiamo ai differenti approcci valutativi discussi sopra, possiamo distinguere cinque posizioni metodologiche:

- La posizione basata sull’allocazione delle risorse, che riguarda l’uso efficiente delle risorse, sia in prospettiva futura, in termini di programmazione sia retrospettivamente, in termini di come sono state usate le risorse.
- La posizione basata sugli standard o sugli obiettivi, che riguarda il giudizio sul successo e sulla *performance* attraverso l’applicazione dei criteri.
- La posizione esplicativa, che concerne la spiegazione degli impatti e del successo di un programma e produce delle proposizioni causali su ciò che funziona, quando e come.
- La posizione costruttiva o orientata al cambiamento, che fornisce un riscontro positivo e articolato per sostenere l’auto-correzione del monitoraggio durante il ciclo di vita di un programma.
- La posizione partecipativa/di sviluppo, che si propone di promuovere reti, comunità e territori attraverso metodi dal basso, partecipativi.

*Cinque
“posizioni”
metodologiche*

Tutte queste diverse posizioni metodologiche possono rilevarsi utili nella valutazione: ci consentono di fare cose diverse. Queste attività saranno familiari a coloro che hanno una certa esperienza di valutazione dei programmi e delle politiche. Ad esempio:

*Diversi tipi di
valutazione ci
consentono di
fare cose
diverse*

- Un’analisi costi-benefici che viene usata nella fase di valutazione del progetto rappresenta un esempio della posizione dell’allocazione delle risorse.
- Uno studio indicativo che cerca di valutare se un programma abbia raggiunto i suoi obiettivi è un esempio della posizione basata sugli standard o sugli obiettivi.
- Una valutazione intermedia o in itinere con la quale si intende fornire un *feedback* in modo che i dirigenti e gli attori del programma possano seguire e, se necessario, riorientare i loro programmi, è un esempio della posizione costruttiva.
- Una valutazione tematica che esamini l’evidenza basandosi su vari interventi e che cerchi di comprendere quali tipi di interventi a sostegno delle PMI abbiano avuto successo e in quali circostanze, è un esempio della posizione esplicativa.
- Una valutazione guidata e focalizzata sul contesto locale rivolta a rafforzare e costruire il consenso tra attori locali, per sostenere le loro attività ed aumentare le loro capacità, è un esempio di posizione partecipativa o dal basso.

*La sfida di
valutare
programmi
complessi*

Una delle caratteristiche principali degli interventi di sviluppo socio-economico è il modo in cui combinano diversi programmi entro lo stesso settore o territorio. Tali programmi provengono da diversi campi delle politiche: istruzione e formazione; ricerca e sviluppo tecnologico; ambiente; sviluppo infrastrutturale, ecc. Ciò rappresenta una delle caratteristiche sfide per i valutatori dei programmi di sviluppo socio-economico: come valutare insieme complessi di programmi interrelati e giudicare non solo il contributo di ciascun elemento, ma anche le sinergie tra loro.

Ciascuna di queste aree o campi d'intervento delle politiche ha le proprie tradizioni di valutazione e assunzioni che possono risultare difficili da combinare. Naturalmente, ci sono buone ragioni per le quali la valutazione ha assunto profili specifici nelle diverse aree d'intervento. Tali differenze tendono a riflettere specifiche caratteristiche, scopi e aspettative politiche in diverse aree d'intervento che a loro volta influenzano le tipologie di misure o indicatori utilizzati e lo stile di valutazione nel suo complesso. Ad esempio, le valutazioni degli interventi scientifici e tecnologici hanno teso ad usare indicatori quantitativi bibliografici come misura delle realizzazioni della ricerca, mentre le valutazioni degli interventi nel campo dell'istruzione dipendono in modo massiccio dalle misure del rendimento degli studenti. Questo è il caso, ad esempio, della cooperazione internazionale allo sviluppo dove la valutazione consiste spesso in giudizi basati sull'analisi documentale di progetti sul campo da parte dei responsabili di un certo numero di progetti in un particolare paese o settore in via di sviluppo. In altre aree d'intervento il diretto coinvolgimento dei responsabili dei progetti da valutare sarebbe messo in discussione in quanto a indipendenza e obiettività. E' tipico commissionare una valutazione economica dei progetti infrastrutturali prima dell'impegno delle risorse. Ma ciò è meno comune per progetti per i quali gli investimenti infrastrutturali costituiscono solo una piccola parte delle risorse totali allocate per il sostegno di un particolare intervento.

Ciascuna area d'intervento delle politiche ha le proprie tradizioni e assunzioni di valutazione

Tre tradizioni filosofiche

Tre tradizioni filosofiche sono alla base degli ampi approcci metodologici generali alla valutazione utilizzati per i programmi di sviluppo socio-economico.

- Il **positivismo** ha fornito la base filosofica della scienza dominante dal diciottesimo secolo in poi. La tradizione del positivismo si fonda sulla convinzione che sia possibile ottenere una conoscenza oggettiva attraverso l'osservazione. Diverse persone che applichino gli stessi strumenti di osservazione dovrebbero ottenere gli stessi risultati che, una volta analizzati con tecniche oggettive, dovrebbero condurre agli stessi risultati per chiunque applichi la medesima tecnica. Le tradizioni positivistiche si prefiggono di svelare regolarità e leggi (come nelle scienze naturali). Le spiegazioni dipendono dall'aggregazione di elementi singoli e dai loro comportamenti e interazioni. Questa è la base del riduzionismo, secondo il quale il tutto è compreso guardando alle sue parti, la base dei metodi d'indagine e dei modelli econometrici usati nella valutazione. Nel migliore dei casi, tali metodi possono fornire prove quantificabili sulle relazioni tra le risorse degli interventi e i loro esiti. I limiti della

Lo sviluppo socio-economico varia

tradizione nel contesto della valutazione dello sviluppo socio-economico sorgono dalle difficoltà nel misurare molti degli esiti che interessano, la complessità delle interazioni tra gli interventi e altri fattori e la risultante assenza di approfondimenti su ciò che “funziona”.

tra i contesti-è difficile trovare leggi comuni ai diversi contesti

I limiti della forma “pura” del positivismo sono oggi ampiamente riconosciuti. Tra questi ci sono: la difficoltà di osservare la “realtà” quando ciò che può essere osservato è solitamente incompleto e perciò deve essere interpretato secondo generalizzazioni e teorie; l’inevitabilità degli effetti “strumentali”, secondo i quali ciò che può essere osservato è sempre mediato, semplificato o addirittura distorto dagli strumenti e dalle tecniche utilizzate per la raccolta dei dati; la problematicità in molti contesti sociali dell’aspettativa di trovare regolarità e leggi che non varino tra i contesti locali; problemi di complessità per cui i fenomeni stessi mutano mentre interagiscono tra loro-spesso in modo imprevedibile; e giudizi soggettivi e orientati da sistemi di valori delle persone che costruiscono la propria realtà-importante soprattutto in molti contesti di sviluppo sociale dove i problemi come l’esclusione sociale rappresentano tanto una questione di opinioni quanto indiscutibili dati di fatto.

Questi limiti del positivismo hanno portato all’emergere di varie scuole post-positiviste. La più radicale, che rifiuta gran parte delle assunzioni del positivismo, è il costruttivismo, che nega la possibilità della conoscenza “oggettiva”. Il realismo, dall’altro lato, si concentra nel comprendere i diversi contesti e le teorie o le ipotesi di riferimento che permettono la spiegazione e l’interpretazione. Più in dettaglio:

- Il **costruttivismo** sostiene che è solo attraverso la teorizzazione dell’osservatore che il mondo può essere compreso; le “costruzioni” esistono, ma non necessariamente possono essere misurate; i fatti sono sempre orientati da sistemi di teorie; fatti e valori sono interdipendenti. Secondo questa tradizione, i valutatori e portatori d’interessi sono al centro del processo d’indagine. Il valutatore verosimilmente assume un ruolo reattivo, interattivo e di orchestratore mettendo insieme diversi gruppi di portatori d’interessi con opinioni divergenti per una reciproca osservazione e per generare consenso. Il valutatore ricopre un ruolo chiave nell’attribuire priorità alle opinioni espresse e nel “negoziare” tra i portatori d’interessi. Il portatore d’interessi è spesso la più importante fonte d’informazione, ma si possono intraprendere altre indagini specifiche e si possono utilizzare informazioni generate dall’esterno per chiarire differenze d’opinione rilevate.
- Il **realismo**, cerca di aprire la “scatola nera” delle politiche e dei programmi per scoprire i meccanismi che spiegano il cambiamento. Nel fare ciò, la tradizione riconosce che i programmi e le politiche sono radicate nei vari livelli dei processi sociali e organizzativi e che bisogna tener conto dell’influenza di questi diversi livelli così come dei diversi contesti. L’enfasi è posta sull’indagine sociale che spiega le regolarità rilevanti in successioni di “contesto-meccanismo-esito”. I sistemi sotto indagine sono visti come “aperti”. In questa tradizione, i valutatori si concentrano sul sottolineare i meccanismi causali e spiegare perché le cose funzionano nei differenti contesti. È probabile

Ciò che è importante sono le conoscenze dei portatori d’interessi

Aprire la scatola nera per stabilire meccanismi

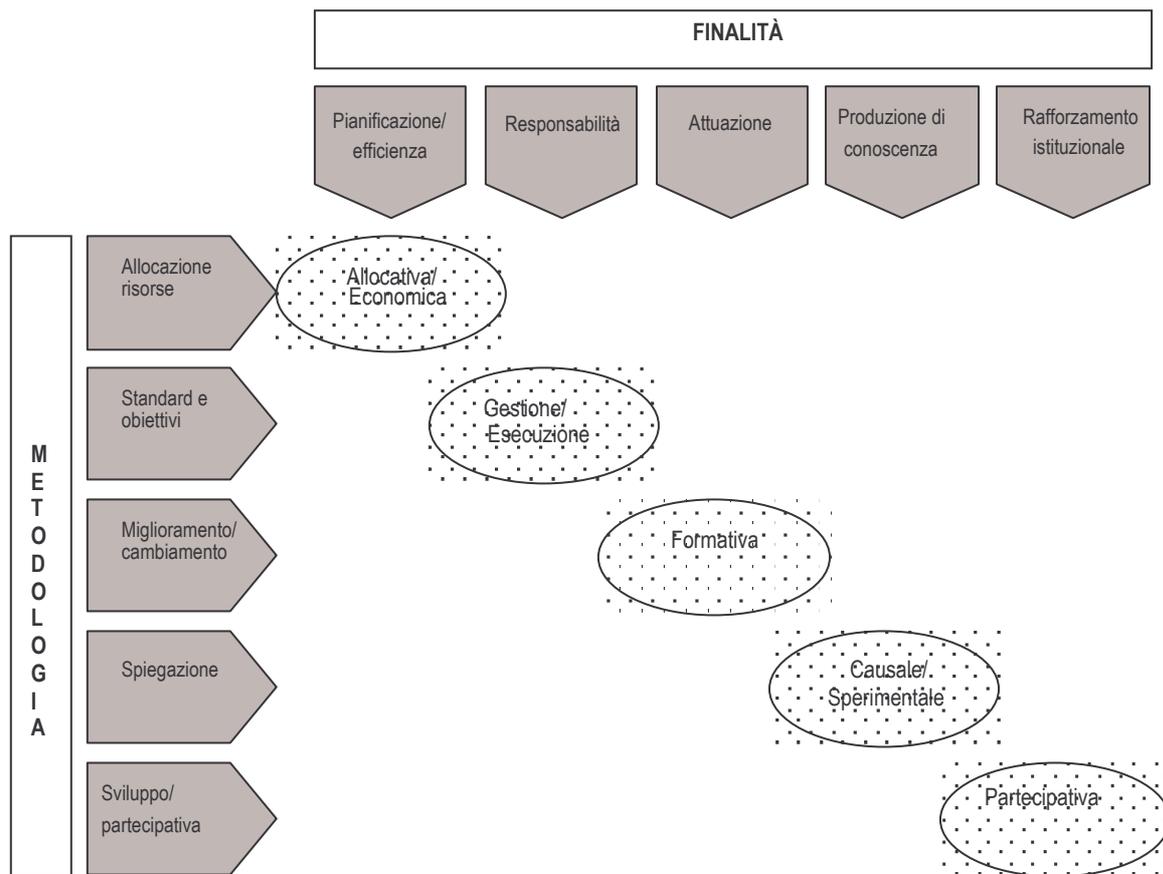
che il valutatore sviluppi delle relazioni “insegnante-studente” con gli attori politici, gli operatori e i partecipanti. Le valutazioni tematiche tendono ad operare entro questa tradizione. Approfonditi studi di caso comparativi sono gli approcci tipici del lavoro di valutazione nella tradizione del realismo. *causali*

Nella pratica, è improbabile che i valutatori vedano se stessi operare esclusivamente secondo una sola di queste tradizioni filosofiche ma tenderanno verso l'una o l'altra a seconda delle circostanze della valutazione. Generalmente, gli strumenti della valutazione applicati secondo la tradizione del positivismo sono utili per indagini dettagliate. Gli approcci realisti è probabile che generino degli approfondimenti costruttivi specialmente quando il lavoro di valutazione si svolge in un contesto di sviluppo delle politiche. Gli approcci costruttivisti possono essere particolarmente d'aiuto nel “rimettere a posto i programmi” ma dipendono fortemente dalla fiducia e dalla “chimica” tra il valutatore e i portatori d'interessi.

È importante riconoscere queste diverse tradizioni, se non altro perché contribuiscono a spiegare come mai gli approcci alla valutazione possano essere così differenti tra loro. È certamente utile per i valutatori (e coloro che commissionano le valutazioni) essere espliciti sulle loro tradizioni e inclinazioni filosofiche.

Se combiniamo i due “assi” delle finalità e delle metodologie della valutazione, possiamo cominciare a identificare alcune delle diverse tipologie della valutazione che predominano nel contesto dello sviluppo socio-economico. I due assi e le tipologie della valutazione sono illustrati nel riquadro 1.3. Naturalmente gli specifici incarichi di valutazione avranno normalmente più di una finalità e applicheranno più di un tipo di metodologia. Ad esempio, una valutazione formativa volta a migliorare l'attuazione di un programma può anche contribuire alla produzione di conoscenza, esattamente come le tipologie di valutazione legate alla gestione delle prestazioni possono contribuire a rafforzare le istituzioni e le reti- se condotte in modo appropriato. Quindi, una particolare valutazione non rientrerà perfettamente in una delle cinque tipologie. È probabile piuttosto che si avvicini a qualche tipologia. Allo stesso tempo un “sistema di valutazione” è probabile che rifletta elementi di diverse tipologie di valutazione.

Riquadro 1.3 I due assi della valutazione, finalità e metodologia



In corrispondenza dell'intersezione tra gli assi della finalità e della metodologia, abbiamo cinque tipologie principali di valutazione. Queste sono:

Valutazioni *economiche/allocative* all'intersezione tra le finalità di programmazione e di efficienza e le metodologie dell'allocazione delle risorse;

Valutazioni orientate alla *gestione/esecuzione*, all'intersezione tra la responsabilità come finalità e la definizione di standard e obiettivi come metodologia;

Valutazioni *formative*, all'intersezione tra l'attuazione e finalizzazione come finalità e le metodologie orientate al miglioramento e cambiamento;

Valutazioni *causali/sperimentali*, all'intersezione tra la produzione di conoscenza come finalità e le metodologie che cercano di offrire spiegazioni;

Valutazioni *partecipative*, all'intersezione tra il rafforzamento istituzionale (o di rete) come finalità e le metodologie per lo sviluppo sociale/organizzativo.

Cinque tipologie principali di valutazione

Queste tipologie non possono essere identificate in modo rigido, anche se aiuta identificarle in modo approssimativo. Ad esempio la valutazione formativa può anche contribuire a rafforzare le istituzioni e ad aiutare i dirigenti a raggiungere gli obiettivi, così come le valutazioni allocative/economiche possono contribuire alle finalità di responsabilità e nonché alla programmazione e alle decisioni ex ante sull'efficienza. Ad ogni modo queste tipologie catturano alcune delle principali correnti di

pensiero sulla valutazione e lo sviluppo socio-economico. Abbiamo ad esempio notato l'importanza della gestione delle prestazioni, della partecipazione e del rafforzamento della capacità; e tutte queste sono comprese nelle tipologie di valutazione individuate sopra.

Queste cinque tipologie di valutazione offrono un utile punto di partenza per la discussione degli strumenti e delle tecniche nella Parte 4 della GUIDA e nei testi di riferimento che la accompagnano.

Un'importante distinzione attraversa queste diversità tra finalità, metodologie e tipologie di valutazione. Si tratta della distinzione tra le valutazioni che si prefiggono di valutare, misurare e dimostrare l'efficacia delle politiche e dei programmi e le valutazioni il cui obiettivo è quello di offrire pareri, sviluppare e migliorare le politiche e i programmi. Molte valutazioni richieste nell'ambito dei Fondi Strutturali Europei ricadono nella prima categoria, sebbene ci si aspetti anche che le valutazioni ex ante e intermedie contribuiscano al miglioramento dei programmi.

Comunque molte valutazioni nel contesto dello sviluppo socio-economico sono interamente finalizzate alla consulenza, allo sviluppo e al miglioramento. Questa GUIDA cerca di comprendere entrambi questi approcci generali sebbene abbiano diverse implicazioni. Ad esempio le valutazioni esterne che si prefiggono di valutare e misurare l'efficacia sono più attente alle strutture della valutazione, inclusa la loro indipendenza. Dall'altro lato le valutazioni interne sono meno attente all'indipendenza che all'offrire consulenza tempestiva e suggerimenti che rafforzino i programmi dall'interno. Gli utilizzatori di questa GUIDA devono tenere a mente tale distinzione.

Quattro tipologie di teoria rilevanti per la valutazione

Abbiamo già osservato che la teoria è cresciuta d'importanza nella valutazione contemporanea. In parte ciò deriva dalla perdita di fiducia nel positivismo puro, secondo il quale le osservazioni avrebbero dovuto portare direttamente alla conoscenza e alla spiegazione senza interpretazione. Sia i realisti che i costruttivisti, ciascuno a modo proprio, sottolineano il bisogno di teoria. Ma esistono ragioni più pratiche per riconoscere l'importanza della teoria, in base alla massima secondo la quale "non esiste nulla di così pratico come una buona teoria". È solo grazie all'aiuto della teoria che la valutazione è in grado di analizzare le intenzioni di un programma e di individuare le logiche dell'intervento; comprendere i processi di attuazione e cambiamento; o spiegare gli effetti solo in parte compresi dei programmi sulle diverse aree d'intervento delle politiche. Tali teorie appartengono a diverse tipologie. Le quattro più comuni sono:

- Teoria del programma
- Teorie della valutazione
- Teorie dell'attuazione e del cambiamento
- Teoria specifica delle politiche

*Una buona
teoria rende
pratica la
valutazione*

Teoria del programma: l'elaborazione dei Modelli Logici, utilizzata largamente nel contesto dei programmi di sviluppo finanziati dalla Banca Mondiale e dall'UE rappresenta una tipologia di teoria semplice della valutazione che si concentra sulle risorse, realizzazioni, risultati e impatti

dei programmi. La Teoria del Cambiamento è un approccio della teoria del programma che si occupa di aprire la “scatola nera” e di andare oltre la descrizione delle risorse e delle realizzazioni, cercando di comprendere quali sono le “teorie” degli attori per quanto concerne gli interventi del programma e per quali motivi dovrebbero funzionare.

Teorie sulla pratica della valutazione: esiste una letteratura crescente sulla pratica della valutazione, vale a dire cosa cerca di fare la valutazione e quali sembrano essere gli approcci efficaci. Tali teorie rappresentano il distillato di ciò che è stato appreso attraverso lo studio delle valutazioni passate. Ad esempio come assicurarsi che le valutazioni siano usate, come trarre conclusioni dall'evidenza e come assegnare un valore a un programma o a un intervento.

Teorie dell'attuazione e del cambiamento: Queste includono la comprensione del cambiamento delle politiche, della diffusione dell'innovazione, del comportamento delle amministrazioni, delle organizzazioni e della *leadership*. Tali teorie derivano principalmente dalle scienze politiche e dagli studi dell'organizzazione. La loro applicazione nella valutazione può condizionare il successo degli interventi di un programma.

Teorie specifiche delle politiche: Esiste un corpus teorico che riguarda lo sviluppo socio-economico, nelle sue dimensioni spaziali e temporali (vedi la sezione 1.4 sotto). Esistono teorie simili nella maggior parte delle aree d'intervento prioritarie delle politiche, ad esempio, per l'istruzione, la sanità, l'occupazione, la protezione dell'ambiente, ecc. Il testo di riferimento 1 presenta degli approfondimenti sulla base delle teorie collegate a ciascuno dei temi e delle aree d'intervento delle politiche.

I valutatori dovrebbero conoscere la teoria delle politiche così come la teoria della valutazione

Poiché la progettazione degli interventi è solitamente sostenuta da giustificazioni teoriche relative alle aree di intervento delle politiche, è utile e normale che i valutatori abbiano una certa conoscenza delle teorie rilevanti per i temi e le aree d'intervento sotto esame.

1.4 LA VALUTAZIONE PER RAFFORZARE LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

Come valutiamo dipende da ciò che valutiamo!

Questa non è la sede per analizzare la natura dello sviluppo socio-economico in tutta la sua diversità. Tuttavia sono necessarie alcune osservazioni perché il modo in cui valutiamo è strettamente collegato a ciò che si sta valutando. I valutatori parlano del bisogno di essere chiari sull'“oggetto” della valutazione e lo sviluppo socio-economico è un “oggetto” molto particolare.

Naturalmente, lo sviluppo socio-economico comprende molti interventi, tra i quali i programmi infrastrutturali, di istruzione e formazione, di scienza e tecnologia, di prevenzione della criminalità e dell'occupazione in diverse combinazioni. Tuttavia, alcune generalizzazioni sono possibili e l'individuazione di queste sin dall'inizio getta le fondamenta per riflettere e intraprendere valutazioni dello sviluppo socio-economico.

Per quanto esistano molti interventi diversi tra loro, sono possibili alcune generalizzazioni

Anche se ovvio, l'aspetto più importante è che lo sviluppo socio-

economico riguarda lo **sviluppo**. Le definizioni di sviluppo socio-economico non sono sempre coerenti tra loro, tuttavia generalmente comprendono le seguenti caratteristiche:

- Lo sviluppo è un processo discontinuo che non può essere sempre previsto o controllato- rappresenta non tanto una questione di attuazione quanto di avvio e di gestione di un processo di cambiamento che rappresenta una rottura rispetto a ciò che sarebbe altrimenti successo;
- Una dimensione spaziale: qualsiasi sviluppo si verifica in qualche territorio e certamente gli interventi dei Fondi Strutturali sono strettamente collegati alla politica regionale. Tale dimensione è più forte in alcuni programmi e per alcune priorità che in altri (ad es. programmi di sviluppo locale nelle aree urbane e rurali) ma è sempre presente;
- Una base preesistente: lo sviluppo socio-economico cerca di costruire su una realtà già esistente e vista come dotata di un potenziale ulteriore. Ciò enfatizza la dimensione temporale: lo sviluppo si verifica sempre nel tempo futuro, sebbene alcune aree d'intervento (come lo sviluppo sostenibile) possano avere un orizzonte temporale più lungo di altre.
- Esiste una dimensione quantitativa e una qualitativa: si tratta sia della crescita in quantità (di reddito, occupazione, imprese, ecc.) sia della qualità dell'occupazione, dell'ambiente, delle opportunità d'istruzione, ecc.
- Esiste una dimensione delle politiche e una normativa: lo sviluppo può andare in direzioni diverse e le politiche stabiliscono un quadro di priorità e di valori entro i quali vengono compiute delle scelte. Ad esempio, il fatto che la Strategia di Lisbona cerchi sia di aumentare l'occupazione sia di raggiungere un'economia dinamica basata sulla conoscenza esprime certe priorità nei valori.

*Le
caratteristiche
dello sviluppo
socio-
economico ...*

Tutto questo comporta delle conseguenze per la valutazione. Ad esempio:

- I metodi adottati devono spesso essere in grado di tenere traccia del cambiamento e a loro volta debbono cambiare i processi (incluse le decisioni prese durante l'attuazione del programma) così come misurare gli esiti;
- Analizzare l'integrazione di molte misure in un unico territorio è un requisito essenziale della valutazione dello sviluppo socio-economico;
- La valutazione ex ante, di pre-programmazione o di programmazione devono individuare le risorse sulle quali può essere costruito lo sviluppo;
- Parallelamente alle misure quantitative (descrizioni, indicatori e modelli), deve essere valutata anche l'evidenza qualitativa del contenuto, degli standard e la pertinenza delle misure;

*.....hanno
conseguenze
sul modo in cui
valutiamo*

- I contesti delle politiche e le correlate dichiarazioni normative o di merito (ad es.: sulla solidarietà sociale, sullo sviluppo sostenibile, sulle pari opportunità) definiranno i criteri chiave per la valutazione e quale dovrebbe essere il suo focus.

Tra le più importanti caratteristiche dello sviluppo socio-economico, possono essere evidenziate le seguenti. In generale, la maggior parte dei programmi di sviluppo socio-economico:

- Cercano di affrontare problemi strutturali persistenti e apparentemente intrattabili o fondamentali bisogni di adattamento. Così spesso le industrie si trovano in settori in declino, le imprese non sono competitive, le amministrazioni pubbliche hanno capacità limitate, i gruppi sociali attualmente esclusi lo sono da lungo tempo, i sistemi d'istruzione e formazione sono debolmente collegati ai bisogni dell'economia e le infrastrutture sono generalmente insufficienti. Queste circostanze possono essere confrontate con i programmi in cui gli interventi sono meno ambiziosi, ad esempio, quelli che comportano l'introduzione di un nuovo sistema di qualificazione o l'ammodernamento di un sistema stradale esistente.
- Si compongono di molteplici interventi, intesi a rafforzarsi reciprocamente. Ad esempio, possono combinare le infrastrutture con la formazione, programmi per lo sviluppo delle piccole imprese e per il trasferimento di tecnologia in un singolo territorio. Persino un programma specifico settoriale o tematico è probabile che includa molteplici interventi o misure. Ciò consegue dalla comprensione che molti dei problemi persistenti, strutturali siano multi-dimensionali e che possano essere affrontati se mutano allo stesso tempo queste diverse dimensioni.
- Sono fatti su misura per i bisogni dei contesti in cui hanno luogo, mentre molti interventi pubblici sono standardizzati per tutti i contesti. Così è probabile che i programmi per promuovere la nascita di imprese nella Germania settentrionale o nel Portogallo meridionale possano condividere gli scopi, ma che il loro approccio a ciò che stanno facendo sia diverso, riflettendo le circostanze, la storia, le risorse e le strategie nazionali o regionali in quei diversi territori.
- Sono comunque programmati e finanziati in un quadro più ampio nazionale o transnazionale. Così, anche se fatti su misura per contesti particolari, i programmi socio-economici sono spesso guidati da una concezione, strategia o politica più ampia. Ciò vale per i Fondi Strutturali Europei, modellati da un impegno generale alla coesione socio-economica attraverso la riduzione delle disparità nel PIL pro capite e nelle altre condizioni in tutta l'UE. Ciò vale anche per molti programmi socio-economici nazionali e regionali.

Un bisogno di cambiamenti strutturali che contrastino i problemi persistenti dello sviluppo

Molteplici interventi per uno sviluppo multi-dimensionale

Corrispondenti alle caratteristiche dei contesti

Entro un quadro più ampio delle politiche

- Possiedono forti connotazione “dal basso” e anche “dall’alto”. Sono disegnati per rispondere ai bisogni e alle priorità di specifici attori e portatori d’interessi, che possono essere localizzati in un territorio o settore o altrimenti coinvolti in priorità come la protezione ambientale e le pari opportunità. Questi attori sono visti come *partners* nell’impresa per lo sviluppo socio-economico. In effetti, in molti programmi socio-economici che adottano un approccio di sviluppo locale, le parti assumono un ruolo primario nello stabilire le priorità, nel disegnare i programmi, nella realizzazione e persino nella gestione delle attività del programma.
- Essendo rivolti al cambiamento strutturale e sistemico, i programmi di sviluppo socio-economico potrebbero non raggiungere le loro ambizioni di lungo termine entro un singolo periodo di programmazione. Inoltre, poiché hanno ambizioni di lungo periodo, tali politiche e programmi solitamente concernono la sostenibilità e la capacità di durare delle realizzazioni legate allo sviluppo. È quindi comune per i programmi di sviluppo socio-economico comportare non solo realizzazioni convenzionali come sistemi di trasporto migliorati o nuovi corsi di formazione. Spesso possono anche includere le misure istituzionali e la capacità amministrativa che garantiranno la sostenibilità di queste realizzazioni per le generazioni future.

L’importanza del partenariato dal basso

Sviluppo di lungo periodo e sostenibilità

Possiamo collegare direttamente queste caratteristiche dello sviluppo socio-economico alla valutazione. Alcuni dei principali collegamenti sono riassunti nel riquadro 1.4.

Riquadro 1. 4 Implicazioni per la valutazione delle caratteristiche dei programmi di sviluppo socio-economico

Caratteristiche del programma	Assunzioni conseguenti	Implicazioni per la valutazione
Bisogni di sviluppo persistenti e strutturali	Natura di lungo periodo del cambiamento, raggiungere gli scopi richiederà tempo e cambiamento sistemico	La valutazione deve includere gli inizi del cambiamento di lungo periodo e generare sistemi per tenere traccia del cambiamento nel tempo. La valutazione dovrebbe considerare tanto il sistema in generale quanto le realizzazioni particolari.
Natura multi-dimensionale dei programmi e degli interventi	Si assume che gli interventi e le misure interagiscano e si rafforzino a vicenda	La valutazione deve analizzare l’interazione tra molti programmi/interventi. La valutazione dovrebbe considerare la complessità e le sinergie.
Programmi adattati ai contesti	I programmi e le misure divergeranno anche quando gli scopi saranno gli stessi. Anche i contesti divergeranno.	La valutazione deve considerare gli interventi nel loro contesto. Le valutazioni dovrebbero giudicare la pertinenza e contribuire a individuare che cosa funziona in contesti diversi. Leggi “general” saranno difficili da stabilire.
Entro un quadro più generale delle politiche	Ciascun programma di sviluppo socio-economico porta avanti in qualche modo gli scopi di una strategia più generale.	I valutatori possono derivare criteri di più alto livello da queste strategie generali ed anche dagli scopi di programmi particolari.
Il partenariato dal basso è importante	Le parti coinvolte dal basso sono sempre importanti. Talvolta articolano i propri bisogni e priorità attraverso la conoscenza locale/regionale e talvolta hanno voce dominante nelle fasi di progettazione e attuazione.	La valutazione deve impiegare metodi partecipativi e di coinvolgimento dal basso. Dove gli attori locali/regionali sono dominanti (ad es.: sviluppo territoriale/locale) la valutazione dovrebbe sostenere l’autogestione/autodirezione
Sostenibilità	I programmi comporteranno il cambiamento sistemico per promuovere la sostenibilità delle realizzazioni del programma.	La valutazione si dovrebbe concentrare su quei cambiamenti sistemici-incluso lo sviluppo delle capacità che influenzano la sostenibilità

Il riquadro 1.4 comincia a spiegare perché alcuni argomenti trovino enfasi in questa GUIDA. L'enfasi che viene data al tenere traccia dei cambiamenti di lungo periodo, allo sviluppo di capacità, alle interazioni e sinergie tra misure e ai metodi partecipativi consegue direttamente dalle caratteristiche dei programmi di sviluppo socio-economico e dalle assunzioni che essi contengono.

Un aspetto di questa tavola che deve essere enfatizzato riguarda il partenariato. È proprio perché lo sviluppo socio-economico presenta molte sfaccettature, connettendo diversi interventi da diverse politiche e coinvolgendo diverse agenzie e attori (formali e informali) che il partenariato è diventato così importante nella valutazione. Molti programmi a livello europeo sono basati sul partenariato così come lo sono la maggior parte dei programmi sostenuti a livello nazionale e regionale. In effetti, nei programmi dei Fondi Strutturali, il "principio del partenariato" è incorporato nei regolamenti. Il partenariato presenta particolari sfide per la valutazione.

Le parti condividono sempre qualche impegno comune; altrimenti non si farebbero coinvolgere nei programmi di sviluppo socio-economico. Tuttavia, hanno anche i propri interessi. Tali interessi comuni e specifici richiedono che le valutazioni e i *manager* del programma incorporino quelli che talvolta appaiono come obiettivi, domande valutative e criteri contraddittori nei loro piani. In una certa misura, le valutazioni possono affrontare tale fenomeno incorporando in maniera attenta le diverse "voci" dalle parti. Vedremo come ciò possa essere fatto nella Parte 2 della GUIDA. Esistono anche metodi che possono essere utilizzati per integrare i molteplici criteri dei portatori d'interessi (vedi Parte 4). Ad ogni modo, lavorare in un contesto di partenariato ha anche delle implicazioni per il ruolo dei valutatori o dei gruppi di valutazione. Questi devono andare oltre la semplice raccolta passiva delle diverse priorità dei portatori d'interessi. I valutatori devono assumere un ruolo più attivo per sostenere il consenso-costruendolo sia all'inizio, quando vengono disegnate le valutazioni, che per tutto il ciclo della valutazione, anche quando i risultati vengono diffusi e le conclusioni discusse. Coordinare, negoziare e facilitare il consenso costituiscono delle capacità altrettanto necessarie.

Valutare in un contesto di partenariato

Il contesto delle politiche dell'UE

Come già fatto notare, tutti i programmi di sviluppo socio-economico si collocano nel più ampio contesto delle politiche. Ciò vale per i Fondi Strutturali Europei allo stesso modo che per i programmi a livello degli stati membri.

I programmi dei Fondi Strutturali hanno i loro propri orientamenti e specifiche priorità orizzontali. Le priorità orizzontali per il periodo 2000-2006 sono: occupazione e risorse umane, sviluppo sostenibile, ambiente, pari opportunità per uomini e donne, società dell'informazione e sviluppo locale. I Fondi Strutturali sono anche inseriti in una più ampia agenda delle politiche europee, che sempre di più modella il contenuto dei programmi.

È importante menzionare le principali direttrici delle politiche che stanno modellando gli approcci allo sviluppo socio-economico in Europa dal momento che queste hanno implicazioni per il focus generale di una valutazione e per i criteri particolari che potrebbero essere applicati per

Priorità orizzontali per i programmi europei di sviluppo

giudicare il successo di un programma.

Le principali politiche che influenzano i programmi di sviluppo socio-economico includono:

La politica di coesione della Comunità il cui obiettivo è di ridurre le disparità-solitamente misurate in termini di PIL pro capite tra le regioni più e meno sviluppate. La politica si prefigge di “sostenere quelle azioni che hanno più probabilità di contribuire alla riduzione delle disparità economiche, sociali e territoriali nell’Unione” (CEC 2001). Fa questo concentrando le risorse nelle aree che sono in ritardo di sviluppo. La maggior parte di questi fondi è allocata alle regioni in cui il PIL pro capite è inferiore al 75% della media dell’UE. La politica non affronta direttamente le disparità, ma piuttosto è incentrata sugli interventi che influenzano le presunte determinanti della crescita economica- infrastrutture fisiche, inclusi il trasporto, le risorse umane e la capacità di gestire gli investimenti e i servizi- specialmente attraverso un settore delle PMI vitale, un’amministrazione pubblica efficace e attraverso le tecnologie dell’informazione.

*Ridurre le
disparità
regionali*

La strategia di Lisbona e il processo seguito all’incontro speciale del Consiglio Europeo nel marzo del 2000 hanno convenuto una nuova strategia generale con un obiettivo a dieci anni di fare dell’Unione “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010, capace di una crescita economica sostenibile, con una migliore e maggiore occupazione e una maggiore coesione sociale”. Mentre il processo di Lisbona ha continuato ad evolvere (aggiungendo le componenti ambientale, dello sviluppo sostenibile, dell’imprenditorialità e competitività in occasione dei successivi Consigli Europei), il nucleo centrale cerca di integrare filoni ben stabiliti delle politiche europee. In particolare, mette insieme le politiche dell’occupazione e della competizione che risalgono già al libro bianco “Delors” del 1993 sulla Crescita, Competitività e Occupazione (COM [93] 700 final) e i sistemi di solidarietà sociale, *welfare* e occupazione che comprendono quello che talvolta viene chiamato il Modello Sociale Europeo.

Ciò è stato rinforzato dalla **Strategia Europea per l’Occupazione** che si sovrappone e rinforza il processo di Lisbona, ad esempio, enfatizzando le dimensioni sociali come quella della riconciliazione tra vita lavorativa e familiare e migliorando l’occupazione per coloro che sono svantaggiati nel mercato del lavoro e anche cercando di migliorare l’occupabilità e di contribuire alla piena occupazione. La Strategia Europea per l’Occupazione è anche collegata ai Fondi Strutturali ed esiste un impegno ad integrarla con i Piani d’Azione per l’Occupazione degli stati membri.

Sono questi orientamenti delle politiche che influenzano la natura dello sviluppo socio-economico in un contesto europeo. I collegamenti tra queste diverse politiche e i Fondi Strutturali sono più evidenti in relazione ai nuovi stati membri. Ad esempio, le misure per l’ambiente legate alla strategia per lo sviluppo sostenibile approvate dal Consiglio Europeo di Goteborg e le priorità per le risorse umane collegate specificamente all’agenda di Lisbona sono sottolineate in linee guida offerte dalla Commissione Europea (Comunicazione dalla Commissione: Linee guida indicative ulteriori per i paesi candidati COM2003 110 final). Anche se ci

*Combinare le
dimensioni
economica e
sociale*

possono essere differenze nell'enfasi tra coloro che sottolineano la solidarietà e coloro che enfatizzano la deregolamentazione del mercato del lavoro, esiste un ampio consenso sul fatto che lo sviluppo debba abbracciare entrambe le dimensioni economica e sociale.

Le valutazioni dello sviluppo socio-economico, devono quindi tenere conto di questo "oggetto" molto particolare della valutazione. Tuttavia, la descrizione precedente delle recenti tendenze delle politiche sottolinea anche alcune delle sfide alla valutazione poste dallo sviluppo socio-economico come oggetto della valutazione. Ad esempio:

Le sfide delle politiche per la valutazione

- Molte politiche e programmi (ad esempio per lo sviluppo sostenibile, l'imprenditorialità, ecc.) sono oggetti complessi a struttura mista. Quindi, lo sviluppo sostenibile mette le risorse sociali ed economiche assieme alle risorse naturali e alle capacità umane. La società dell'informazione e della conoscenza combina elementi organizzativi, tecnologici e istituzionali. La valutazione di questi elementi solleva problemi metodologici su come definire l'oggetto e su come sapere se i miglioramenti o gli obiettivi siano stati raggiunti.
- Nel contesto dei Fondi Strutturali Europei e di altri interventi per lo sviluppo socio-economico, le priorità orizzontali sono rafforzate ulteriormente dalle politiche trasversali. Molte iniziative socio-economiche richiedono l'integrazione delle risorse, delle misure e dei meccanismi d'attuazione. Tali iniziative articolate in molteplici misure avvengono in "siti" che si sovrappongono (possono esserlo in relazione allo spazio, alle istituzioni o settori). Valutare misure integrate e come le parti che le compongono interagiscono tra loro è parte della complessità che caratterizza i programmi di sviluppo socio-economico.
- In parte a causa della natura integrata e a struttura mista degli oggetti da valutare, si porrà spesso il problema di scegliere l'unità di analisi più appropriata. Questo rappresenta in parte il problema di decidere se ciò che deve essere valutato coincide con una misura specifica, o il programma nel suo complesso o la politica in generale. Solleva anche problemi di aggregazione e disaggregazione: se disaggregare iniziative complesse nelle loro componenti e giudicare il successo di ciascuna oppure cercare di definire una misura aggregata che potrebbe rivelarsi non molto significativa dal punto di vista pratico. (Ad esempio, può esserci una singola misura per migliorare lo sviluppo sostenibile?). In pratica, la scelta dell'unità di analisi è probabile che sia caratterizzata da compromessi e da giudizi sui *trade-off* tra apprendere maggiormente sugli specifici aspetti degli interventi, rispetto ad offrire approfondimenti relativi al quadro più in generale.
- Alcuni programmi e politiche per lo sviluppo socio-economico possono essere valutate con diversi quadri logici valoriali. In termini generali, per esempio, le disparità economiche dovrebbero essere giudicate a livello locale, regionale, nazionale o europeo? In relazione alle particolari priorità orizzontali come le pari opportunità, devono essere giudicate nel quadro di riferimento del mercato del lavoro o in relazione a criteri come l'equilibrio tra la vita familiare-lavorativa o come i contributi che queste politiche offrono alla solidarietà sociale?

A molte delle “grandi” domande valutative che possono essere poste su queste politiche o simili non si può rispondere a livello di programma. Per esempio, stimare la misura della “convergenza” tra gli stati membri e tra le regioni comporterà di solito delle analisi comparative a livello europeo dei dati sulla crescita economica, sulla produttività e sui redditi personali. Tuttavia, le valutazioni dei programmi possono contribuire all’interpretazione delle valutazioni delle politiche, di gran lunga di più ampia scala. Possono anche fornire un diverso tipo di evidenza: su ciò che sta veramente accadendo sul campo; sul raggiungimento degli obiettivi delle misure; sulla qualità e quantità delle risorse e delle realizzazioni dei programmi; sulle reazioni e sul grado di soddisfazione dei portatori d’interessi; e sul modo in cui i programmi sono gestiti e attuati.

Il contributo dei programmi alla valutazione delle politiche

Supporti teorici dello sviluppo socio-economico

Abbiamo già notato che un’area della teoria rilevante per la valutazione dei programmi di sviluppo socio-economico concerne lo sviluppo stesso. L’insieme principale di assunzioni e teorie utilizzate per spiegare e interpretare i risultati dei programmi di sviluppo socio-economico è conseguenza del pensiero contemporaneo sullo sviluppo socio-economico.

Mentre tradizionalmente (probabilmente sino alla fine degli anni “70) l’enfasi era posta sulla gestione della domanda attraverso sussidi regionali ed altre sovvenzioni (ad es. sussidi ai disoccupati), il pensiero corrente è diretto più all’offerta o alla capacità. Questo può assumere varie forme: mobilitazione delle risorse sottoutilizzate, aumento della capacità e del valore delle risorse esistenti e trasferimento di nuove risorse in una regione o in un settore.

Dalla domanda all’offerta e alla capacità

Esempi di alcune delle più comuni tra queste assunzioni e teorie includono:

- **Economia della conoscenza.** La nozione di un’economia caratterizzata dalla produzione, diffusione e applicazione dell’informazione e del know-how come prodotti in se stessi, e l’utilizzo generale di nuovi sistemi di produzione consistenti nell’applicazione delle informazioni e delle conoscenze per la produzione di prodotti e servizi.
- **Capitale umano.** Riconosce che le risorse umane, in particolare i tassi di alfabetizzazione e istruzione, la sanità e l’aspettativa di vita in generale, creano le condizioni per la produttività che rende i gruppi sociali in grado di trasformare il proprio capitale umano in una maggiore prosperità economica.
- **Capitale sociale.** Anch’esso collegato al benessere umano, ma ad un livello sociale piuttosto che individuale, attraverso le reti sociali e istituzionali (tra le quali, ad esempio, il partenariato e le associazioni) che sostengono un’azione sociale efficace. Questa include la fiducia a livello sociale, le norme, le reti, i sistemi politici e giuridici che sostengono la coesione sociale.
- **Esclusione sociale.** Si concentra sulle disparità tra individui e comunità nell’accesso e nelle opportunità legate ai servizi,

Il ‘Know-how’ e la sua applicazione come prodotto e fattore che contribuisce alla produzione

La produttività della forza lavoro

Sostenere delle relazioni umane efficaci

Disparità nell’accesso ai

all'occupazione e alle infrastrutture. L'esclusione sociale ha un impatto sull'equilibrio e la sostenibilità dello sviluppo economico, dello sviluppo dell'occupazione e delle risorse umane, della protezione e trasformazione ambientale e della promozione delle pari opportunità. Il miglioramento della coesione economica e sociale è diventato uno degli obiettivi prioritari dell'UE e rappresenta un concetto vasto legato alle politiche per l'occupazione, la protezione sociale, la casa, l'istruzione, la sanità, le informazioni e comunicazioni, la mobilità, la sicurezza e giustizia, il tempo libero e la cultura.

beni, servizi e al mercato del lavoro

- **Trasferimento delle tecnologie.** Assume che il trasferimento delle tecnologie, reso possibile grazie all'accessibilità dei beni pubblici, consenta alle regioni meno sviluppate di colmare il divario. La capacità di assorbire e imitare è, secondo queste teorie, più importante che essere l'innovatore iniziale.

L'imitazione riduce le disparità

Un'importante fonte d'idee per le politiche regionali e strutturali deriva da quella che viene spesso chiamata "nuova geografia economica". Due teorie sono più comunemente associate a questa scuola:

- *Vantaggio comparato locale.* Assume che le regioni abbiano un potenziale di crescita quando sfruttano il loro vantaggio comparato specifico. Questo può assumere varie forme: vantaggio comparato in termini commerciali (beni e servizi) e vantaggio comparato in termini non commerciali di beni "di posizione" (paesaggio e cultura, spesso presupposti per il turismo).
- *Poli di crescita.* Secondo questa teoria, la crescita può richiedere all'inizio una concentrazione a livello regionale che, in principio, porterà ad un aumento delle disparità piuttosto che ad una loro riduzione. Tuttavia, si assume che tali disparità vengano successivamente erose e che la crescita si diffonderà.

Sfruttare ciò che è distintivo

Concentrazione prima che le disparità si riducano

Queste diverse teorie che sostengono le priorità delle politiche come la coesione, la Strategia Europea per l'Occupazione e il processo di Lisbona hanno implicazioni per la valutazione. Ad esempio:

- Data l'importanza dell'addizionalità degli investimenti pubblici secondo la teoria neoclassica della crescita diventa importante stabilire se gli investimenti pubblici sono di fatto addizionali o se semplicemente sostituiscono (o spiazzano) investimenti che altrimenti si sarebbero comunque verificati. Come potremo vedere, valutare l'addizionalità, le distorsioni e lo piazzamento sono elementi comuni nella valutazione dello sviluppo socio-economico.
- Data l'importanza di dirigere le nuove risorse a quelle regioni e aree d'investimento dove il potenziale è massimo, mostrare la misura in cui le risorse sono adeguatamente indirizzate e, di fatto, raggiungono i beneficiari previsti, rappresenta un'importante attività per i valutatori. L'interazione tra metodi basati sulla disparità tematica e regionale nell'allocare le risorse suscita anch'essa interesse tra i valutatori dei programmi socio-economici, poiché i criteri tematici possono ostacolare gli interventi in quelle regioni e per quei beneficiari che sono maggiormente in ritardo di sviluppo.

Perché l'addizionalità è importante

Le risorse del programma sono indirizzate?

In molti casi, i modi in cui la valutazione dei programmi contribuisce a rispondere ai grandi interrogativi sulle politiche è attraverso una comprensione qualitativa di ciò che sta veramente accadendo sul campo. Ad esempio, molte delle idee fondanti le teorie dello sviluppo socio-economico sottolineano l'importanza della tecnologia come risorsa per la crescita. Le valutazioni di un programma socio-economico in questo quadro delle politiche devono quindi:

- Chiarire quali tipi di investimento tecnologico siano in atto, per esempio, nelle infrastrutture, nella formazione, investimenti delle imprese in nuove attrezzature.
- Valutare la qualità di questi investimenti in relazione, ad esempio, alla loro pertinenza, comprensione e utilità percepita dagli attori locali e regionali.
- Cercare l'evidenza di quanto efficacemente, rapidamente e con quale grado di consenso queste misure tecnologiche stiano venendo attuate.
- Individuare quali tipi di primi risultati e conseguenti cambiamenti sembrano verificarsi come risultato dell'impiego di queste risorse.
- Considerare in che misura le innovazioni osservate sembrano essere sostenibili e si stiano sviluppando nuove capacità piuttosto che benefici una tantum.

Le valutazioni dei programmi contribuiscono a comprendere cosa avviene sul campo

Questo tipo d'informazione "sul campo" e qualitativa può rendersi utile alla valutazione in vari modi. Essa può:

- Aiutare i dirigenti del programma e altri portatori d'interessi a comprendere meglio che cosa stia accadendo, consentendo loro di migliorare l'indirizzo, la gestione e l'attuazione dei loro programmi.
- Rassicurare gli attori politici che le risorse finanziarie stanno venendo spese per le finalità per cui originariamente erano state rese disponibili, ben prima del completamento del programma.
- Fornire informazioni sul contesto che in modo più generale consenta ai valutatori, che stanno giudicando l'efficacia degli strumenti delle politiche, di interpretare i loro risultati.

Aiutare i dirigenti del programma

Dare conto del denaro pubblico

Fornire il contesto per la valutazione delle politiche

Il valore aggiunto comunitario

Sebbene questa GUIDA non si occupi esclusivamente della valutazione degli interventi dei Fondi Strutturali europei buona parte di quanto suggerisce riguarda questi programmi. Spesso le valutazioni considerano il "valore aggiunto comunitario" degli interventi. Non esiste un modo giusto o sbagliato per individuare e misurare il valore aggiunto comunitario e l'esame di questo dovrà essere adattato agli specifici interventi e allo specifico contesto. Esistono comunque alcuni punti di partenza :

- In primo luogo dovrebbero essere considerati i principi che giustificano l'intervento. Questi includono i principi di partenariato, sussidiarietà e addizionalità. La programmazione e l'attuazione hanno coinvolto la parti appropriate? Le decisioni chiave sono state prese al livello appropriato più basso? Gli interventi sono stati addizionali a ciò che sarebbe altrimenti accaduto?
- In secondo luogo dovrebbe essere valutato come l'intervento

contribuisca (o abbia contribuito) più in generale all'agenda delle politiche dell'UE (politica di coesione, strategia di Lisbona, strategia europea per l'occupazione, le pari opportunità, ecc.).

- In terzo luogo dovrebbe essere valutata la misura in cui ci sono stati impatti sulle istituzioni e sui sistemi, tra i quali lo scambio e trasferimento transnazionale delle buone pratiche o la diffusione sistematica delle politiche in seguito al finanziamento dell'intervento da parte dell'UE (a questo proposito, come discusso nella parte 3 della GUIDA, gli stessi interventi dell'UE hanno rappresentato uno stimolo per la promozione di una cultura valutativa).
- In quarto luogo la valutazione del valore aggiunto comunitario dovrebbe considerare la misura della complementarità tra gli interventi dell'UE e gli strumenti nazionali.

Per fornire un giudizio equilibrato, questi e altri aspetti del valore aggiunto comunitario dovrebbero essere considerati rispetto ai relativi costi di transazione.

Fare il meglio in un mondo imperfetto

Sia i valutatori che gli attori politici possono avere aspettative molto ambiziose su che cosa la valutazione possa ottenere nel contesto di un particolare programma o politica. In un mondo ideale, i programmi sono ben strutturati, i dati amministrativi sono sempre disponibili, le valutazioni sono commissionate al momento giusto, i promotori dei programmi sono chiari sui loro obiettivi, la giustificazione per gli interventi è stata ben indagata e articolata, sono state rese disponibili risorse adeguate e commisurate agli scopi che si stanno perseguendo, sono disponibili le capacità necessarie per mettere assieme un gruppo di valutazione, le assunzioni delle politiche rimangono costanti per tutto l'arco del programma in questione e, attraverso la buona programmazione, le realizzazioni della valutazione arriveranno in tempo a influenzare la revisione delle politiche e le riprogrammazioni pianificate in anticipo.

Un mondo ideale...

Non sorprendentemente il mondo reale spesso non è così! Le priorità delle politiche cambiano o si evolvono mentre il programma è ancora in corso, le valutazioni ex ante non sono state condotte in modo appropriato, gli obiettivi del programma sono un compromesso tra priorità in conflitto tra loro di diversi portatori d'interessi, conosciamo gli indicatori che vorremmo raccogliere ma i dati non sono disponibili e il ciclo della valutazione non è sincronizzato con il ciclo della politica. In tutte queste circostanze sin troppo familiari, la valutazione può ancora fornire un contributo. Ma questo richiede un approccio su binari paralleli.

...che raramente esiste

In primo luogo, i valutatori devono avere la volontà di produrre ciò che possono nei limiti delle risorse e dei contesti istituzionali disponibili, riconoscendo allo stesso tempo i limiti di ciò che è possibile affermare con certezza. Il pericolo risiede nel fatto che, in reazione alle pressioni contrattuali, i valutatori cerchino di promettere più di quello che sono in grado di consegnare o tentino di arrivare a conclusioni più solide di quanto possano essere consentite dall'evidenza disponibile.

Produrre ciò che è possibile...

Un secondo approccio che deve essere seguito allo stesso tempo consiste nel riconoscere i problemi di risorse, dati, tempi, struttura del programma, pianificazione e delle capacità disponibili nel momento in cui la valutazione viene intrapresa. Su questa base, uno dei più importanti risultati di una valutazione può essere l'individuazione delle condizioni necessarie a migliorare la qualità, puntualità, pertinenza, e utilizzabilità delle valutazioni in futuro. La responsabilità di reagire a queste "scoperte" ricade su coloro che commissionano le valutazioni e che gestiscono i programmi. Questo fa parte dell'attività della costruzione di capacità valutativa, discussa in una certa misura nella parte 3 di questa GUIDA e nel connesso testo di riferimento 3. Naturalmente si verificheranno delle circostanze in cui le condizioni sono così carenti che sarebbe inopportuno effettuare una valutazione. Una conclusione simile potrebbe essere raggiunta sulla base di un "giudizio di valutabilità" (vedi testo di riferimento 2). Presumibilmente, in alcune circostanze l'opportunità di continuare con il programma può essere messa in discussione.

*mentre si
sviluppa la
capacità per il
futuro*

La maggior parte dei programmi ha luogo in circostanze meno estreme, per quanto imperfette possano essere. Non dovremmo sottovalutare il valore neanche di limitate quantità d'informazioni sistematiche quando nessuna esisteva all'inizio. Come minimo, il processo di programmazione di una valutazione può contribuire a chiarire le idee al di là dell'informazione o dei risultati generati, identificando la logica dell'intervento, discutendo le risorse disponibili e individuando i punti in cui i risultati della valutazione potrebbero influenzare le decisioni sulla riprogrammazione.

1.5 REGOLE AUREE

Questa parte della GUIDA ha introdotto alcune delle principali questioni sulla valutazione dello sviluppo socio-economico. Alcune regole di buona prassi, faticosamente conquistate attraverso l'esperienza maturata durante la programmazione, assegnazione e uso della valutazione, sono racchiuse nelle argomentazioni sui benefici della valutazione, sulla natura dei suoi compiti e sugli specifici requisiti delle politiche di sviluppo socio-economico. In modo sintetico, queste "regole auree" sono state raggruppate come segue:

1. Ricordarsi che si valuta per migliorare i programmi, non per svolgere l'incarico della valutazione come fine a se stesso. Nella fase di programmazione di una valutazione chiedersi sempre: come i risultati miglioreranno le vite dei cittadini, la prosperità e il benessere delle regioni e la competitività degli attori dell'economia. Se non riuscite a rispondere in modo positivo a queste domande, forse dovrete ripensare alla necessità di effettuare una valutazione o, come minimo, al modo in cui è stata disegnata.
2. Allineare i cicli temporali delle valutazioni con quelli dei programmi e delle politiche è un obiettivo valido. Questo è il modo per garantire che le valutazioni diano il massimo contributo. È meglio concludere una valutazione incompleta o imperfetta in tempo rispetto a migliorare la valutazione del 10% e mancare il momento in cui gli attori politici e i dirigenti del programma possono trarre beneficio dai risultati della valutazione.

3. Diversi portatori d'interessi, ad esempio *attori politici*, professionisti, manager e cittadini, hanno aspettative diverse dalla valutazione. Se un importante vantaggio di un portatore d'interesse viene ignorato, ciò probabilmente indebolirà una valutazione, perché verrà disegnata male e/o i suoi risultati non avranno credibilità. Coinvolgere gli attori politici e i responsabili dei programmi garantirà che essi tengano in seria considerazione i risultati. Individuate i vostri portatori d'interessi, scoprite i loro interessi nella valutazione e coinvolgeteli!
4. Le valutazioni devono essere interamente integrate nella programmazione e gestione del programma. I dirigenti dei programmi devono pensare alla valutazione come una risorsa: una fonte di *feedback*, uno strumento per migliorare l'attuazione, un campanello di allarme dei problemi (e soluzioni) e un modo per sistemare le conoscenze. La valutazione non rappresenta solamente un'imposizione dall'esterno. Naturalmente, tale verità ha delle implicazioni per i valutatori, che devono farsi carico dei problemi espressi dai *manager* dei programmi (e relativi partneri) e cercare di tenere in seria considerazione il loro bisogno di risposta a domande difficili.
5. Per trovare una adeguata collaborazione tra i diversi gruppi che formano la comunità di professionisti delle valutazioni svolte contemporaneamente occorre costruire ponti tra loro e rafforzare il gruppo stesso. I ponti devono essere costruiti ai livelli nazionale, regionale ed europeo tra le diverse tradizioni dei valutatori, scienziati sociali, economisti, analisti politici e consulenti di direzione. Quindi, organizzate conferenze e sostenete lo scambio professionale per garantire la diffusione delle conoscenze e del *know-how*. Questo costituisce un modo di costruire le capacità. A un livello inferiore, la priorità è rappresentata dall'integrazione e combinazione delle diverse capacità e competenze tra i gruppi di valutazione.
6. La valutazione non è solo guardarsi indietro per giudicare il successo o fallimento e attribuire le responsabilità. Ha un contributo da offrire ad ogni fase del ciclo del programma. In particolare la valutazione può, già nelle fasi iniziali, rafforzare i programmi, contribuendo e rivelare le logiche dell'intervento e le debolezze del disegno del programma, consentendo azioni correttive tempestive.
7. Non è più accettabile raccogliere grandi quantità di dati nella convinzione che questi alla fine forniranno risposta a tutte le domande valutative. La semplice raccolta di dati è quasi sempre inefficiente. Questo non significa che i sistemi di dati non siano essenziali, ma devono essere realizzati nelle fasi iniziali (vedi Parte 4). Ad ogni modo, attraverso il chiarimento delle assunzioni e del tipo di valutazione necessario e attraverso il ricorso alla teoria disponibile, le valutazioni possono essere più focalizzate e offrire un maggior rendimento delle risorse impiegate.
8. Il contesto delle politiche fornisce un importante quadro dentro il quale deve essere collocata la valutazione. Naturalmente le

politiche cambiano o sono costantemente ridefinite in termini diversi e con lievi modifiche delle priorità. Tuttavia è sempre necessario tenere d'occhio il dibattito e le decisioni politiche per assicurarsi che le valutazioni siano ricettive delle priorità delle politiche. I criteri più generali che devono essere disegnati per le valutazioni solitamente derivano dal più ampio quadro delle politiche.

9. Sebbene abbiamo affermato che tutti portatori d'interessi sono importanti (vedi punto 3 sopra) l'enfasi sullo sviluppo socio-economico attribuisce particolare rilevanza a un gruppo importante e spesso trascurato: i beneficiari diretti degli interventi del programma. Integrare nelle valutazioni l'opinione di questi beneficiari, comunità locali, gruppi marginalizzati, nuove entità economiche, implica qualcosa di più della semplice richiesta della loro opinione. Comporta anche incorporare i loro criteri e giudizi nella valutazione e accettare che la loro esperienza e i loro benefici offrano la giustificazione degli interventi del programma. Ciò è coerente con la logica degli approcci dal basso, partecipativi e decentralizzati, ultimamente così frequenti nel contesto dello sviluppo socio-economico. È anche il motivo per cui i metodi interattivi e partecipativi sono diventati una parte importante della "cassetta degli attrezzi" a disposizione del valutatore.
10. Siate pragmatici! Viviamo in un mondo imperfetto dove le risorse sono limitate, gli amministratori non sono sempre efficienti, il coordinamento è imperfetto, la conoscenza è frammentaria e i dati spesso non disponibili. Vale tuttavia la pena procedere a piccoli passi, lavorare con ciò che è disponibile e aumentare, per quanto modestamente, l'efficienza e la legittimità dei programmi pubblici. Anche risultati modesti possono fare una grande differenza - specialmente quando tutto ciò è inserito nella prospettiva di lungo periodo di costruire capacità e permettere valutazioni più ambiziose per il futuro.

PARTE 2 DISEGNARE E REALIZZARE LA VALUTAZIONE PER LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO

Questa seconda parte della GUIDA fornisce indicazioni sul progetto e sulla realizzazione della valutazione per lo sviluppo socio-economico. Esamina rispettivamente: il progetto e la programmazione della valutazione, l'attuazione e la gestione degli incarichi della valutazione.

2.1 DISEGNARE E PROGRAMMARE LA VALUTAZIONE

La valutazione e la programmazione

Nella prima parte di questa GUIDA abbiamo enfatizzato come lo sviluppo socio-economico, non essendo una scienza esatta, sia complesso e incerto, se non altro per il fatto che esistono diverse teorie, non necessariamente compatibili tra loro, ciascuna delle quali supporta differenti strategie di sviluppo.

I documenti di programmazione rappresentano innanzi tutto una parte essenziale della fase di programmazione del ciclo del progetto e, pertanto, una risorsa fondamentale per le politiche di sviluppo socio-economico. Costituiscono, comunque, anche documenti delle politiche, che solitamente devono essere condivisi da molti attori, da diversi livelli territoriali e con valori, finalità e priorità molto diverse. Non sorprende, perciò, che questi documenti siano spesso vaghi, che cerchino di comprendere qualsiasi prospettiva del problema a volte in modo generico (anche se questo implica la frammentazione delle risorse disponibili) e che alcuni degli obiettivi identificati si contraddicano tra loro se non sono del tutto incompatibili.

I documenti di programmazione possono essere vaghi e incoerenti

Questo pericolo è più presente quando la complessità dei programmi aumenta, come nel caso della nuova generazione delle politiche di sviluppo socio-economico, ponendo l'accento sull'approccio territoriale, l'enfasi sulla sostenibilità, sul bisogno di partenariati estesi e/o di principi di pari opportunità.

Secondo una delle prospettive tradizionali, queste incertezze rendono arduo, se non impossibile, il compito di valutare i risultati dei programmi di sviluppo socio-economico. Si ritiene che in mancanza di obiettivi chiari, di una coerente teoria dell'intervento e di un disegno preciso del programma, l'identificazione dell'oggetto e dei criteri della valutazione diventi arbitraria e soggettiva. Qualunque siano i meriti di questa posizione, esiste un altro modo di guardare al problema. È proprio perché esistono molteplici obiettivi e un programma complesso che la valutazione diventa essenziale.

Idealmente, tali questioni valutative dovrebbero essere considerate nella fase di formulazione del programma e questo dovrebbe contribuire ad evitare i problemi, come il conflitto tra gli obiettivi. Concettualizzare i risultati attesi in termini operativi, e quindi misurabili (ad es. costruendo un sistema di monitoraggio e di indicatori sin dalle fasi iniziali), è un mezzo molto efficace per aiutare i decisori a formulare programmi migliori. Per questa ragione, coinvolgere la valutazione e i valutatori il prima possibile è un prerequisito per un buon programma di sviluppo socio-economico.

È importante notare che molte tecniche valutative (come il giudizio di valutabilità, la costruzione della teoria del programma e l'analisi SWOT-vedi

Nelle fasi iniziali, la valutazione

la Parte 4 e il testo di riferimento 2) possono essere utilizzate, sin dalle fasi iniziali, per chiarire le priorità di riferimento e la logica che sostiene gli interventi del programma.

contribuisce a chiarire la situazione di riferimento e le priorità per l'azione

Adottare le tecniche e un approccio valutativo sin dall'inizio aiuterà i portatori d'interessi a sviluppare un linguaggio comune, mentre l'individuazione di alcuni risultati intermedi tangibili e misurabili contribuirà all'inquadramento generale del processo di attuazione. Questo consente anche di stabilire delle "pietre miliari" che possono garantire che il processo rimanga sulla giusta rotta per tutto l'arco del programma.

Ma anche dopo la finalizzazione dei documenti di programmazione, il contributo della valutazione alla programmazione può rivelarsi molto importante. In questa fase la valutazione può contribuire a dare un significato a un insieme confuso di obiettivi e/o di una generica "lista della spesa" di possibili progetti. L'uso dei cosiddetti "modelli logici" contribuisce a costruire una mappa degli interessi e delle priorità politiche dei diversi portatori d'interessi. Se tali modelli sono sviluppati attraverso l'interazione tra i valutatori e gli attori politici, possono anche portare alla modifica della struttura del programma. Questo probabilmente rappresenta il più importante contributo della valutazione alla fase di programmazione.

È importante notare una verità rilevante e troppo spesso dimenticata: il valore della valutazione per gli attori politici consiste tanto nel porre domande quanto nel fornire risposte precise (questo è discusso più dettagliatamente di seguito). Una metodologia rigorosa e dati affidabili sono molto importanti e forniranno buone risposte alle domande valutative. Tuttavia, in ultima analisi, il valore aggiunto della valutazione per gli attori politici consiste nell'affrontarli con domande, del tipo: Quali erano gli obiettivi dell'esercizio? È veramente questa combinazione tra i diversi scopi ciò che vogliamo? Questo livello di risultati può essere considerato soddisfacente?

Il valore della valutazione molto spesso consiste nel porre domande e nel fornire le risposte corrette

In ogni caso creare le condizioni per rispondere il più precisamente possibile alle domande valutative rimane un obiettivo importante. In questo contesto, quanto più è preciso il programma, tanto più sono espliciti i potenziali *trade-off*, e le sinergie tra i diversi scopi e obiettivi, quanto più è rigorosa la logica del programma, tanto più affidabile la teoria del programma (vale a dire, i legami causali tra le azioni progettate e i risultati attesi), quanto più esauriente il sistema di indicatori, tanto più coerente la sequenza dei risultati intermedi e del processo d'attuazione in corso, tanto più semplice e precisa sarà la valutazione. Una simile situazione ideale renderà i giudizi sul successo o fallimento del programma rigorosi, affidabili e utili. Aumenterà la *accountability* del sistema politico-amministrativo e svilupperà una migliore comprensione dei modi in cui lo scopo generale dello sviluppo sostenibile socio-economico può essere raggiunto.

La valutazione è più semplice quando la logica dei programmi è esplicita

Dal punto di vista di un possibile valutatore c'è un beneficio quando:

- Le finalità (o obiettivi) sono il più possibile espliciti e i concetti cui ci si riferisce sono comunemente definiti e compresi.
- Gli obiettivi sono collegati agli interventi (o gruppi di interventi) e a realizzazioni misurabili.
- Se gli interventi hanno obiettivi multipli a ciascuno di questi viene attribuito uno specifico peso.

- Gli obiettivi incorporano dei traguardi il cui raggiungimento può essere misurato. I traguardi dovrebbero avere esplicite scadenze e dovrebbero risultare dalle negoziazioni tra gli attori politici e i responsabili dell'attuazione.
- Esistono incentivi che in maniera non ambigua incoraggiano il raggiungimento degli obiettivi.

Queste condizioni assistono il processo di valutazione nel definire i criteri in relazione ai quali giudicare se un intervento possa raggiungere, stia raggiungendo o abbia già raggiunto un buon esito.

Nella pratica queste condizioni non sono frequenti e, come viene spiegato di seguito, il processo di valutazione stesso deve spesso contribuire a definire gli obiettivi e i criteri che riflettono le aspirazioni perseguite al momento della decisione degli interventi.

Qualunque sia la giustificazione degli obiettivi, essi forniscono un'importante insieme di criteri in relazione ai quali si possono giudicare i risultati degli interventi.

Programmare il lavoro di valutazione

Questa sezione discute più approfonditamente le diverse attività e le questioni necessarie per la programmazione del lavoro di valutazione. In particolare, si considera:

- La definizione dell'ambito e dell'oggetto della valutazione;
- L'individuazione e coinvolgimento dei portatori d'interessi;
- L'analisi della teoria del programma e degli obiettivi della politica che stanno alla base degli interventi.

Definire l'oggetto della valutazione

La decisione di valutare è un'opportunità per definire i limiti del programma dal punto di vista delle sue dimensioni istituzionali, temporali, settoriali e geografiche. Ciò è conosciuto come l'ambito della valutazione o l'"oggetto" della valutazione. Definire l'ambito di una valutazione equivale a chiedere: Che cosa si ha intenzione di valutare?

L'ambito della valutazione può essere specificato almeno sotto quattro aspetti:

- istituzionale (livello europeo, nazionale o locale);
- temporale (periodo di tempo considerato);
- settoriale (sociale, industriale, ambientale, agricolo, ecc.);
- geografico (quale parte del territorio europeo, quale regione, città, riserva naturale, ecc.).

L'ambito di un programma viene convenzionalmente definito dalla dotazione finanziaria, dal territorio interessato e dal periodo di programmazione. È comunque utile chiedersi innanzitutto:

- si intende limitare la valutazione ai fondi del programma o invece di

Ciò che ci si attende dalle valutazioni varierà a seconda delle

estenderla ad altri fondi nazionali, regionali o locali, che possono essere più o meno correlati al programma stesso?

- si intende limitare la valutazione agli interventi nell'area ammissibile o di estendere l'osservazione ad alcune aree adiacenti che presentano simili problematiche di sviluppo?
- si intende limitare la valutazione al finanziamento del ciclo del programma sotto esame o, in una certa misura, di includere il finanziamento dei precedenti cicli?

diverse fasi-ex ante, intermedia ed ex post.

L'ambito si riferisce a ciò che si sta valutando

Di norma è utile adottare una definizione relativamente ristretta dell'ambito di una valutazione. L'esperienza ha dimostrato che durante il processo della valutazione i portatori d'interessi potrebbero avere desiderio di esaminare quasi tutto. Per raggiungere delle conclusioni la valutazione dovrebbe essere limitata all'esame del programma e delle sue interrelazioni essenziali con altre politiche e interventi pubblici.

Il rischio di un'eccessiva estensione di quest'ambito è particolarmente elevato per le valutazioni ex ante. Queste si possono trasformare in esercizi di previsione o di congetture molto distanti dall'oggetto della valutazione. Nella valutazione ex ante è meglio limitare l'ambito della valutazione strettamente alle proposte del programma.

I committenti delle valutazioni sono spesso restii a restringere l'ambito delle domande valutative alle quali si aspettano di dare risposta. Un contributo che possono offrire i valutatori è di identificare le domande centrali per il successo del programma -un probabile risultato delle teorie dei programmi di sviluppo che individuano le logiche dell'intervento e il processo attuativo. Talvolta il miglior modo di ordinare le domande valutative per priorità e quindi di focalizzare la valutazione consiste nel discutere le limitazioni operative come il tempo e le risorse. A volte questa può essere l'attività chiave della fase iniziale.

Perché una valutazione sia utile le decisioni che verosimilmente verranno prese e che possono essere influenzate dalla valutazione devono essere espresse nel modo più preciso possibile. Spesso i committenti, non volendo influenzare troppo il gruppo di valutazione, sono restii a esprimere in anticipo le modifiche da apportare al programma o i loro dubbi in merito all'efficacia di una particolare azione. L'intenzione è lodevole: non rivelare nulla in anticipo per vedere se il gruppo di valutazione raggiunge le stesse conclusioni! Tuttavia l'esperienza dimostra che la valutazione ha ben poche probabilità di documentare le decisioni che si intende prendere se queste non sono conosciute in anticipo da coloro che raccoglieranno e analizzeranno i dati sul campo. La realtà socio-economica è altamente complessa e il gruppo di valutazione deve considerare un gran numero di osservazioni e opportunità per arrivare a miglioramenti. Non è realistico verificare ipotesi che suscitino poco interesse tra i funzionari, dirigenti e gli altri portatori d'interessi.

Individuare e coinvolgere i portatori d'interessi

Come abbiamo già visto, lo sviluppo socio-economico include diverse tipologie di progetti, programmi e politiche- ciò comporta che il numero di attori e delle parti interessate sia spesso piuttosto grande. L'esperienza della valutazione suggerisce che questo è ben lontano dal rappresentare un ostacolo per una buona valutazione. Al contrario offre opportunità che dovrebbero essere sfruttate per porre le domande valutative più appropriate

e fornire le risposte più utili.

Le attività sul campo hanno un impatto su tutti i portatori d'interessi coinvolti nella decisione pubblica. In particolare, l'enfasi sul principio di partenariato è basata sull'opinione che il coinvolgimento delle istituzioni non governative e degli attori della società civile migliorerebbero la qualità dello sviluppo socio-economico, sia dal punto di vista della definizione esauriente degli obiettivi che dell'agevolazione del processo d'attuazione.

Esistono molti portatori d'interessi che, in qualche modo, devono essere tutti coinvolti

Altri fattori che hanno rafforzato la tendenza verso il coinvolgimento di ampi e diversificati gruppi di istituzioni e attori sono l'influenza dei partenariati verticali e orizzontali, l'emergere di diversi livelli della *governance* e l'applicazione del principio di sussidiarietà, l'affermazione di priorità trasversali come lo sviluppo sostenibile o le pari opportunità e il riconoscimento del ruolo svolto dal capitale sociale per lo sviluppo socio-economico.

L'emergere dello sviluppo locale e territoriale, dove i diversi settori delle politiche e le fonti di finanziamento sono integrate nel tentativo di migliorare lo sviluppo socio-economico di un'area, rende l'individuazione dei portatori d'interessi e il loro coinvolgimento nel processo di formulazione dei programmi (l'approccio "dal basso" alla programmazione) un passaggio essenziale per l'esercizio nel suo complesso.

..specialmente in contesti di sviluppo locale dal basso

Persino in programmi e progetti più semplici esiste sempre un numero di attori i cui interessi vengono influenzati, positivamente o negativamente, dalle attività programmate o attuate.

In ogni caso, quindi, individuare gli attori potenzialmente (per le valutazioni *ex ante*) e realmente (per le valutazioni intermedie ed *ex post*) interessati, e in qualche misura coinvolgerli nel processo della valutazione è di grande importanza per tenere in considerazione i punti di vista, gli effetti indiretti o le conseguenze non volute, che possono essere molto significative per descrivere gli effetti, comprendere i nessi causali e giudicare i risultati.

L'enfasi sull'individuazione dei portatori d'interessi è stata sinora espressa in termini di benefici pratici: comprendere meglio il programma, porre domande migliori e ottenere informazioni di buona qualità. Tuttavia esiste una ragione in più per l'individuazione e il coinvolgimento dei portatori d'interessi. I valutatori, assieme ai dirigenti dei programmi, hanno interesse ad assicurare l'assimilazione dei risultati della valutazione. Solo in questo modo è verosimile che le persone coinvolte considerino seriamente le valutazioni e agiscano in risposta alle raccomandazioni, o definiscano le priorità d'azione in base ai risultati.

Il coinvolgimento incoraggia anche l'assimilazione dei risultati e delle scoperte della valutazione

La prima domanda che deve essere formulata, dopo la definizione dell'ambito della valutazione, è dunque piuttosto chiara: chi sono gli individui, i gruppi o le organizzazioni che hanno interessi nell'intervento da valutare e/o che potrebbero essere interessati al processo o ai risultati della valutazione stessa? Questa attività, nella terminologia valutativa, è chiamata "individuazione dei portatori d'interessi".

Individuare gli attori interessati o potenzialment e interessati.

Idealmente tale esercizio dovrebbe svolgersi prima di definire i dettagli della

valutazione da effettuare: prendendo in considerazione i loro punti di vista, è possibile scegliere le domande più rilevanti cui si dovrebbe rispondere. Ma anche nel caso in cui questo non sia possibile, ad esempio perché non è stato possibile individuare tutte le parti interessate nella fase iniziale, è comunque preferibile che vi sia un qualche coinvolgimento.

La seconda domanda che dovrebbe essere formulata è: come è possibile assicurarsi che i portatori d'interessi forniscano gli elementi essenziali al progetto, alla gestione o al contenuto dell'esercizio valutativo?

Il coinvolgimento dei portatori d'interessi può avere luogo a diversi livelli:

- Come minimo i valutatori dovrebbero assicurarsi che i portatori d'interessi forniscano evidenze (dati, informazioni, giudizi, ecc.) che facciano parte del processo valutativo. Si possono usare a questo proposito molti metodi e tecniche descritte nel testo di riferimento 2: interviste personali, indagini, gruppi di approfondimento, ecc.
- All'estremità opposta di questo continuum i portatori d'interessi possono essere coinvolti nella direzione dell'intero studio, inclusa la definizione delle priorità, delle domande valutative e dei relativi criteri. Spesso ciò significa il coinvolgimento nel Comitato di Pilotaggio del progetto di valutazione, come vedremo quando discuteremo la gestione del processo valutativo.

I portatori d'interessi dovrebbero contribuire al progetto della valutazione

In pratica, il coinvolgimento dei portatori d'interessi in molti programmi si situa in qualche punto nel mezzo. Se la partecipazione dei portatori d'interessi nel Comitato di Pilotaggio è limitata alle parti ufficiali, istituzionali e sociali, è pratica comune dare in qualche modo una possibilità di *feedback* ad altri attori in grado di fornire informazioni e giudizi, attraverso la diffusione di rapporti, riunioni ad hoc e strumenti simili.

Teorie del programma e modelli logici

La fase di consultazione dei portatori d'interessi offre anche l'opportunità di ricostruire la logica del programma prima del suo avvio. Come abbiamo visto nella parte 1 della GUIDA esistono teorie diverse e spesso in contrasto tra loro, alla base degli interventi in questo campo.

Idealmente, ogni politica o programma dovrebbe dichiarare espressamente la serie di assunzioni sulla base delle quali l'obiettivo desiderato - nel nostro caso, lo sviluppo socio-economico - può essere raggiunto attraverso l'allocazione delle risorse e il finanziamento degli interventi.

Ogni politica e programma dovrebbe dichiarare le assunzioni sottintese, supportate dall'evidenza

Un passo ulteriore nella programmazione della valutazione, quindi, è di ricostruire la logica del programma che sta alla base dell'oggetto della valutazione. Ciò consiste principalmente nel giudicare la capacità del programma di raggiungere gli scopi prefissati (ad es.: lo sviluppo). Una chiara individuazione delle ragioni per le quali ci si dovrebbe aspettare ciò, rappresenta un'importante preconditione per porre le domande valutative corrette.

Ciò enfatizza il fatto che la programmazione e la valutazione sono interrelate. I dirigenti e i pianificatori dei programmi devono essere

consapevoli del fatto che sono disponibili strumenti che aiutano a ricostruire i nessi che collegano gli obiettivi generali del programma, gli obiettivi specifici intermedi, le attività implementate e, infine, i risultati e le conseguenze di queste attività. La parte 4 di questa GUIDA (e il testo di riferimento 2) discute e fornisce esempi di vari strumenti e tecniche (modelli logici, quadri logici, teoria del programma, teoria del cambiamento) che possono contribuire alla ricostruzione delle logiche d'intervento del programma e delle fasi dell'attuazione.

Assieme alla consultazione e analisi dei portatori d'interessi, l'applicazione di questi metodi può contribuire ad indicare i possibili aspetti critici dell'attuazione del programma e, quindi, a focalizzare la valutazione in modo appropriato.

Definire le domande e i criteri valutativi

Definire le domande valutative

Definire le domande valutative rappresenta una parte essenziale della fase d'avvio di qualsiasi esercizio di valutazione.

Le domande valutative possono essere poste a diversi livelli. Possono essere:

- Domande *descrittive* intese ad osservare, descrivere e misurare i cambiamenti (che cosa è successo?).
- Domande *causali*, che tentano di comprendere e valutare le relazioni di causa ed effetto (come e in che misura ciò che è accaduto è imputabile al programma?).
- Domande *normative* che applicano i criteri valutativi (i risultati e gli impatti sono soddisfacenti in relazione ai traguardi, scopi, ecc.?).
- Domande *predittive*, che tentano di anticipare cosa accadrà come risultato degli interventi programmati (le misure per contrastare la disoccupazione in questo territorio creeranno degli effetti negativi per l'ambiente o per gli occupati esistenti?).
- Domande *critiche*, intese a sostenere il cambiamento spesso in relazione a valori da perseguire (Come possono le politiche per le pari opportunità essere accettate dalle PMI? O quali sono le strategie efficaci per ridurre l'esclusione sociale?).

Le domande valutative possono essere descrittive, causali, normative, predittive o critiche

Idealmente, le domande valutative dovrebbero avere le seguenti qualità:

- Le domande devono corrispondere a un bisogno reale d'informazione, di comprendere e/o individuare nuove soluzioni. Se una domanda è interessante solo per le nuove conoscenze che può dare, senza un contributo immediato per il processo decisionale o il dibattito pubblico, è interessante prevalentemente per la ricerca scientifica e non dovrebbe essere inclusa in una valutazione.
- Le domande riguardano un impatto, un gruppo di impatti, un risultato o un bisogno. Ciò equivale a dire che riguardano, almeno in parte, elementi al di fuori del programma, in particolare i suoi beneficiari o il suo ambiente economico e sociale. Se una domanda riguarda solo la gestione interna delle risorse e delle attività può essere probabilmente gestita più efficientemente nel corso del monitoraggio o della revisione.

Le domande valutative dovrebbero essere collegate al processo decisionale, riguardare gli impatti e i bisogni e includere i criteri di giudizio

- Le domande riguardano un solo criterio di giudizio. La qualità di una domanda valutativa può essere a volte difficile da ottenere, ma l'esperienza ha dimostrato che rappresenta un fattore chiave per l'utilità della valutazione. Se i criteri di giudizio non vengono espressamente formulati sin dall'inizio, il rapporto finale di valutazione è raramente concludente.

Infine, è importante notare che non tutte le domande richieste dai committenti della valutazione e dai dirigenti del programma sono adatte ad essere domande valutative. Alcune sono troppo complesse, di lungo periodo e richiedono dati non disponibili. Altre domande non richiedono neppure uno sforzo di valutazione, ma possono essere affrontate attraverso i sistemi di monitoraggio esistenti, la gestione della consulenza o utilizzando l'attività di revisione o altri sistemi di controllo.

Criteri di valutazione

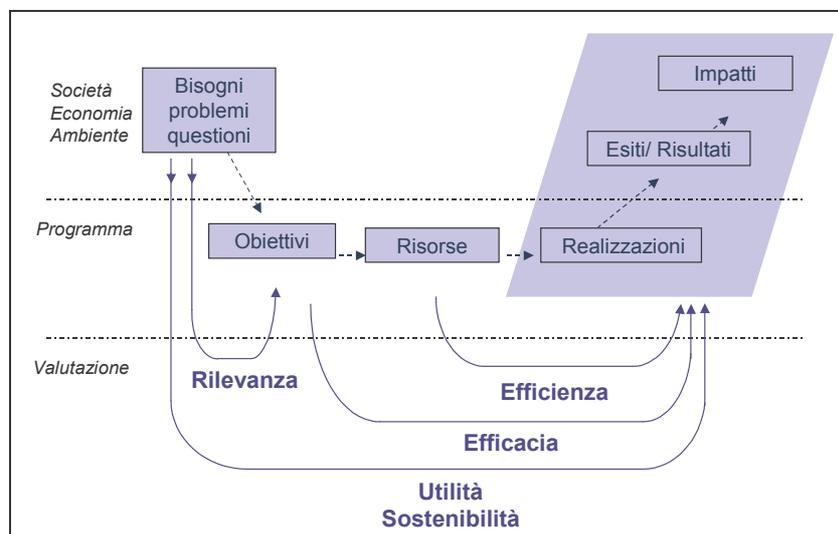
Le domande valutative che comprendono i criteri di giudizio rientrano in una delle seguenti quattro categorie:

- Quelle riferite alla rilevanza del programma.
- Quelle riferite alla sua efficacia.
- Quelle riferite alla sua efficienza.
- Quelle riferite alla sua utilità.

I principali criteri di giudizio riguardano la rilevanza, l'efficacia, l'efficienza e l'utilità

Queste quattro principali categorie sono rappresentate nel riquadro 2.2.

Riquadro 2.1 Principali criteri di valutazione



Il termine *rilevanza* (o *pertinenza*), nel contesto della valutazione, si riferisce all'adeguatezza degli obiettivi espliciti del programma in relazione ai problemi socio-economici che intende risolvere. Nelle valutazioni ex ante le domande sulla rilevanza assumono la maggior importanza, poiché l'attenzione è focalizzata sulla scelta della migliore strategia o sulla giustificazione di quella proposta. Nelle valutazioni intermedie l'obiettivo è di controllare se il contesto socio-economico si sia evoluto in modo atteso e se tale evoluzione rimetta in discussione un determinato obiettivo.

La rilevanza indica se l'intervento fosse appropriato per i problemi che cercava di risolvere

Il termine *efficacia* riguarda la risposta agli interrogativi se gli obiettivi

formulati nel programma siano stati raggiunti, quali siano stati i successi e le difficoltà, quanto adeguate siano state le soluzioni adottate e quale sia l'influenza dei fattori esterni al programma.

L'efficacia si riferisce al raggiungimento degli obiettivi....

Il termine *efficienza* si utilizza confrontando da una parte i risultati ottenuti o, meglio, gli impatti prodotti e dall'altro le risorse mobilitate. In altre parole, gli effetti ottenuti sono commisurati alle risorse? (I termini "economia" e "minimizzazione dei costi" sono talvolta usati come sinonimi di efficienza).

Le domande base delle valutazioni intermedie e, più in particolare, delle valutazioni *ex post*, riguardano l'efficacia e l'efficienza degli interventi realizzati e dell'intero programma.

...e l'efficienza tiene conto dei costi associati

I termini "efficacia" ed "efficienza" sono comunemente usati dai *manager* che cercano, nel contesto del monitoraggio, di produrre dei giudizi sulle realizzazioni (piuttosto che sui risultati o impatti associati). In effetti, le domande sull'attuazione di un programma sono sempre più comuni nel quadro del monitoraggio. Data la rilevanza per il monitoraggio e la valutazione, è probabile che si sviluppi una serie piuttosto ampia di domande raggruppate sotto il titolo della 'performance'.

Il criterio dell'*utilità* giudica gli impatti ottenuti dal programma in relazione al contesto più ampio dei bisogni sociali ed economici. L'*utilità* rappresenta un criterio molto particolare della valutazione dal momento che non fa alcun riferimento agli obiettivi ufficiali del programma. Può essere opportuno formulare una domanda sull'*utilità* quando gli obiettivi del programma sono mal definiti o quando si verificano molti impatti imprevisti. Questo criterio tuttavia deve essere usato con cautela per assicurarsi che la selezione da parte del gruppo di valutazione dei bisogni o problemi importanti non sia troppo soggettiva. Un modo per evitare questo pericolo è di coinvolgere gli altri portatori d'interessi e, in particolare, i beneficiari diretti nella selezione delle domande sull'*utilità*.

L'utilità giudica gli impatti in relazione al più ampio contesto dei bisogni sociali ed economici

Il termine *sostenibilità* si riferisce alla misura in cui i risultati e le realizzazioni di un intervento sono duraturi. Spesso le valutazioni considerano sia la sostenibilità dei cambiamenti istituzionali che gli impatti socio-economici. (Il criterio della sostenibilità è anche collegato al concetto di sviluppo sostenibile che a sua volta può essere visto come una definizione di utilità, soprattutto se, come in questa GUIDA e nel testo di riferimento 1 che la accompagna, lo sviluppo sostenibile è definito come il mantenimento del capitale umano, produttivo, naturale e sociale, piuttosto che solamente il mantenimento dell'ambiente per le generazioni future).

Le tipiche domande valutative riferite ai principali criteri sono riportate nel riquadro 2.2.

Riquadro 2.2 Domande valutative riferite ai principali criteri

- *Rilevanza*: in che misura gli obiettivi del programma sono giustificati in relazione ai bisogni? La loro giustificazione può essere provata? Corrispondono alle priorità locali, nazionali ed europee?
- *Efficacia*: in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi? Gli strumenti usati e gli interventi hanno prodotto gli effetti attesi? Si sarebbero potuti ottenere più effetti usando strumenti differenti?

- **Efficienza:** gli obiettivi sono stati raggiunti al minimo costo possibile? Si sarebbero potuti ottenere migliori effetti allo stesso costo?
- **Utilità:** gli effetti attesi o inattesi sono generalmente soddisfacenti dal punto di vista dei beneficiari diretti o indiretti?
- **Sostenibilità:** i risultati e gli impatti, inclusi i cambiamenti istituzionali, sono duraturi? Gli impatti dureranno anche dopo che i sussidi pubblici saranno terminati?

Questi criteri non sono esclusivi. Altri criteri come l'equità, la coerenza, la sinergia, la riproducibilità sono anch'essi spesso usati nella valutazione. Inoltre, i criteri e le domande valutative che derivano da questi possono riferirsi alle conseguenze negative e positive inaspettate degli interventi. Sebbene i programmi abbiano le proprie logiche e i propri scopi, essi sono inquadrati nelle politiche che definiscono finalità più generali. In ultima analisi, possono essere visti come fattori che contribuiscono all'inclusione sociale o a una maggiore competitività economica per quanto il loro obiettivo immediato sia la formazione professionale o l'avvio di nuove imprese. La valutazione non può neppure essere limitata agli scopi e alle priorità dei programmi.

Una serie più ampia di altri criteri potrebbe essere utilizzata per produrre giudizi valutativi

I valutatori devono prendere in seria considerazione i possibili risultati che non facevano parte dell'architettura del programma. Tra i risultati di un programma che vanno oltre gli obiettivi formali che i valutatori dovrebbero considerare vi sono:

- Le esperienze e le priorità dei beneficiari diretti che hanno propri criteri per l'efficacia di un programma che potrebbero non coincidere con quelli degli architetti del programma e dei programmatori delle politiche;
- Effetti perversi che non sono semplicemente indesiderati ma che possono contrastare le intenzioni originali del programma, riducendo le opportunità piuttosto che aumentarle, esportando occupazione invece di crearla;
- Risultati suggeriti da altre ricerche e valutazioni, che possono attingere alle teorie dello sviluppo socio-economico, o da esperienze simili in altri paesi.

Questo rappresenta quindi un argomento affinché la valutazione non sia esclusivamente "orientata agli obiettivi", ma talvolta si discosti dalla logica dei programmi e adotti una posizione indipendente ed anche critica. Ciò non costituisce, comunque, una giustificazione per ignorare gli obiettivi del programma, ma piuttosto un argomento per approfondire la ricerca dell'apprendimento e del miglioramento del programma.

Un gruppo di concetti che sono comunemente applicati nelle valutazioni deriva dalla teoria economica e include:

- **Addizionalità**, l'intervento è stato addizionale rispetto a ciò che altrimenti avrebbe avuto luogo?
- **Effetti inerziali**, l'intervento ha generato realizzazioni, risultati e impatti che si sarebbero verificati comunque?
- **Spiazzamento**, l'intervento ha causato un rallentamento dello sviluppo socio-economico altrove?

La valutazione può offrire il suo migliore contributo nel rispondere alle domande sugli effetti inerziali e sullo spiazzamento quando la scala di un intervento o programma è ampia in rapporto ad altre possibili spiegazioni delle realizzazioni e dei risultati. Questo può non essere il caso per interventi socio-economici minori.

Valutabilità delle domande valutative

Una volta che le domande valutative sono state identificate deve essere esaminata la loro valutabilità. Si deve fornire un primo giudizio sulla probabilità delle domande valutative di ricevere una risposta con i dati e le risorse disponibili. Sarà in grado il gruppo di valutazione, con il tempo e le risorse disponibili e usando strumenti adeguati per la valutazione, di fornire delle risposte credibili alle domande poste? Ciò richiede che venga effettuato uno studio sulla valutabilità.

Per ciascuna domanda valutativa si deve controllare, anche molto rapidamente:

- se i concetti siano stabili;
- se possano essere formulate ipotesi esplicative;
- se i dati disponibili possano essere utilizzati per rispondere alle domande, senza alcuna ulteriore indagine;
- se scendere sul campo porrà grandi problemi.

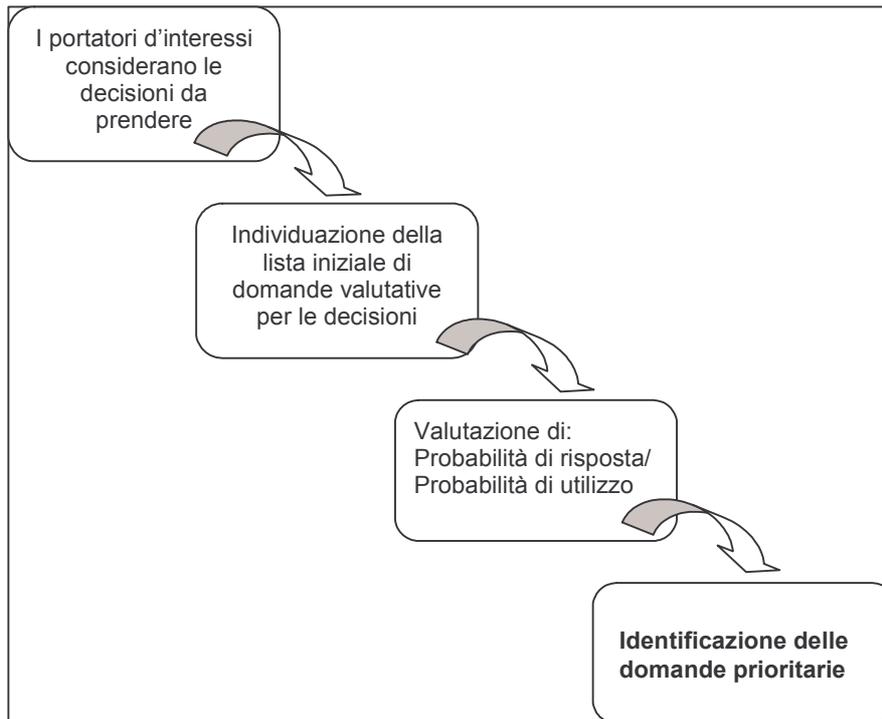
Un certo numero di fattori può rendere difficile rispondere a una domanda. Ad esempio, se il programma è molto recente, se non ha ancora prodotto risultati significativi o se non vi sono dati disponibili o se i dati sono inadeguati. Tutte queste ragioni possono portare alla decisione di non intraprendere la valutazione, di posporla, o di formulare domande più realistiche.

Come indica il riquadro 2.3, durante la fase dell'analisi della valutabilità, è importante considerare le probabilità che i risultati della valutazione siano ottenuti e utilizzati.

La valutabilità delle domande rappresenta la misura in cui esse possono essere applicate nella pratica

Le domande dovrebbero essere classificate in base all'utilità della informazione ottenuta. Giudicare le domande valutative contribuisce a risparmiare tempo e sforzi

Riquadro 2.3 Scegliere tra le domande valutative prioritarie



Tra le domande rilevanti ci sono:

- Saranno usate le conclusioni? Da chi? A quale proposito (decisioni, dibattiti, informazioni)? Quando?
- È politicamente opportuno effettuare una data valutazione in un particolare momento o in questo particolare contesto? Esiste una situazione conflittuale che potrebbe compromettere il successo dell'esercizio?
- Esiste uno studio recente che ha già risposto a molte delle domande?
- Le priorità della valutazione sono sufficientemente stabili?

Nel testo di riferimento 2 sono descritti i requisiti formali del giudizio di valutabilità e coloro che sono interessati a questo argomenti possono consultare questa informazione aggiuntiva.

Scegliere i metodi di valutazione e le responsabilità e allocare le risorse

Scegliere i metodi

Alle domande valutative si può rispondere in diversi modi. La scelta del metodo è perciò critica per ottenere il massimo dalle risorse valutative disponibili. Ciò rappresenta normalmente una scelta operativa che può essere finalizzata solo quando il campo di analisi è stato ricostruito ed esiste sufficiente informazione sulla disponibilità dei dati. Tuttavia, durante la fase di programmazione, è necessario operare delle scelte. La scelta del metodo è influenzata da:

- l'affidabilità della teoria del programma;
- il livello di consenso tra i portatori d'interessi;
- il tipo di programma da valutare;

Le influenze sulla scelta del metodo sono molteplici

- il momento del ciclo del programma nel quale ha luogo la valutazione;
- il tema o settore d'intervento del programma.

La parte 4 di questa GUIDA fornisce ulteriori informazioni e linee guida sulla scelta dei metodi. Il testo di riferimento 2 elabora metodi e tecniche specifiche, il Glossario presenta la definizione degli strumenti meno usati.

Il ruolo delle linee guida

Il fatto che le valutazioni per i Fondi Strutturali siano spesso obbligatorie e che, sia la Commissione Europea sia le autorità nazionali responsabili dei fondi, pubblicino delle linee guida su quando e come effettuare gli esercizi di valutazione, rappresenta un beneficio solo a metà. Da una parte tende a rendere meccanica la decisione di valutare. La valutazione diventa solo un obbligo che le istituzioni menzionate sopra devono assolvere, senza un evidente valore aggiunto per i *manager* dei programmi. Dall'altra parte, può fornire delle linee guida necessarie e benvenute, sui comportamenti attesi e sui risultati, sia per le autorità di programmazione sia per i gruppi di valutazione. Certamente l'obbligo di effettuare le valutazioni e la disponibilità di linee guida sul loro ambito ha fornito un importante stimolo per lo sviluppo della capacità valutativa come discusso ulteriormente nella parte 3.

Le valutazioni dei programmi dei Fondi Strutturali sono obbligatorie

Le linee guida sono particolarmente utili per stabilire parametri per la valutazione in programmi relativamente decentralizzati dove è importante che siano adottate priorità, criteri e procedure comuni. Ciò può garantire un certo grado di comparabilità. Tali linee guida sono state tradizionalmente sviluppate da autorità nazionali o europee. Possono anche rivelarsi utili se sviluppate dai *manager* dei programmi o persino dai valutatori quando il processo complessivo della valutazione nel contesto di un singolo programma è con ogni probabilità decentralizzato. Nel contesto dello sviluppo socio-economico, dove sono comuni le valutazioni partecipative e le auto-valutazioni, alcune linee guida base, specialmente se le priorità sono sviluppate in modo collaborativo con gli attori locali, raggiungono il massimo grado di efficacia.

Le decisioni sulle risorse chiave

Le valutazioni possono anche essere viste come il tentativo di fornire una seconda possibilità alle scelte dei dirigenti dei programmi. Molto spesso hanno l'impressione di sapere già molte delle cose che i valutatori spiegheranno loro.

I dirigenti e le parti esterne chiave..

Questo è il motivo per cui è importante coinvolgere le autorità politiche o almeno i dirigenti assieme alle più importanti parti esterne del programma, nella programmazione della valutazione. Questo non significa coinvolgerli nelle decisioni più tecniche, ma assicurarsi che essi abbiano la possibilità di influenzare le seguenti quattro domande fondamentali:

- Quali sono le ragioni della valutazione?
- Chi è incaricato dell'esercizio?
- Quanto spendere per lo studio?
- Chi svolgerà il lavoro?

..dovrebbero essere coinvolti nella programmazione e nella valutazione

Quali sono le ragioni della valutazione?

Questa è la domanda più cruciale. Come abbiamo visto, esistono diversi possibili scopi generali per uno studio valutativo, esistono diverse specifiche finalità e domande valutative. Assicurarsi che la scelta come appare nel capitolato sia condivisa dai decisori al più alto livello e dalle parti più rilevanti dà credibilità all'intero esercizio.

Chi è incaricato?

Sono coinvolti:

- i membri del Comitato di Pilotaggio;
- coloro che scrivono il capitolato;
- coloro che agiscono come collegamento tra l'amministrazione e il gruppo di valutazione.

Idealmente le persone incaricate della valutazione dovrebbero avere qualche esperienza pratica di valutazione.

Le persone incaricate devono avere accumulato sufficiente esperienza da poter avere una relazione diretta con gli attori politici a tutti i livelli per condividere con loro le conoscenze che lo studio dovrebbe produrre. Devono anche essere pratici dei problemi metodologici e teorici della ricerca valutativa. Questo aspetto è essenziale per formare i propri giudizi sull'affidabilità del prodotto e per rivolgere le domande corrette al gruppo di valutazione.

Idealmente, dunque, le persone incaricate della valutazione dovrebbero avere qualche esperienza pratica di valutazione, avendola svolta nel passato.

Quanto spendere?

È difficile decidere a priori quanto spendere per una valutazione.

In generale per i programmi su larga scala relativamente periodici il *budget* richiesto per la valutazione rappresenterà una piccola proporzione delle risorse di programma (normalmente meno dell'1%). Dall'altro lato, per interventi che sono relativamente innovativi, interventi dal carattere pilota, per i quali la valutazione ha un forte aspetto di apprendimento e partecipativo, è probabile che i costi corrispondano a una proporzione relativamente alta del programma (fino al 10%). Esistono situazioni in cui sino al 5% del *budget* del programma è stato dedicato alle valutazioni che sono effettivamente parte della strategia d'attuazione dei dirigenti. Ad esempio, nei casi in cui la valutazione abbia un forte elemento formativo inteso ad assistere i *manager* e i portatori d'interesse nel loro lavoro.

Spendere di più per i programmi e gli interventi innovativi

I fattori più importanti per determinare il *budget* sono la natura e l'ambito del lavoro richiesto. Una buona valutazione richiede contributi da buoni valutatori e impegno da parte dei committenti e dei portatori d'interessi.

In pratica è frequente nel contesto dei programmi di sviluppo socio-economico spendere delle somme in modo superfluo quando la valutazione affronta problematiche di *routine*, mentre non si spende sufficientemente quando i programmi sono innovativi. Questo pericolo, naturalmente, si presenta quando la valutazione è effettuata soprattutto a fini di *accountability* e monitoraggio.

Le risorse di bilancio non dovrebbero rappresentare un fattore che limita la qualità di una valutazione. Tuttavia, si verificano rendimenti decrescenti. Nella fase *ex ante*, il tempo disponibile per influenzare la formulazione del programma e la disponibilità dei dati è probabilmente limitato. Nella fase intermedia, la dimensione delle indagini sui beneficiari e l'estensione della consultazione dei portatori d'interessi avrà una grande influenza sul fabbisogno di risorse. Nella fase *ex post*, la qualità del monitoraggio in corso e del lavoro di valutazione intrapreso, piuttosto che il *budget* in sé, rappresentano probabilmente il principale limite.

Chi svolge la valutazione?

La valutazione dovrebbe essere condotta da un gruppo esterno o interno? Esistono vantaggi e svantaggi con entrambe le soluzioni. I gruppi di valutazione esterni spesso hanno un'esperienza valutativa superiore e possono essere visti come indipendenti, cosa che può rivelarsi importante per la credibilità della valutazione. I valutatori interni hanno maggiore familiarità con i requisiti istituzionali e gestionali ed è probabile che abbiano un accesso più agevole all'informazione e al personale chiave. Tuttavia, possono essere visti come non indipendenti e mancare dell'esperienza valutativa. In parte questo si collega alle decisioni sullo sviluppo delle capacità all'interno delle amministrazioni pubbliche. Alcune hanno assunto un impegno a lungo termine a mantenere la capacità di valutazione interna collocata in unità specializzate. Quando queste unità sono chiaramente separate dalla gestione operativa si possono superare le preoccupazioni sulla loro indipendenza.

I gruppi interni ed esterni hanno ciascuno il proprio vantaggio

Esiste un certo numero di approcci strutturali per garantire l'indipendenza dei valutatori interni dai *manager* dei programmi. Un approccio consiste nel collocare la funzione della valutazione in unità o divisioni organizzative separate -ad esempio, in quelle di programmazione o di formulazione delle strategie piuttosto che in quelle operative. Un altro consiste nell'assicurarsi che i più alti livelli gestionali -separati da quelli operativi e della valutazione- siano esplicitamente coinvolti nella fase di verifica delle raccomandazioni e conclusioni della valutazione. Ciò può fungere da contrappeso a ogni tendenza a ignorare i rapporti della valutazione, ad esempio, rendendo tutte le parti responsabili della fase di verifica.

Ad ogni modo, l'indipendenza non è solo una questione strutturale. Sviluppare un'etica dell'indipendenza tra i valutatori interni (e sostenere un'etica simile tra i valutatori esterni) può rappresentare un modo importante di garantire l'indipendenza dei comportamenti. Inoltre, sviluppare una cultura valutativa tra le unità amministrative rilevanti- che sia autocritica e aperta a nuove evidenze e idee per il miglioramento- può anche rafforzare l'indipendenza della funzione della valutazione.

Possono esistere diverse logiche appropriate per le diverse fasi del ciclo di valutazione e del programma. Può essere preferibile fare affidamento più sulle risorse interne nel caso della valutazione formativa o quella *ex ante* mentre dipendere più dalle risorse esterne per la valutazione *ex post* degli impatti e dei risultati.

Scrivere i capitolati

Il capitolato è il documento che costituisce la base della relazione contrattuale tra il committente di una valutazione e il gruppo responsabile di effettuare il lavoro. Elaborare il capitolato rappresenta chiaramente un elemento fondamentale quando la valutazione deve essere svolta da consulenti esterni. Questo lavoro è altrettanto importante quando parte della valutazione viene svolta internamente. Il capitolato può riguardare l'esercizio valutativo nel suo complesso (quando viene affidato ad un unico gruppo) o una parte del lavoro di ricerca programmato nel progetto della valutazione (analisi approfondita di una domanda valutativa).

Il capitolato stabilisce la base del mandato

Il capitolato dovrebbe essere breve (solitamente 5-10 pagine), se necessario integrato con appendici amministrative. L'indice tipico del capitolato è presentato nel riquadro 2.5 ed è successivamente elaborato.

Riquadro 2.5 Struttura standard dei capitolati

Quadro regolamentare
Ambito della valutazione
Principali utilizzatori e portatori d'interessi dello studio
Domande valutative e di ricerca
Conoscenza disponibile
Principali metodi e tecniche da utilizzare
Calendario
Bilancio indicativo
Qualifiche richieste dal gruppo
Struttura della proposta
Regole per la presentazione della proposta e criteri di aggiudicazione

1. Quadro regolamentare

Si deve descrivere il quadro normativo, contrattuale e istituzionale di un programma. Questo potrebbe, ad esempio, includere i regolamenti delle autorità nazionali o dell'Unione Europea. Deve essere specificato se una valutazione è obbligatoria e richiesta dalle norme vigenti, o se viene intrapresa perché i dirigenti del programma la ritengono importante.

Il capitolato dovrebbe specificare chi ha avviato il progetto di valutazione e, quando rilevante, chi è stato coinvolto nella formulazione delle istruzioni per la valutazione. Dovrebbero essere messi in risalto i motivi e le intenzioni. Ad esempio: l'intenzione è quella di un cambiamento della direzione delle politiche? Nel caso affermativo, perché? L'intenzione è quella di modificare le procedure d'attuazione? Si intende riallocare i fondi?

2. Ambito della valutazione

Abbiamo già discusso l'importanza di definire l'ambito della valutazione. Il capitolato dovrebbe chiarire il progetto/programma/politica/tema da valutare, il periodo da considerare, il momento del ciclo della politica/programma nel quale si inserisce la valutazione e l'area geografica di riferimento dello studio.

3. Principali utilizzatori e portatori d'interessi dello studio

Abbiamo già fatto notare l'importanza d'individuare l'uso e i fruitori della valutazione nelle prime fasi della programmazione. È quindi importante dichiarare nel capitolato come i risultati della valutazione verranno usati. Dovrebbe anche essere dichiarato se vi sarà coinvolgimento dei fruitori, ad esempio, nel Comitato di Pilotaggio.

4. Domande valutative e di ricerca

Abbiamo già fatto osservare che possono essere poste diverse domande valutative e di ricerca (descrittive, causali, critiche, prescrittive o normative) e che possono essere impiegati diversi criteri nel formulare giudizi valutativi. È importante dichiarare le domande valutative ma è altrettanto importante limitare il numero di domande che la valutazione porrà. Focalizzare la valutazione su una lista ristretta di domande rilevanti per il committente garantisce un miglior controllo della qualità.

5. Conoscenze disponibili

Il capitolato dovrebbe contenere una rassegna dello stato attuale delle conoscenze sul programma e i suoi effetti. Dovrebbe includere citazioni o riferimenti ai documenti del programma, una lista delle precedenti analisi e valutazioni con le citazioni rilevanti, una descrizione del sistema di monitoraggio usato, indicatori quantitativi e vari rapporti e banche dati disponibili dai servizi che gestiscono l'intervento.

Tale inventario è rilevante per i gruppi di valutazione per adattare i metodi proposti.

6. Principali metodi e tecniche da utilizzare

Ogni valutazione avrà metodi specifici rilevanti per il proprio ambito e contenuto. Non rappresenta generalmente buona prassi specificare interamente i metodi e gli approcci ma, invece, lasciare a coloro che propongono una valutazione ampio margine nell'indicare come intendono procedere. La priorità per i committenti di una valutazione è di specificare quelli che considerano essere i requisiti in termini di contributi, ad esempio risposte, alle domande chiave. Possono o meno specificare metodi coerenti con le loro intenzioni, ad esempio, il bisogno di un'indagine sui beneficiari.

Generalmente si sceglie di lasciare sufficiente flessibilità nel consentire a coloro che rispondono al capitolato di distinguersi in termini di rilevanza e chiarezza delle proprie proposte metodologiche. Ciò si rivela particolarmente importante nella fase di selezione dal momento che valutare la qualità metodologica delle proposte rappresenta un elemento cruciale nella scelta del valutatore giusto.

Quando possibile dal punto di vista amministrativo, la migliore soluzione è di determinare una previsione di spesa (vedi sotto) e descrivere solo le linee guida per la metodologia e poi selezionare il gruppo che propone la metodologia più promettente. Coloro che selezionano il gruppo devono poi avere la capacità di giudicare la qualità della metodologia di un'offerta.

7. Calendario

Il calendario della valutazione dovrebbe essere stabilito tenendo in

considerazione vari limiti, specialmente quelli riguardanti il calendario delle decisioni politiche e il suo possibile utilizzo. È anche necessario integrare le scadenze principali, come risultano dalle procedure relative all'invito a presentare proposte e dalle fasi di raccolta dei dati primari. Si suggerisce di definire nel capitolato la durata complessiva dell'esercizio e lasciare il primo periodo, solitamente attorno al 10-20% della durata complessiva della valutazione, a una programmazione dettagliata del lavoro. Questa fase dovrebbe terminare con il Rapporto d'Avvio nel quale viene descritto il progetto delle attività così come il calendario dettagliato. Si suggerisce anche di prevedere i diversi contributi dell'esercizio e, tra questi, dovrebbe essere fatto specifico riferimento alla consegna della bozza del rapporto finale, lasciando abbastanza tempo per il suggerimento di modifiche ed emendamenti prima della fine dello studio.

8. Previsione indicativa di spesa

È buona prassi indicare una previsione di spesa e lasciare a coloro che competono per una valutazione attraverso una procedura aperta l'indicazione delle attività che riescono ad offrire con le risorse disponibili. Questo permette di effettuare dei giudizi sul valore dei servizi proporzionato alla spesa. Consente anche maggiore controllo sulla spesa ai committenti della valutazione. Un'alternativa a questo approccio dall'alto è di lasciare ai proponenti la possibilità di formulare delle stime basate sulle attività che ritengono necessarie. In generale coloro che si propongono per una valutazione dovrebbero essere incoraggiati a disaggregare i propri costi in categorie base, includendo, ad esempio, la raccolta dati, la preparazione dei rapporti, il lavoro sul campo, ecc.

9. Qualifiche richieste dal gruppo

Il capitolato dovrebbe specificare un certo numero di requisiti per il gruppo della valutazione. Dovrebbe includere: le capacità metodologiche richieste; precedenti esperienze di valutazioni simili; conoscenza del contesto regionale e istituzionale; *background* professionale ed esperienza nella disciplina e capacità nel gestire e consegnare una valutazione in tempo.

Indipendenza del gruppo di valutazione

Abbiamo già notato l'importanza dell'indipendenza in termini di credibilità. Questa può essere aumentata affidando la valutazione a un gruppo esterno. È anche utile:

- mettere in atto disposizioni organizzative che supportino l'indipendenza dei valutatori selezionati;
- richiedere conferma che non esistano conflitti d'interesse per i membri del gruppo di valutazione selezionabile.

Tali requisiti dovrebbero essere indicati nel capitolato.

Allo stesso tempo, dovrebbe essere anche descritto come i valutatori avranno accesso alle persone chiave del programma, ai suoi dirigenti e all'informazione che richiederanno per la valutazione. (Le questioni legate all'indipendenza del valutatore sono descritte più dettagliatamente sotto).

Profilo del gruppo di valutazione

Nel contesto dei Fondi Strutturali Europei sono sempre più presenti organizzazioni nel mercato della valutazione, incluse società di consulenza locali, nazionali o internazionali. Il settore commerciale rappresenta la

Scegliere i valutatori sulla base delle loro capacità, esperienze e

maggiore fetta del mercato, sebbene anche i centri di ricerca universitari offrono un contributo significativo.

*conoscenza
pregressa*

Optare per una società di consulenza o per un dipartimento di un'università può avere delle implicazioni in termini di approccio e quindi di risultati della valutazione. Gli accademici hanno il vantaggio di essere percepiti come indipendenti e molto credibili grazie ai propri requisiti istituzionali e professionali. Dall'altra parte le società private sono disponibili più prontamente se il tempo è un elemento rilevante e sono più interessate a soddisfare le aspettative del committente.

La scelta nel suo complesso dovrebbe dipendere meno dalle origini istituzionali del gruppo di valutazione e più dalle competenze richieste, vale a dire le sue precedenti esperienze, abilità e conoscenza pregressa. Si dovrebbe chiedere a coloro che propongono una valutazione di indicare come i diversi membri del gruppo, con le loro diverse esperienze e capacità, saranno integrati e incoraggiati a lavorare assieme.

10. Struttura della proposta

Per facilitare l'aggiudicazione e per fornire delle linee guida ai potenziali richiedenti, il capitolato dovrebbe specificare come la proposta debba essere strutturata, possibilmente indicando il numero massimo di pagine per ciascuna sezione del documento.

11. Regole per la presentazione della proposta e criteri di aggiudicazione

L'offerta dovrebbe specificare: la scadenza, le modalità d'invio (posta, fax, e-mail), la durata della validità dell'offerta, ecc. Dovrebbe anche indicare i criteri secondo i quali le proposte verranno giudicate. Il capitolato dovrebbe dichiarare -per esempio in punti percentuali- l'importanza relativa attribuita a:

- la qualità dell'approccio metodologico;
- le qualifiche e la precedente esperienza del gruppo di valutazione;
- il prezzo.

È certamente importante che questi criteri di selezione vengano applicati sistematicamente una volta ricevute le proposte.

2.2 REALIZZARE E GESTIRE LE VALUTAZIONI

Scegliere i valutatori giusti

Il processo di selezione dei valutatori deve essere trasparente. Scrivere accuratamente il capitolato è il miglior modo possibile di raggiungere questo obiettivo, assieme all'impiego di un comitato di selezione formale. Questo non dovrebbe includere solo rappresentanti delle persone incaricate della valutazione, ma anche esperti indipendenti e, quando possibile, rappresentanti degli utilizzatori potenziali e reali della valutazione.

I membri del comitato di selezione dovrebbero arrivare a giudizi sulle offerte in relazione ai criteri descritti nel capitolato. I giudizi dovrebbero poi essere combinati. I criteri solitamente includono: la qualità dell'approccio metodologico proposto, la qualità dell'esperienza del gruppo di valutazione e il prezzo.

Un capitolato scritto accuratamente e un comitato di selezione equilibrato contribuiscono a rendere trasparente il processo di selezione

Giudicare la qualità della metodologia

L'adeguatezza dell'approccio proposto e dei metodi per rispondere alle domande poste nel capitolato dovrebbe costituire un elemento centrale nella selezione della migliore proposta. Il comitato di selezione può garantire questo, controllando per ciascuna delle offerte i punti nel riquadro 2.6.

Riquadro 2.6 Valutare la qualità dell'approccio metodologico in una proposta

Per ogni domanda valutativa

	Domanda 1	Domanda 2	...
La proposta del gruppo candidato:			
Include la raccolta di informazioni sufficientemente rilevanti?	++	+	
È basata su tecniche analitiche rigorose?	-	+	
Riesce a chiarire i criteri valutativi in modo imparziale?	+	+ / -	
È probabile che produca dei risultati credibili?	+	+	
È stata ben compresa l'importanza di ogni domanda?		++	

La metodologia dovrebbe essere adeguata alle domande valutative proposte

Soprattutto, dovrebbe essere ricordato che i giudizi sulla qualità della metodologia proposta sono qualitativi e non quantitativi. Sono giudizi che devono essere espressi da persone con esperienza. Molti degli elementi sui quali viene espresso un giudizio sono qualitativi. Ad esempio, la dimensione del campione di un'indagine e/o un certo numero di studi di caso possono essere meno importanti della qualità del processo attraverso il quale viene estratto il campione o vengono individuati gli studi di caso.

Giudicare le qualifiche e l'esperienza precedente del gruppo di valutazione

Le qualifiche e l'esperienza precedente del gruppo di valutazione sono sempre molto importanti, specialmente se i metodi proposti sono sperimentali o se non soddisfano completamente le specifiche del capitolato. Si può dire che se la valutazione è standard e/o se il capitolato è molto preciso su quanto deve essere fatto, la qualità degli esperti e il prezzo sono gli unici fattori che contano. Tuttavia, per quanto ciò possa corrispondere al vero, non è vero il contrario. Quando il processo dell'offerta richiede ai candidati di proporre la metodologia ritenuta adeguata al lavoro da condurre, il pericolo è che si presti troppa attenzione all'originalità dell'approccio e non abbastanza alla capacità dei candidati di consegnare realmente quanto hanno promesso.

La capacità di consegnare la valutazione è di enorme importanza

Le capacità del gruppo devono corrispondere alla metodologia proposta per evitare problemi durante la realizzazione della valutazione. Tuttavia esiste il pericolo che questo possa portare a discriminazioni verso i nuovi competitori e, quindi, renda più difficile la creazione e/o il mantenimento di mercati competitivi.

Un modo utile per giudicare un gruppo di valutazione è di richiedere referenze passate del loro lavoro. Ciò può essere ulteriormente sostenuto dalla richiesta di referenze ai precedenti committenti delle valutazioni - vale a dire i nomi delle persone consultabili.

Infine, è buona prassi tenere conto non solo della presenza nel gruppo di profili altamente qualificati, ma anche del tempo che intendono dedicare al lavoro. Dal momento che le valutazioni richiedono molto tempo, le persone più qualificate non svolgeranno direttamente tutto il lavoro sul campo. Il tempo allocato ai profili più esperti deve essere sufficiente per la loro funzione di supervisione su coloro che lavorano sul campo. È quindi opportuno fornire informazioni sul fatto che il gruppo abbia già lavorato assieme con successo.

Valutare il prezzo

Valutare il prezzo proposto per i servizi rappresenta un importante aspetto del processo di selezione, ma non dovrebbe essere sopravvalutato. Come regola pratica per tutte le valutazioni che non siano completamente periodiche, il criterio finanziario non dovrebbe superare il 20-25% del giudizio complessivo.

Un secondo punto degno di nota è che non solo il prezzo totale dovrebbe essere preso in considerazione ma anche il costo unitario delle giornate lavorative per le diverse categorie di esperti impiegati. Ad esempio, se l'80% del prezzo totale è assorbito da risorse giovani a un basso prezzo per giornata, allora i vantaggi di questa offerta devono essere confrontati con una situazione in cui il 50% del lavoro viene svolto da ricercatori meglio qualificati e con più esperienza al doppio di questa tariffa.

In alcuni paesi, per evitare la "corsa al ribasso", il prezzo è giudicato non in termini assoluti, ma in relazione alla media proposta dai gruppi candidati al lavoro. In questo caso, se un'offerta è eccezionalmente bassa, al proponente può essere richiesto di giustificare le condizioni in base alle quali è realizzabile una simile offerta.

Gestire il processo di valutazione

Una volta intrapreso lo studio valutativo, esiste la tentazione dell'autorità committente di tenere a distanza il gruppo di valutazione. Ciò si fonda sulla convinzione che un approccio a distanza contribuirà a garantire l'indipendenza del gruppo di valutazione.

In realtà, l'indipendenza del gruppo di valutazione dipende da una serie di fattori più complessa della semplice riduzione dei contatti con il committente. La miglior garanzia d'indipendenza è la statura scientifica e professionale del gruppo selezionato. L'esistenza di un ampio mercato, l'emergenza di standard professionali ed etici e la creazione di una comunità coinvolta nella valutazione costituiscono rilevanti elementi strutturali che alla fine supportano l'indipendenza.

Durante la gestione delle valutazioni, i committenti e i dirigenti dei programmi devono essere consapevoli dell'esistenza di un certo numero di fattori che possono minacciare l'indipendenza dei valutatori.

Basare i giudizi sulle precedenti esperienze può portare a discriminazioni verso i nuovi entranti nel mercato della valutazione

I costi della valutazione dovrebbero essere solo uno degli elementi della decisione

Minimizzare i contatti tra l'autorità committente e il gruppo di valutazione non garantirà l'indipendenza della valutazione
...

Fattori che influenzano l'indipendenza dei valutatori

Qualsiasi lavoro di valutazione richiede un certo grado d'indipendenza del valutatore dall'oggetto della valutazione. Persino negli approcci autovalutativi, le persone coinvolte nell'attuazione degli interventi devono raggiungere un certo livello di distanza e indipendenza, che siano assistiti o meno da valutatori esterni. Normalmente incrementare il livello d'indipendenza del valutatore dall'oggetto della valutazione aumenterà la credibilità dei risultati della valutazione. In ogni circostanza, le possibilità di conflitti d'interesse devono essere minimizzate e, quando possibile, eliminate. Talvolta questo risultato è ottenuto attraverso dichiarazioni formali dei valutatori (o potenziali valutatori) sull'assenza di tali conflitti d'interesse.

D'altra parte i valutatori raramente sono totalmente indipendenti dall'oggetto della valutazione e la valutazione non è mai priva di giudizi di valore. I valutatori saranno soggetti a una serie di "influenze". In effetti, l'impegno del valutatore a osservare le finalità dell'intervento in esame potrebbero aumentare la qualità dei risultati della valutazione e le possibilità che questi conducano al miglioramento dello sviluppo socio-economico.

Diversi fattori influenzano l'indipendenza del valutatore, non tutti evitabili; e talvolta influenze esterne possono portare benefici a una valutazione in corso:

- I valutatori tendono a simpatizzare per gli obiettivi degli interventi che stanno alla base dello sviluppo socio-economico. Potrebbero essere residenti nel territorio o essere stati scelti in parte a causa della loro affinità con il gruppo bersaglio dell'intervento in esame. Spesso i valutatori sono selezionati per la loro conoscenza sostanziale del tema, dell'area politica d'intervento e dei contatti e anche per la loro esperienza valutativa.
- I valutatori vogliono generalmente essere ascoltati e avere influenza. L'attività di valutazione solitamente è sia cumulativa che formativa e l'equilibrio tra le due può cambiare durante la realizzazione del lavoro di valutazione. Se i committenti affrontano una nuova scelta di politiche potrebbero desiderare che il capitolato venga modificato o richiedere le impressioni iniziali del valutatore. I primi risultati della valutazione potrebbero sollevare dei seri problemi impreveduti e indicare il bisogno di cambiamenti radicali per l'intervento proposto o già in corso d'esecuzione.
- L'interpretazione dell'evidenza dipende dalla comprensione del modo in cui il mondo funziona. Il valutatore avrà le sue convinzioni a priori sulle conseguenze probabili dei diversi tipi d'interventi, basate su una combinazione di esperienza diretta, background formativo e valori personali. Nei rapporti finali e durante la giustificazione della metodologia proposta, devono essere esplicitate queste convinzioni a priori, esperienze e valori.
- Il valutatore viene solitamente pagato. In molti casi i committenti hanno la responsabilità parziale o totale degli interventi sotto esame. In alcuni casi la valutazione è una richiesta proveniente da terzi e vi può essere la tentazione di collusione tra valutatori e parti coinvolte. Una valutazione di successo richiede un alto grado di fiducia, rafforzato da alcuni standard e

codici etici, descritti più avanti in questa parte della GUIDA, e la volontà da parte dei committenti di ascoltare i risultati della valutazione e le opinioni del valutatore.

- La valutazione dello sviluppo socio-economico non ha mai luogo in un ambiente politico neutro. Territori o gruppi bersaglio che hanno ricevuto priorità desiderano mantenerla e il successo degli interventi precedenti può rappresentare un fattore per il futuro accesso alle risorse. Può crearsi rivalità tra le persone responsabili dei diversi interventi. I committenti sono spesso sotto pressione per produrre i risultati del programma e l'evidenza degli obiettivi raggiunti.

I vari ruoli e le circostanze in cui si svolge la valutazione influenzano il livello d'indipendenza raggiungibile. Quando il valutatore fornisce soprattutto contributi di ricerca e raccoglie l'evidenza, può essere raggiunto un alto livello d'indipendenza. Tuttavia, anche in queste circostanze la scelta delle domande da formulare e la metodologia usata per porle può condizionare l'indipendenza dei risultati. Quando il lavoro di valutazione viene intrapreso soprattutto ai fini di un esame attento, d'indagine o quasi di revisione, l'indipendenza del valutatore tende a essere maggiore. Quando i valutatori lavorano in stretta collaborazione con coloro che preparano gli interventi, il ruolo del valutatore è stato definito come quello di "amico critico". Ciò si verifica spesso nelle fasi ex ante o di fattibilità, anche se non esclusivamente in queste fasi. Tali valutazioni hanno essenzialmente una funzione di supporto, ma con l'intenzione di indicare le difficoltà e le debolezze delle analisi che sostengono gli interventi progettati. Quando l'intervento è sperimentale o sta per essere intrapreso come progetto pilota, può essere difficile raggiungere una vera indipendenza. In questo caso, l'intervento è relativamente piccolo e complesso, ma coinvolge diverse parti che collaborano forse per la prima volta assieme e il valutatore può rappresentare un "animatore" e catalizzatore di consenso come osservatore imparziale. Molto spesso il lavoro di valutazione comporta una combinazione di revisione e studi di caso dove questi ultimi possono essere utilizzati per costruire delle tesi. La selezione dei casi e dell'evidenza può limitare la reale imparzialità. Quando il valutatore in effetti rappresenta l'anello di comunicazione interattiva tra gli attori ai diversi livelli di governo, sorge una particolare esigenza di consapevolezza sugli standard professionali ed etici tra i valutatori e le parti coinvolte.

Interazione tra il committente, le parti e il valutatore

Esiste un certo numero di ragioni per le quali la gestione di una valutazione richiede un'interazione continua e significativa tra tutte le parti coinvolte (incluso lo stesso gruppo di valutazione):

È solitamente consigliabile una prima fase durante la quale il gruppo mette alla prova e affina le motivazioni che giustificano la valutazione attraverso la consultazione delle parti potenzialmente interessate, in particolare in tutti gli esercizi valutativi intermedi, ex post o tematici.

Una fase d'avvio o iniziale solitamente ha l'obiettivo di specificare i metodi e il piano di lavoro in modo più dettagliato di quanto fosse possibile nella fase di proposta. Il gruppo di valutazione è solitamente in grado di proporre un

*...in realtà,
sono preferibili
legami stretti*

approccio operativo dettagliato solo dopo una prima indagine sul campo e *tra le parti* dopo un'analisi dei dati disponibili. Questa parte fondamentale del progetto della valutazione deve essere condivisa e concordata con il committente e con gli altri portatori d'interessi rilevanti.

Riquadro 2.7 Valutazione ex ante nella Repubblica Ceca

Nel contesto della valutazione ex-ante del Piano di Sviluppo Nazionale nella Repubblica Ceca, venne notato che le raccomandazioni del gruppo di valutazione si erano rivelate più prontamente accettabili se suggerite nelle fasi iniziali della redazione dei documenti di programmazione. Questo comportava che la valutazione fosse percepita come più utile quando erano stati stabiliti dei veri partenariati e, in ogni caso, quando il lavoro dei valutatori aveva molte caratteristiche solitamente associate all'assistenza tecnica.

Anche se l'esercizio di valutazione è chiaro, i contesti esterni delle politiche spesso mutano rapidamente. È quindi utile garantire dei legami efficaci non solo con i membri del Comitato di Pilotaggio, ma anche con i responsabili delle politiche. L'opportunità di coinvolgere, quando possibile e anche indirettamente, il "livello strategico" della gestione è quindi un'altra ragione per la quale il processo deve essere interattivo.

Un meccanismo semplice è di specificare la frequenza degli incontri del Comitato di Pilotaggio già dalla fase di redazione del capitolato. Un minimo di due incontri è tipico - nella fase d'avvio e per l'approvazione della bozza del rapporto finale.

È importante lasciare un certo lasso temporale tra la selezione del gruppo di valutazione e l'inizio del lavoro. Particolarmente quando la selezione ha comportato un invito a presentare offerte, è irrealistico aspettarsi che il gruppo vincitore sia in grado di cominciare il lavoro il giorno dopo la decisione. Date le incertezze che circondano la scelta del contraente, la maggior parte dei candidati ha bisogno di diverse settimane per creare e mettere assieme il gruppo che svolgerà realmente il lavoro. Esistono almeno due modi con i quali tale flessibilità può essere garantita:

- rimandare la firma del contratto e, quindi, la data d'inizio del lavoro;
- lasciare un adeguato periodo di tempo per la stesura del Rapporto d'Avvio.

Ruolo del Rapporto d'Avvio

Il Rapporto d'Avvio è un documento che descrive:

- i principali portatori d'interessi individuati;
- le più importanti domande valutative (elaborate e possibilmente riformulate);
- i metodi da impiegare;
- un piano di lavoro dettagliato con la suddivisione dei compiti tra i diversi membri del gruppo;
- il calendario (finalizzato) del lavoro, inclusi i vari eventi principali;
- le realizzazioni intermedie e finali.

Un approccio interattivo può essere garantito attraverso incontri regolari del Comitato di Pilotaggio

Questo documento deve essere discusso e concordato con il Comitato di Pilotaggio, nel primo incontro che segue l'inizio del lavoro e, successivamente, aggiornato continuamente. Rappresenterà, per tutta la durata dell'esercizio, il principale punto di riferimento per la garanzia di qualità (vedi di seguito), dal momento che dichiara in dettaglio ciò che ci si può aspettare dall'esercizio, i momenti in cui le diverse attività verranno svolte e il processo attraverso il quale i rapporti di valutazione saranno prodotti.

Il Rapporto d'Avvio fornisce il principale punto di riferimento per la garanzia di qualità

Rapporto intermedio e finale

In alcune valutazioni, specialmente in quelle che durano più a lungo, vi sono anche un rapporto intermedio e uno finale. Ciò consente la condivisione delle prime impressioni e offre l'opportunità di chiarire le fasi successive di una valutazione quando i risultati iniziali rivelano tale esigenza. Ciò è particolarmente importante quando ci si aspetta che le valutazioni informino o forniscano suggerimenti ai *manager* del programma. Nei Fondi Strutturali questa fase intermedia è spesso inclusa nella valutazione intermedia. Ciò mette in risalto i vantaggi nel garantire che le valutazioni intermedie e finali siano collegate. Le valutazioni in itinere che tengono traccia dei cambiamenti nel tempo solitamente hanno una serie di rapporti intermedi che forniscono un riscontro ai *manager* di programma e agli attori politici.

Le bozze dei rapporti finali possono svolgere una simile funzione "di pilotaggio", specialmente se sono richiesti sufficientemente in anticipo. Tuttavia questi dirigono principalmente il rapporto, piuttosto che il programma, cosa che si verificherebbe con le valutazioni intermedie e in itinere. Bisogna sottolineare che, ai fini dell'indipendenza, i comitati di pilotaggio che ricevono le bozze dei rapporti finali dovrebbero concentrarsi sull'accuratezza e sulla conformità alle aspettative piuttosto che cercare seconde ipotesi o di influenzare le conclusioni della valutazione.

Il Comitato di Pilotaggio

Come si è visto, l'esistenza del Comitato di Pilotaggio o del Comitato di Valutazione rappresenta un'importante parte del processo attraverso il quale vengono gestite le valutazioni dei programmi di sviluppo socio-economico.

L'esperienza dei Fondi Strutturali dimostra il vantaggio di coinvolgere i più importanti portatori d'interessi e, in particolare, le parti istituzionali rilevanti ed altre soggetti chiave - quegli attori la cui cooperazione è necessaria per raggiungere i risultati principali del programma. I vantaggi di un Comitato di Pilotaggio "inclusivo" sono mostrati nel riquadro 2.8.

Riquadro 2.8 I vantaggi di un Comitato di Pilotaggio inclusivo

Stabilire un Comitato di Pilotaggio per una valutazione costituito dai diversi portatori d'interessi del programma garantisce:

- una migliore accettazione della valutazione da parte di coloro che vengono valutati, attraverso la creazione di relazioni di fiducia;
- un più agevole accesso alle informazioni e una migliore comprensione dei fatti ed eventi che hanno avuto luogo mentre il programma era in corso;
- opportunità di utilizzo operativo e apprendimento tra i portatori d'interessi, come risultato

delle loro interazioni con il Comitato di Pilotaggio;

- interpretazioni e raccomandazioni che tengono conto di tutti i punti di vista;
- la diffusione delle conclusioni e il tener conto delle raccomandazioni più rapidamente e informalmente;
- una maggiore probabilità che le raccomandazioni e le conclusioni conducano ad azioni e alla verifica.

Generalmente, il Comitato di Pilotaggio dovrebbe includere quattro categorie di persone:

- *I dirigenti della strategia* del programma o dell'intervento, vale a dire le autorità di finanziamento, le unità amministrative responsabili delle politiche e, ove appropriato, i diversi livelli di governo. Un approccio multi-livello che coinvolga i dirigenti delle strategie nel comitato di Pilotaggio è molto importante, dal momento che i programmi diventano sempre più complessi, tenendo conto di problemi a diverse dimensioni territoriali;
- *I dirigenti delle operazioni* del programma, vale a dire coloro le cui attività vengono valutate dallo studio, sebbene, per salvaguardare l'imparzialità del Comitato di Pilotaggio, i dirigenti delle operazioni siano solitamente rappresentati dai *manager* con più esperienza, piuttosto distanti dal fronte della gestione quotidiana. Tuttavia, rappresenta un importante compito dei presidenti del Comitato di Pilotaggio garantire che nessun membro, inclusi i dirigenti delle operazioni, tenti di influenzare i risultati della valutazione o ignori l'evidenza;
- *Le parti sociali*: vale a dire le persone che rappresentano i principali interessi influenzati dal programma. Possono includere non solo le associazioni commerciali, i sindacati e gli interessi economici di associazioni, ma anche gli enti istituzionali e/o societari incaricati di specifici aspetti orizzontali, quali l'ambiente, le pari opportunità, il turismo, la protezione dei consumatori, ecc.
- *Gli esperti*: vale a dire le persone che hanno conoscenze sostanziali o metodologiche che possono rivelarsi utili per la definizione delle domande valutative o per l'interpretazione dei risultati. La presenza di esperti indipendenti nel Comitato di Pilotaggio può rivelarsi molto importante nell'offrire contributi utili al gruppo di valutazione e per aprire il dibattito sulle lezioni più generali che dovrebbero essere tratte dall'esercizio.

Il Comitato di Pilotaggio dovrebbe comprendere una serie di interessi

Il ruolo principale del Comitato di Pilotaggio è di garantire un'alta qualità e utilità della valutazione. Questo comporta l'assistenza al lavoro dei valutatori attraverso, ad esempio, il fornire accesso all'informazione e ai contatti e l'elaborazione di domande valutative e di questioni chiave sulle quali ritengono che dovrebbero essere informati. Il Comitato di Pilotaggio non dovrebbe cercare di influenzare i valutatori nell'omettere certe evidenze o nel raggiungere conclusioni che preferirebbero sentire anche se non sostanziate dall'evidenza. Il Comitato di Pilotaggio dovrebbe anche supervisionare il processo di comunicazione dei risultati della valutazione.

Gestire la comunicazione delle valutazioni

La comunicazione rappresenta una parte importante del processo di valutazione. È meglio considerare il ruolo della comunicazione come continuo: un'opportunità per il dialogo e l'accumulo della comprensione piuttosto che concentrare tutti gli sforzi della comunicazione in un grande

esercizio di disseminazione dopo la consegna del rapporto finale. La comunicazione dovrebbe perciò includere i seguenti risultati:

- Migliorare la visibilità del lavoro di valutazione in corso;
- Fornire un *feedback* sui risultati intermedi;
- Diffondere e gestire il feedback sulla stesura dei rapporti e sulle conclusioni (ad es. gli strumenti per la raccolta dati);
- Comunicare i risultati e le conclusioni della valutazione.

Migliorare la visibilità del lavoro di valutazione in corso

Una volta che il gruppo di valutazione abbia ricevuto l'incarico, è utile fornire informazioni ai portatori d'interessi sul calendario e sul processo. Il periodo iniziale dovrebbe essere usato come un'opportunità per spiegare l'approccio e per sollecitare le opinioni sull'utilità delle domande valutative e sulla probabilità di successo di quanto proposto. Oltre all'informazione formale fornita ai portatori d'interessi, per esempio, attraverso il Comitato di Pilotaggio, anche l'informazione generale al pubblico e ai beneficiari, magari, nella forma di comunicati stampa e di informazione sui siti internet può rivelarsi un modo utile per preparare il terreno alla valutazione.

Aumentare la visibilità delle valutazioni

Interagire sui risultati intermedi

La comunicazione dei risultati intermedi pone delle importanti questioni. Da un lato, è probabile che i portatori d'interessi abbiano un forte desiderio di conoscere i primi risultati, soprattutto se fanno pensare che i risultati finali saranno critici. Allo stesso tempo, il gruppo di valutazione potrebbe esitare a dedurre importanti conclusioni e potrebbe dubitare della solidità dell'evidenza delle proprie osservazioni. Potrebbero anche (ma non dovrebbero) vedere la produzione dei risultati intermedi come poco più di una necessità burocratica (non è inusuale che i rapporti intermedi diano luogo a pagamenti in corso d'opera). È meglio se nel rapporto d'Avvio si presta attenzione al possibile ambito e al contenuto dei risultati intermedi, alla metodologia e alla misura in cui essi circoleranno. Potrebbe non essere appropriato escludere un rapporto intermedio formale. Ciò può evitare le critiche che i risultati parziali e non comprovati possono attirare. Nel migliore dei casi, i risultati intermedi possono fornire utile feedback sul processo d'attuazione (ad es. suggerire modifiche nella procedura) e contribuire ad aumentare il coinvolgimento dei portatori d'interessi e di coloro coinvolti sia nei programmi che nella valutazione. Tali risultati che possono essere espressi nella forma di problematiche e di indicazioni possono soddisfare un'importante funzione formativa in termini valutativi.

I primi risultati contribuiscono all'apprendimento

Diffondere e gestire le interazioni sui rapporti in bozza e sui risultati

Produrre la bozza del rapporto finale si rivela spesso una fase difficile sia per i valutatori che per i portatori d'interessi. Ciò che prima è stata un'astratta anticipazione delle attività, ora diventa reale e talvolta preoccupante o deludente. I portatori d'interessi, specialmente quelli responsabili della gestione dei programmi, possono essere tentati di screditare i risultati che non gradiscono. I valutatori, dalla loro parte, possono costruire i loro argomenti su evidenze limitate o essere insensibili alle implicazioni politiche di ciò che presentano, specialmente nella fase della bozza. Produrre un rapporto finale che sia accettabile per il gruppo di valutazione e il

La produzione di rapporti che siano accettabili sia da parte del gruppo di valutazione, dei committenti e dei portatori d'interessi

committente e approvato dai portatori d'interessi coinvolti nel processo può rappresentare una sfida importante e comporta una gran quantità di tempo. I seguenti suggerimenti possono facilitare il processo:

- La struttura del rapporto dovrebbe essere concordata prima possibile.
- Il Comitato di Pilotaggio dovrebbe rappresentare il principale luogo di discussione per la bozza.
- L'autorità appaltante dovrebbe evitare la tentazione di influenzare oltre misura la formulazione delle conclusioni e delle raccomandazioni. Al contrario, dovrebbe stimolare il gruppo di valutazione a giustificare le proprie conclusioni e raccomandazioni sulla base dell'evidenza presentata.
- Dovrebbe essere lasciato il tempo sufficiente per i commenti scritti.
- L'autorità di gestione dovrebbe assumersi la responsabilità di far circolare il rapporto e raccogliere reazioni.

Comunicare i risultati della valutazione

Il lavoro di valutazione non ha conseguenze se non vengono comunicati i risultati. La principale forma di comunicazione è il rapporto scritto. Se è vero che l'adeguatezza di particolari mezzi di comunicazione varia a seconda del contesto, tuttavia esistono delle regole di buona prassi:

La valutazione è vanificata senza la comunicazione dei risultati

- Il rapporto scritto dovrebbe essere scritto in maniera chiara e concisa. Un centinaio pagine e un riassunto iniziale sono solitamente sufficienti. L'evidenza dettagliata della valutazione come gli studi di caso e l'analisi quantitativa dovrebbe essere presentata a parte in appendice o resa disponibile separatamente.
- Il rapporto dovrebbe includere un riassunto esecutivo iniziale di 5-10 pagine scritto in uno stile adatto per i *policy-maker*.
- Dovrebbero essere chiare le relazioni tra le conclusioni e l'analisi dell'evidenza.
- La redazione del rapporto dovrebbe indicare la base delle osservazioni fatte: le osservazioni o una combinazione di osservazioni e opinioni del valutatore.
- Il rapporto dovrebbe includere una descrizione e un giudizio sul metodo utilizzato, sufficientemente dettagliata e autocritica da permettere al lettore di giudicare il peso dell'evidenza che sostiene le conclusioni.
- Si dovrebbe fare uso di tavole e diagrammi quando migliorano la presentazione dei risultati.
- Si dovrebbe fare riferimento agli esempi di buona prassi degli interventi per dimostrare gli argomenti ma i rapporti di valutazione non dovrebbero sostituirsi alle linee guida di buona prassi. La pressione sui valutatori a produrre storie di buona prassi è spesso controproducente: tali risultati sono guardati con sospetto dal pubblico e anche dai *policy-maker*.
- Le raccomandazioni formulate debbono chiarire quali azioni sono richieste conseguentemente ai risultati della valutazione.

Canali per comunicare i risultati della valutazione e per raggiungere gli utilizzatori

I committenti e i responsabili della valutazione dovrebbero assicurarsi che i risultati siano comunicati e utilizzati. Gli utilizzatori potenziali, dai *policy-maker* ai beneficiari e, in generale, la popolazione, devono essere identificati attentamente e i canali della comunicazione scelti con cura.

Dovrebbero essere provati metodi di distribuzione accessibili

I rapporti di valutazione vengono solitamente pubblicati, in modo sempre maggiore su internet. I rapporti scritti dovrebbero anche includere risultati più divulgabili dai media. Molti programmi producono le proprie *newsletter* e queste offrono un'altra opportunità di disseminazione. Presentazioni orali al Comitato di Pilotaggio e ad altri portatori d'interessi (ad esempio, in seminari specializzati) sono anch'essi utili.

Gestire la garanzia e il controllo di qualità

Giudicare la qualità di una valutazione è parte integrante e fondamentale del processo di valutazione. In effetti, una valutazione che non soddisfi dei minimi requisiti di qualità, può facilmente sviare i decisori e i dirigenti dei programmi.

Ad ogni modo giudicare la qualità di una valutazione è un'operazione complessa e difficile. Le valutazioni condotte nel contesto dei programmi e delle politiche di sviluppo socio-economico sono troppo differenti tra loro da consentire l'esistenza di poche regole semplici per la garanzia di qualità.

A grandi linee si può dire che la qualità di una valutazione nel suo complesso dipende dalla presenza di tre aspetti distinti ma interrelati:

- La qualità delle fasi di progettazione e disegno, inclusa la committenza della valutazione;
- La qualità dell'attuazione della valutazione;
- La qualità del sistema di monitoraggio e dei dati disponibili.

Tali aspetti sono interrelati nel senso che un'esecuzione insoddisfacente del valutatore potrebbe facilmente essere la conseguenza di una bassa qualità dei dati e/o di lacune nelle fasi di progettazione e disegno. Purtroppo le persone coinvolte in queste tre categorie di attività sono spesso diverse così come sono diversi molto spesso i loro obiettivi e criteri di qualità. Ad esempio, il sistema di monitoraggio disegnato per la gestione quotidiana del programma non produce necessariamente i dati necessari per la valutazione degli impatti.

Inoltre questi aspetti possono essere visti da due diversi punti di vista.

In primo luogo la qualità può essere considerata una *caratteristica del processo* attraverso il quale vengono svolte le attività di valutazione. Il giudizio sulla qualità potrebbe interessare: il modo in cui il committente sviluppa la decisione di procedere alla valutazione, definisce il suo ambito e le risorse disponibili. Questo può essere analizzato per comprendere se le procedure seguite siano state adeguate alla distribuzione delle diverse responsabilità, se il contributo dei vari portatori d'interessi sia stato tenuto in considerazione, ecc... Lo stesso vale per la *performance* della valutazione. Ci si può focalizzare sul modo in cui il gruppo di valutazione e la sua interazione con il committente e i valutatori sia stato gestito, sui controlli avvenuti per garantire che i dati raccolti fossero adeguatamente processati, ecc. Anche l'organizzazione delle operazioni di monitoraggio può essere ugualmente sottoposta a giudizio.

In secondo luogo la qualità può essere considerata una *caratteristica dei prodotti* del processo di valutazione. Quindi si potrebbe analizzare il capitolato secondo i criteri già espressi. Più verosimilmente si può giudicare

Giudicare la qualità di una valutazione è complesso ma generalmente si riferisce alla progettazione, al disegno, alla attuazione e alla qualità dei dati

La qualità si riferisce alle operazioni e ai prodotti della valutazione

la qualità dei rapporti di valutazione intermedi e finali per vedere se soddisfano alcuni criteri base di buona condotta professionale e se i dati sono in quantità sufficiente e abbastanza affidabili da garantire giudizi validi.

In teoria i due aspetti, il processo e il prodotto, sono collegati: un buon processo dovrebbe generare un buon prodotto ed è valido anche l'opposto nel senso che un buon prodotto dovrebbe risultare da un processo di produzione sufficientemente riuscito.

La raccolta MEANS (1999) notava:

Non esiste un sistema di certificazione professionale, in nessuna parte del mondo, che istituzionalizzi regole e criteri di qualità. Vengono proposte diverse griglie di criteri, basate su modelli di valutazione elaborati da diversi autori ma non esiste consenso in questo campo. Inoltre, la natura dei criteri menzionati non appare sempre chiara quando si cerca di metterli in pratica.

Da allora, tuttavia, si sono registrati miglioramenti. In particolare, come mostra il riquadro 2.9, sta diventando più frequente il tentativo di definire standard di buona pratica nella valutazione. Questi sono stati elaborati da organismi internazionali (come l'OCSE), amministrazioni nazionali (ad esempio, il ministero italiano dell'economia e delle finanze) o associazioni professionali come le associazioni o società di valutazione nazionali. Molte di queste seguono ai precedenti tentativi negli Stati Uniti e si possono far risalire all'Associazione Americana di Valutazione (AEA): Principi Guida per i Valutatori (1992), Comitato Misto sugli Standard per la Valutazione Formativa e Standard per la Valutazione di Programma (1994).

Negli ultimi anni sono stati sviluppati standard di buona pratica

Il riquadro 2.9 fornisce una rassegna di alcuni degli standard e codici di valutazione correnti. Rientrano in un certo numero di categorie. La gran parte di questi, in particolare quelli che derivano dagli standard comuni dell'AEA, come quelli dell'associazione tedesca di valutazione (DeGEval) e le Linee Guida per la Valutazione in Africa, riguardano principalmente la condotta tecnica da parte dei valutatori, ad esempio, riguardano il modo in cui i dati sono raccolti e come vengono presentate le conclusioni. (La distinzione tra linee guida e il più ristretto e ambizioso "standard" è anch'esso istruttivo). Un'altra categoria, della quale sono esemplificative le attività delle associazioni di valutazione canadesi, australiane e, in qualche misura, del Regno Unito, riguarda la deontologia professionale piuttosto che la tecnica della valutazione. Ma ciò concerne la deontologia dei valutatori piuttosto che quella degli altri attori coinvolti. Più recentemente, è emersa una nuova categoria di linee guida. Questa è diretta alle amministrazioni e ai committenti più che ai valutatori. Esempi di questa possono essere trovati nell'OCSE (linee guida PUMA e DAC) e più recentemente nella Commissione Europea.

Molti sono stati sviluppati dalle associazioni di valutazione...

...alcuni riguardano la deontologia più che la tecnica

Nonostante questa crescente serie di linee guida, standard e codici per la qualità della valutazione, non esiste al momento una versione comune, riconosciuta universalmente.

Riquadro 2.9 Standard, Linee guida e codici professionali

USA - Standard per la Valutazione di Programma (1994) Comitato Misto sugli Standard per la Valutazione Formativa

<http://www.wmich.edu/evalctr/jc/PGMSTNDS-SUM.htm>

Associazione tedesca di valutazione (DeGEval): Standard per la valutazione (2001)

<http://www.degeval.de/standards/index.htm>

Associazione canadese di valutazione (SCÉ) Lignes directrices en matière d'éthique/
Guideline for Ethical Conduct

<http://www.evaluationcanada.ca/>

Svizzera: SEVAL Evaluation Standards

http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf

Linee guida per la valutazione in Africa 2000:

<http://www.geocities.com/afreval/documents/aeg.htm>

Associazione americana di valutazione (AEA), Principi guida per i valutatori

<http://www.eval.org/EvaluationDocuments/aeaprin6.html>

Associazione Australiana di Valutazione (AES), Linee guida per la condotta professionale dei valutatori

http://www.aes.asn.au/ethics_guidelines-1.pdf

Regno Unito: Linee guida per la buona pratica

http://www.evaluation.org.uk/ukes_new/Pub_library/GuidanceGoodPractice.doc

OCSE: PUMA Linee guida per la migliore pratica

<http://apli1.oecd.org/puma/bpi/bpiste.nsf/pages/Evaluation>

Italia: Linee guida del ministero dell'economia e delle finanze

http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Criteri_qualita_sistema_nazionale_valutazione_maggio2002.pdf

Sebbene non esista ancora consenso su tutte le componenti del sistema di garanzia di qualità per la valutazione, abbiamo cominciato a notare uno spostamento del focus prevalentemente sul controllo di qualità - vale a dire nel modo di giudicare la qualità dei rapporti/attività. Questo spostamento è stato sostenuto da uno studio recente sull'uso della valutazione da parte della Commissione Europea (riquadro 2.10).

Garanzia di qualità e controllo di qualità

Riquadro 2.10 Citazione da una ricerca UE sull'uso della valutazione

“[Lo studio]..tende a promuovere il valore di standard inclusivi che abbraccino gli interessi dei committenti, valutatori e cittadini... Standard più generali per la valutazione in Europa (tecnici e deontologici), come stanno venendo considerati dall'Associazione Europea di Valutazione e molte altre associazioni nazionali di valutazione europee, potrebbero contribuire al raggiungimento di standard sviluppati dalla Commissione Europea e da alcune amministrazioni nazionali (“The Use of Evaluation in Commission Services” Ottobre 2002).

Il riquadro 2.11 individua i criteri sia per il controllo che per la garanzia di qualità. Entrambi sono necessari come strumenti per giudicare i rapporti e i

risultati della valutazione. Solitamente il responsabile della Commissione per la gestione della valutazione ha la responsabilità di applicare i criteri per il controllo di qualità. Idealmente la *performance* sui criteri per la garanzia di qualità deve integrare le opinioni dei membri del Comitato di Pilotaggio, di altri portatori d'interessi, del gruppo di valutazione e dei responsabili della gestione della valutazione per la Commissione. Il Comitato di Pilotaggio dovrebbe fornire i criteri il prima possibile durante la fase di assegnazione della valutazione e solitamente si trova in una posizione migliore per dare il suo giudizio complessivo quando il lavoro è completato. Tuttavia, per fornire una garanzia di qualità che dipenda da criteri di processo, è necessaria la consultazione di altri portatori d'interessi, non necessariamente rappresentati nel Comitato di Pilotaggio. Ai fini del controllo di qualità, può essere utile la consultazione di esperti o testimoni esterni.

Deve essere sottolineato che l'applicazione del controllo di qualità con criteri di contenuto e della garanzia di qualità con criteri sul processo viene svolta per fini diversi. Il controllo di qualità del contenuto di un rapporto offre qualche garanzia che il lavoro sia stato svolto adeguatamente e che le sue conclusioni siano affidabili. La garanzia di qualità del processo di valutazione contribuirà maggiormente ad avere informazioni sulla gestione della valutazione e a dare suggerimenti che dovrebbero migliorare la sua gestione futura. I criteri per il controllo e la garanzia di qualità sono elaborati nel riquadro 2.11.

Riquadro 2.11 Giudicare i rapporti e i risultati della valutazione

Controllo di qualità: Criteri sui risultati	Garanzia di qualità: Criteri sul processo
Soddisfazione dei requisiti del capitolato	Obiettivi coerenti e valutabili
Ambito e copertura rilevanti	Capitolato ben scritto
Progetto e metodi difendibili	Valido processo di selezione delle offerte
Dati utilizzati affidabili	Dialogo e feedback efficaci per tutto il processo di valutazione
Analisi fondata	Disponibilità di adeguate risorse informative
Risultati credibili che collegano analisi e dati	Buona gestione e coordinamento da parte del gruppo di valutazione
Conclusioni imparziali che non mostrano alcun pregiudizio e che presentano giudizi fondati	Diffusione efficace dei rapporti/risultati tra il Comitato di Pilotaggio e i dirigenti delle politiche/programmi
Rapporto chiaro con sommari esecutivi e dati di supporto nelle appendici	Diffusione efficace tra i portatori d'interessi

Chi dovrebbe assumersi le responsabilità del controllo e della garanzia di qualità varia a seconda del contesto istituzionale. Nei programmi nazionali settoriali, questa può essere una responsabilità del governo centrale mentre nel caso di programmi di sviluppo locale, la responsabilità può essere

attribuita agli attori locali. La metodologia di applicazione può anch'essa variare - talvolta una griglia da completare da parte degli attori chiave e poi aggregata, talaltra un seminario o una conferenza possono garantire i giudizi più equilibrati.

Controllo di qualità – criteri sulle attività

Soddisfacimento dei requisiti

La valutazione ha risposto in modo soddisfacente alle domande incluse nel capitolato e il rapporto ha fornito informazioni aggiuntive che potrebbero rivelarsi essenziali per i committenti? In particolare:

- È stato interpretato e analizzato il modo in cui si sono evoluti gli obiettivi?
- Il rapporto copre l'intero programma? Ovvero, la selezione è giustificata alla luce delle priorità dichiarate dai committenti nel capitolato e successivamente?
- La valutazione fornisce indicazioni utili per i dirigenti del programma?
- Include lezioni sui successi e fallimenti che possono interessare altri programmi, regioni o paesi?

Rispondere alle domande poste nel capitolato

Per le valutazioni ex post, è importante controllare se la valutazione sia riuscita a raggiungere un ragionevole compromesso tra i seguenti due requisiti contraddittori: ottenere rapidamente le informazioni da trasmettere al nuovo ciclo del programma e non trarre conclusioni affrettate prima di aver osservato tutti gli impatti.

Un ambito rilevante

L'ambito di una valutazione deve comprendere domande rilevanti dal punto di vista dei programmi.

Per controllare la pertinenza dell'ambito di una valutazione è necessario prima di tutto controllare se le caratteristiche essenziali del programma siano state ben descritte e se i problemi e successi nell'attuazione del programma siano stati adeguatamente chiariti.

In secondo luogo dal momento che i risultati e gli impatti del programma devono essere analizzati, per giudicare la misura in cui gli obiettivi del programma sono stati raggiunti, è necessario controllare se questi siano stati inclusi nella valutazione. È anche necessario controllare che la valutazione non abbia trascurato altri risultati o impatti potenziali o futuri, ed effetti esistenti inattesi ma significativi.

Rispondere a domande rilevanti per le caratteristiche essenziali del programma

Infine l'ambito di una valutazione dipende dagli obiettivi del programma definibili in termini di aree geografiche ammissibili e di gruppi bersaglio non localizzati (ad es. i disoccupati di lungo periodo). È necessario quindi controllare se:

- i limiti dell'ambito, in termini di aree o gruppi sociali, siano definiti secondo la logica dell'intervento;
- l'ambito includa aree periferiche o gruppi non ammissibili che tuttavia probabilmente saranno interessati dagli interventi valutati;
- infine, se la valutazione esamini il programma valutato in modo isolato o

se includa le sue interazioni con altri programmi europei o nazionali.

Un progetto difendibile

Questo criterio si riferisce alle qualità tecniche della valutazione. Le scelte metodologiche devono conseguire dalle domande valutative. La valutazione deve, inoltre, fare il miglior uso della ricerca e delle analisi esistenti. Tre tipologie di domande devono essere poste:

- Sono state raccolte e usate saggiamente conoscenze rilevanti?
- La costruzione della metodologia e la scelta degli strumenti sono giustificati per rispondere propriamente alle domande valutative?
- Le situazioni di riferimento scelte (controfattuali o simili) erano adeguate per fare confronti validi?

Scelte metodologiche appropriate

Qualsiasi rapporto di valutazione deve includere una descrizione della metodologia usata e definire chiaramente le fonti dei dati. Allo stesso modo, i limiti della metodologia e gli strumenti usati devono essere chiaramente descritti. È necessario controllare se:

- la metodologia sia descritta abbastanza in dettaglio per giudicare la qualità;
- la validità dei dati raccolti e degli strumenti usati sia chiaramente indicata;
- i dati disponibili corrispondano agli strumenti usati.

Dal momento che l'analisi causale degli effetti è la domanda più importante nelle valutazioni ex post, la metodologia utilizzata per analizzare tali nessi causali rappresenta la priorità in questo tipo di valutazione. È necessario controllare se la valutazione analizza adeguatamente le relazioni di causa ed effetto per le domande più essenziali.

Dati affidabili

I valutatori utilizzano i dati esistenti (dati secondari) dal sistema di monitoraggio e da altre fonti d'informazione, o altrimenti dati primari da loro raccolti per la valutazione. In quest'ultimo caso i metodi utilizzati per raccogliere e analizzare i dati (scelta e applicazione degli strumenti usati per questo fine) costituiscono fattori molto importanti per l'affidabilità e validità dei risultati.

Per giudicare l'affidabilità dei dati utilizzati, è necessario esaminare se:

- siano state individuate le fonti d'informazione e sia stata controllata l'affidabilità di questi dati;
- le fonti d'informazione prese dal sistema di monitoraggio e i precedenti studi siano stati usati in modo ottimale;
- le tecniche utilizzate per raccogliere i dati selezionati fossero complete e adatte a rispondere alle domande valutative.

Le fonti e i metodi offrono dati affidabili

Sia che la raccolta dei dati abbia usato tecniche quantitative o qualitative o una combinazione di entrambe, è necessario indagare se:

- la combinazione di dati qualitativi e quantitativi sia appropriata per un'analisi valida del fenomeno;

- le “popolazioni” usate per la raccolta dati siano state definite correttamente;
- i campioni delle indagini o gli studi di caso siano stati selezionati in base a criteri prestabiliti;
- le principali tecniche per la raccolta dei dati siano state attuate con strumenti appropriati ed in modo da garantire un livello adeguato di affidabilità e di validità dei risultati.

Un’analisi fondata

L’analisi quantitativa consiste nell’analisi dei dati nella forma di tavole o qualsiasi altra forma di analisi statistica. L’analisi qualitativa consiste nella comparazione sistematica e nell’interpretazione delle fonti d’informazione nella forma di rimandi testuali. In entrambi i casi è necessario giudicare se i metodi utilizzati per l’analisi siano rilevanti in relazione alla tipologia di dati raccolti e se l’analisi sia stata effettuata secondo le istruzioni di specifici manuali tecnici.

Nel caso dello sviluppo socio-economico le relazioni di causa ed effetto sono complesse e perciò rappresentano una particolare sfida per la valutazione. È necessario controllare:

- se le relazioni di causa ed effetto alla base del programma siano sufficientemente esplicite e rilevanti in modo che l’oggetto dell’analisi venga focalizzato,
- in quale misura l’analisi utilizzi tecniche appropriate.

Per questo motivo si consiglia un confronto tra la situazione ex ante ed ex post o, quando non esistano gruppi simili, un confronto tra i beneficiari e un gruppo di controllo. Nel primo caso questo confronto ex ante-ex post deve essere condotto in maniera appropriata, altrimenti deve essere stabilito se questo sarebbe stato fattibile. Nel secondo caso l’analisi comparativa deve essere in grado di fare affidamento sulla raccolta dati tra gruppi simili o di controllo.

Risultati credibili

La credibilità dei risultati viene definita come il fatto che essi conseguano logicamente e siano giustificati dall’analisi dei dati e dalle interpretazioni basate su ipotesi esplicative presentate con cura. La validità dei risultati deve essere soddisfacente. Ciò significa che l’equilibrio tra validità interna (assenza di pregiudizi tecnici nella raccolta ed elaborazione dei dati) e la validità esterna (rappresentatività dei risultati) deve essere giustificabile. È anche necessario controllare se i risultati dell’analisi siano stati ottenuti in modo equilibrato e affidabile.

Il bisogno di svolgere analisi approfondite di una parte del programma comporta il problema dell’extrapolazione dagli studi di caso per il programma nel suo complesso. In questo contesto è necessario controllare:

- se le ipotesi interpretative e le extrapolazioni possano essere giustificate e se i limiti della validità siano stati definiti;
- se la selezione dei casi e dei campioni renda possibile la generalizzazione dei risultati.

L’analisi quantitativa e qualitativa che stanno alla base dell’analisi generale e alle conclusioni è fondata

Risultati giustificati dall’evidenza

Conclusioni imparziali

Le conclusioni includono suggerimenti e, a volte, persino raccomandazioni che vanno oltre i risultati. Mentre i risultati sono “tecnici” e possono essere analizzati senza correre troppi rischi di imparzialità, le conclusioni e, a maggior ragione, le raccomandazioni sono formulate sulla base di giudizi di merito. La qualità del giudizio è pertanto decisiva.

Per rispondere alla domanda: le conclusioni sono giuste, prive di considerazioni personali o di parte e abbastanza dettagliate da essere attuate concretamente? è necessario controllare:

- se gli elementi sui quali vengono basate le conclusioni siano chiari;
- se le conclusioni siano operative e sufficientemente esplicite da essere attuate;
- se le questioni controverse siano presentate in modo corretto ed equilibrato.

Le conclusioni vanno oltre i risultati

Domande chiave come quelle sulla pertinenza, efficacia ed efficienza del programma devono essere rivolte nel contesto della valutazione e, a queste, si deve quindi rispondere in maniera appropriata. Il rapporto della valutazione deve anche dimostrare l'adeguatezza del bilancio del programma, sia in termini generali che in termini di allocazione interna per i diversi assi e misure.

Devono essere studiate domande essenziali come quelle sul valore aggiunto del programma e sull'avanzamento fatto in termini di obiettivi trasversali come la coesione, la sussidiarietà, la buona *governance*, lo sviluppo sostenibile e le pari opportunità. Nel caso degli esercizi ex ante le conclusioni devono essere formulate in modo da alimentare il processo di negoziazione per il programma valutato. Il rapporto dovrebbe rendere possibile il miglioramento della valutabilità del programma.

Un rapporto chiaro

I risultati della valutazione possono essere diffusi e comunicati ai portatori d'interessi per iscritto o oralmente. Il rapporto finale rappresenta solo uno strumento tra altri di diffusione ed è opportuna una continua comunicazione dei risultati. La leggibilità del rapporto dipende dalla qualità della presentazione dei risultati e dai limiti dal lavoro compiuto. È necessario controllare se:

- il rapporto sia stato scritto in modo chiaro e sia sviluppato in maniera logica;
- i termini tecnici siano utilizzati solo quando assolutamente necessari e quando chiaramente definiti;
- la presentazione, le tavole e i grafici aumentino la leggibilità e l'intelligibilità del rapporto;
- i limiti della valutazione siano chiaramente esposti in termini di ambito, metodologia e conclusioni.
- In molti casi viene letto solo il sommario del rapporto. È perciò essenziale che questo sommario sia chiaro e conciso. Deve presentare le principali conclusioni e raccomandazioni in maniera equilibrata e imparziale. Deve essere facile da leggere senza il bisogno di rimandare al resto del rapporto.

Chiarezza dei rapporti

Criteria per la garanzia di qualità

La serie di criteri che seguono riguarda il processo nel suo complesso e il contesto della valutazione: garanzia di qualità piuttosto che controllo di qualità. Consentirà ai valutatori della qualità di comprendere le cause dei successi e dei fallimenti dei risultati della valutazione e di trarre lezioni per migliorare la qualità delle valutazioni future.

Obiettivi coerenti e valutabili

La coerenza degli obiettivi del programma: la misura in cui sono specifici, collegati agli interventi, non contraddittori, ecc. è stata discussa in precedenza. È stato anche osservato che l'uso di modelli logici e degli approcci della teoria del programma e del cambiamento sono modi utili di chiarire gli obiettivi del programma e la logica degli interventi nelle fasi iniziali di un programma, prima del lancio di una valutazione. In questa fase siamo interessati ai risultati di questo processo iniziale. In che misura i valutatori avessero a che fare con un programma coerente in termini di obiettivi e interventi. Le difficoltà della valutazione erano il risultato di obiettivi male articolati o di altri problemi di valutabilità?

Un capitolato ben scritto

Un capitolato chiaro contribuisce all'efficacia delle valutazioni. In una certa misura è possibile giudicare l'adeguatezza di un capitolato quando viene scritto. È più facile individuare a posteriori ciò che avrebbe potuto essere utile includere. Questo aspetto è importante per l'apprendimento futuro, vale a dire come migliorare il capitolato nel futuro.

Un capitolato mediocre o incompleto può portare i valutatori a dispiegare le proprie risorse in maniera non adeguata. Può anche portare ad altri effetti negativi. Una conseguenza frequente si verifica quando le lacune nel capitolato diventano evidenti nel corso di una valutazione e il committente si sforza di riorientare la valutazione o di richiedere attività aggiuntive non programmate o non inserite nella previsione di spesa.

Un processo valido di selezione delle offerte

Il processo di selezione delle offerte è stato condotto in modo appropriato? Questa è sia una questione procedurale che di sostanza. Dal punto di vista procedurale dovrebbe essere espresso un giudizio sull'applicazione sistematica dei criteri rilevanti per la selezione. Dal punto di vista della sostanza siamo interessati a sapere se sia stata presa la giusta decisione. Ad esempio, è stata presa una decisione a favore di una società rinomata, ma l'impegno in giornate lavoro del personale chiave era inadeguato? La metodologia era descritta in maniera imprecisa? È stata preferita una metodologia sperimentale ad alto rischio e questo spiega i problemi incontrati successivamente?

Un dialogo e un feedback efficace per tutto il processo di valutazione

Mantenere una valutazione in corso, fornire *feedback* e offrire ai portatori d'interessi un luogo d'incontro per l'apprendimento attraverso il dialogo reciproco e con i valutatori, rappresenta un prerequisito riconosciuto per la qualità di una valutazione. Questo dipende in parte dal luogo d'incontro creato a tal proposito. Più probabilmente il Comitato di Pilotaggio ma possibilmente anche incontri specifici informativi e seminari, ad esempio, seminari informativi per i politici locali e i *policy maker*. Deve essere giudicata l'ampiezza della partecipazione a questi incontri: sono stati coinvolti tutti i portatori d'interessi e la parte di popolazione rilevante?

Ad ogni modo la finalità di queste opportunità di informazione e scambio sono il dialogo e il feedback cui danno luogo. È stato fatto buon uso degli incontri del Comitato di Pilotaggio? I calendari dei lavori erano adeguati? I portatori d'interessi hanno visto tali opportunità come produttive e in grado di migliorare la loro comprensione? In ultima sede hanno contribuito a modellare e migliorare la qualità e l'utilità della valutazione?

Disponibilità di adeguate risorse informative

I valutatori hanno bisogno d'informazione. La parte 4 di questa GUIDA enfatizza l'importanza della disponibilità di dati e dei sistemi di monitoraggio. Senza adeguate risorse d'informazione, è difficile per i valutatori svolgere un buon lavoro. Pertanto è necessario un giudizio sull'adeguatezza dell'informazione. Questo molto probabilmente riguarderà l'informazione e i sistemi di monitoraggio. Spesso i sistemi di monitoraggio enfatizzano i fabbisogni informativi degli sponsor e dei finanziatori esterni. Devono anche essere in grado di aiutare i *manager* dei programmi e una valutazione solitamente rivela la misura in cui questo è vero. I valutatori devono anche attingere dai dati secondari amministrativi, raccolti spesso per altri scopi dalle amministrazioni locali, regionali e nazionali.

Gran parte dell'informazione di una valutazione rimane nella mente degli informatori chiave. Questo è particolarmente vero per l'informazione sul contesto e qualitativa, importante non solo per capire il programma, ma anche per come interpretare dati più formali.

In generale, per giudicare la qualità del processo e del contesto della valutazione bisogna prima di tutto valutare se esisteva l'informazione e, in secondo luogo, se sia stata resa disponibile. Ad esempio, in alcuni programmi i dati possono essere disponibili - ad esempio, i rapporti amministrativi sull'occupazione locale o i verbali dei comitati di gestione per progetti particolari o sotto-programmi ma è difficile accedervi. Può anche darsi che l'informatore chiave si rifiuti di fornire ai valutatori l'informazione, forse per le cattive relazioni tra i portatori d'interessi coinvolti e le amministrazioni. In questa misura, i giudizi sulla disponibilità d'informazioni e di dati per i valutatori possono essi stessi fornire informazioni sullo status del partenariato e sulla cooperazione tra agenzie.

Buona gestione e coordinamento da parte del gruppo di valutazione

Per quanto ben progettati e convincenti siano il piano di lavoro e il Rapporto d'Avvio, tutte le valutazioni devono essere eseguite adeguatamente. Devono sia seguire i piani sia essere in grado di adattarsi ad eventi inattesi che

rendono tali piani - o alcuni loro aspetti -superflui. I gruppi devono essere tenuti insieme e le diverse componenti del lavoro devono essere coordinate e le loro attività integrate. Devono essere gestite le relazioni con i committenti della valutazione, i *manager* del programma e una grande varietà di informatori, attori locali, istituzioni coinvolte, gruppi e associazioni.

Questi aspetti della gestione sono principalmente responsabilità del gruppo di valutazione e dei suoi *manager*. Tuttavia, esistono anche elementi condivisi con i *manager* del programma e con i committenti della valutazione. Ad esempio, non è solo competenza del gruppo di valutazione controllare come il sistema di commissione reagisca alle richieste di adattare il piano di lavoro disegnato in precedenza.

Diffusione efficace dei rapporti/risultati tra il Comitato di Pilotaggio e i dirigenti delle politiche/programmi

La diffusione dei rapporti è un'altra responsabilità condivisa. In parte dipende dall'abilità del gruppo di valutazione di produrre risultati di alta qualità e ben scritte (ciò è in parte compreso nel controllo di qualità di cui sopra). Richiede anche consapevolezza sul valore e l'opportunità della diffusione all'interno del gruppo di valutazione. C'è, ad esempio, una grande differenza tra i valutatori che limitano il loro *feedback* al minimo contrattuale e coloro che ritengono una loro responsabilità fornire *feedback* ad hoc quando si presentano nuovi problemi o quando devono essere risolte questioni chiave.

Questo genere di diffusione richiede anche sensibilità verso i bisogni informativi e verso gli interessi dei portatori d'interessi chiave. Talvolta i prodotti devono essere su misura per soddisfare interessi piuttosto diversi tra loro. Ad esempio, i dirigenti dei programmi potrebbero avere un diverso punto di vista rispetto alle PMI locali - anche se condivideranno certi interessi comuni.

Diffusione efficace tra i portatori d'interessi

I rapporti e i prodotti devono essere diffusi se si vuole che stimolino l'apprendimento da parte delle organizzazioni e delle agenzie. Altri gruppi della società civile, commerciali e informali sono interessati ai risultati della valutazione, nelle vesti di contribuenti o di elettori locali, oppure ancora di potenziali beneficiari di un programma e dei suoi interventi. Un processo di valutazione non dovrebbe essere considerato completato finché non abbia avuto luogo un programma di diffusione. I requisiti generali per questa diffusione dovrebbero essere segnalati nel capitolato. Tuttavia, i valutatori non si assumono l'intera responsabilità. Anche i *manager* dei programmi e i committenti delle valutazioni dovrebbero assumersi la responsabilità della diffusione tra i portatori d'interessi, inclusa la popolazione in generale.

Il giudizio sintetico

Il giudizio sintetico ricapitola tutti i criteri di qualità sopra menzionati. È difficile raccomandare una ponderazione particolare per i diversi criteri dal momento che la loro importanza varia da una situazione ad un'altra.

Definizione e contestualizzazione dei criteri di qualità

Il riquadro 2.11 presenta una griglia per il controllo di qualità del rapporto di valutazione. Il riquadro 2.12 presenta un griglia per la garanzia di qualità.

In entrambi i casi viene adottata una scala a cinque valori. Questa scala parte da valori positivi (“molto positivo” indica l’estremo) sino a quelli negativi (“molto negativo” indica l’altro estremo). Quindi esistono due opzioni positive, due negative e un punto medio dove l’equilibrio del giudizio è incerto.

Riquadro 2.11 Griglia per il giudizio di qualità di un rapporto di valutazione

Per favore valuti il rapporto di valutazione dando un giudizio su quanto positivamente o negativamente abbia soddisfatto ciascun criterio elencato di seguito:	Molto positivo					Molto negativo
1. Soddisfazione dei requisiti: Il rapporto di valutazione soddisfa adeguatamente le richieste di informazione formulate dai committenti e corrisponde al capitolato:	<input type="checkbox"/>					
2. Ambito rilevante: La giustificazione del programma, le sue realizzazioni, i suoi risultati, impatti, le sue interazioni con altre politiche e gli effetti inattesi sono stati studiati attentamente:	<input type="checkbox"/>					
3. Processo aperto: Le parti interessate, sia gli attori del programma che gli altri portatori d’interessi, sono state coinvolte nel progetto della valutazione e nella discussione dei risultati per tenere conto dei diversi punti di vista:	<input type="checkbox"/>					
4. Progetto difendibile: Il progetto della valutazione era appropriato e adeguato al raggiungimento dei risultati (entro i limiti della loro validità) necessari per rispondere alle domande valutative principali:	<input type="checkbox"/>					
5. Dati affidabili: I dati primari e secondari raccolti e selezionati sono adeguati e affidabili in relazione all’utilizzo atteso:	<input type="checkbox"/>					
6. Analisi fondata: I dati quantitativi e qualitativi sono stati analizzati secondo quanto stabilito ed in modo appropriato da rispondere correttamente alle domande valutative:	<input type="checkbox"/>					
7. Risultati credibili: I risultati sono logici e giustificati dall’analisi dei dati e da interpretazioni e ipotesi adeguate:	<input type="checkbox"/>					
8. Conclusioni imparziali: Le conclusioni sono giustificate e prive di pregiudizi:	<input type="checkbox"/>					
9. Rapporto chiaro: Il rapporto descrive il contesto e i suoi obiettivi, così come l’organizzazione e i risultati del programma, in modo che l’informazione presentata sia facilmente comprensibile:	<input type="checkbox"/>					
10. Raccomandazioni utili: Il rapporto fornisce raccomandazioni utili per i portatori d’interessi e abbastanza dettagliate da essere realizzabili:	<input type="checkbox"/>					
Tenendo conto dei vincoli del contesto che influenzano la valutazione, il rapporto di valutazione è giudicato:	<input type="checkbox"/>					

Riquadro 2.12 Griglia per il giudizio di qualità del processo di valutazione

Per favore valuti la qualità del processo di valutazione in base alla misura in cui positivamente o negativamente abbia soddisfatto ciascun criterio elencato di seguito:	Molto positivo			Molto negativo	
1. Obiettivi e programma coerenti: Gli obiettivi del programma erano coerenti e il programma era valutabile:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
2. Capitolato adeguato: Il capitolato è stato scritto bene, si è rivelato utile e non è stato necessario rivederlo:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
3. Selezione delle offerte: E' stata condotta in modo appropriato e il vincitore è stato in grado di svolgere la valutazione secondo uno standard elevato:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
4. Dialogo e feedback efficaci: Sono stati creati un luogo d'incontro e un processo inclusivi per fornire <i>feedback</i> e opportunità di dialogo con i committenti e i <i>manager</i> , cosa che ha migliorato la qualità della valutazione:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
5. Informazione adeguata: Esistevano i sistemi di monitoraggio e di dati richiesti e sono stati resi disponibili/accessibili alle amministrazioni e alle altre parti:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
6. Buona gestione: Il gruppo di valutazione è stato gestito bene e assistito dai <i>manager</i> del programma:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
7. Disseminazione efficace tra i committenti: I rapporti/resultati della valutazione sono stati diffusi tra i committenti, inclusi i membri del Comitato di Pilotaggio e i <i>manager</i> del programma che hanno reagito adeguatamente con reazioni/commenti puntuali:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				
8. Disseminazione efficace tra i portatori d'interessi: I rapporti/resultati della valutazione sono stati diffusi adeguatamente tra tutti i portatori d'interessi e, ove necessario, secondo modalità che hanno promosso l'apprendimento delle lezioni:	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>				

2.3 L'USO DEI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE E LA GESTIONE DELLE CONOSCENZE

Vale la pena intraprendere un lavoro di valutazione e garantire la sua qualità solo se questa attività porta all'utilizzo dei risultati della valutazione e se contribuisce al miglioramento delle conoscenze tra coloro che meglio possono trarne vantaggio.

Esistono almeno tre diversi modi in cui viene usato il lavoro della valutazione:

- Le singole valutazioni possono essere usate direttamente o in modo strumentale quando i risultati, conclusioni e raccomandazioni vengono assimilate. Nella pratica questo non si verifica spesso e quando accade tende ad avere luogo solo parzialmente.
- Più spesso diverse valutazioni, o singole valutazioni combinate con altra evidenza, e opinioni sono utilizzate cumulativamente per alimentare il dibattito e influenzare l'attività di decisione. Il lavoro di valutazione così stimola il processo di dibattito, di *feedback* e controreplica all'evidenza e alla sua interpretazione.
- Anche quando i risultati della valutazione non vengano usati il processo di riflessione avviato dalla valutazione può rivelarsi utile, presentando opportunità per lo scambio di informazioni, per il chiarimento di opinioni e per lo sviluppo di impostazioni.

La misura in cui la valutazione e i suoi impatti vengono usati è influenzata da un certo numero di fattori:

- Le disposizioni organizzative per la disseminazione. Il tempo e le risorse disponibili per la disseminazione e la misura in cui il processo è sostenuto dai responsabili del lavoro influenza la comprensione, la comunicazione e l'utilizzo dei risultati.
- La qualità del lavoro di valutazione. Quando gli standard della valutazione sono alti, i risultati non possono essere facilmente ignorati.
- Il coinvolgimento dei portatori d'interessi nelle fasi del ciclo della valutazione assieme ai valutatori e agli amministratori. Ciò è essenziale per aumentare l'utilizzo della valutazione.
- Il coinvolgimento dei *manager* e dei dirigenti più autorevoli. Ciò contribuisce a garantire che le politiche e l'allocazione delle risorse così come la pratica siano influenzate dai risultati della valutazione.
- L'applicazione di un sistema di verifica periodico delle conclusioni del lavoro di valutazione. Questo processo attira l'attenzione sulla verifica se i risultati siano stati o meno usati e riduce la tendenza ad apprendere la stessa lezione una seconda volta. L'applicazione di questo sistema non è frequente.
- Le disposizioni istituzionali per la conduzione della valutazione. Non esistono modelli perfetti. È verosimile che i risultati siano utili ai decisori, alle persone coinvolte nella programmazione e nel progetto degli interventi e alle persone coinvolte operativamente. La tendenza verso la separazione organizzativa tra la valutazione e le funzioni operative delle politiche può portare a una migliore indipendenza e qualità del lavoro di valutazione. Punti di vista operativi delle politiche possono, ad esempio, sopravvalutare quanto può essere ottenuto attraverso la valutazione. Dall'altra parte tale separazione può rivelarsi meno utile se porta a sopravvalutare la gestione della valutazione e se limita l'utilizzo della valutazione (le disposizioni istituzionali sono discusse oltre nella parte 3).

È ragionevole concludere che la creazione di una cultura della valutazione è essenziale per l'apprendimento dell'organizzazione. Le componenti chiave di una cultura della valutazione che vada oltre e superi la mera produzione di valutazioni di qualità include: come punto di partenza la supposizione che gli interventi debbano essere disegnati e attuati in maniera che agevolino la valutazione successiva; un apprezzamento della serie di finalità perseguite dalla valutazione; il riconoscimento dei limiti della valutazione, l'ambito lasciato all'interpretazione e la necessità di combinare l'evidenza quantitativa e qualitativa; il riconoscimento dei bisogni dei diversi fruitori della valutazione.

2.4 REGOLE AUREE

1. La competenza nella valutazione dovrebbe essere introdotta da subito dai pianificatori dei programmi. In particolare, ciò può contribuire a chiarire gli obiettivi e le logiche d'intervento dei programmi. Questa attività, sebbene faccia uso della competenza di valutazione, rimane piuttosto distinta dalle tipiche attività di valutazione. Deve verificarsi nella fase di programmazione e disegno del programma. Tuttavia essa può rendere più agevole e riuscita la valutazione che seguirà. A questo fine possono essere utilizzate diverse tecniche come il giudizio sulla valutabilità e la preparazione di un'analisi della teoria di programma. In generale, per garantire l'indipendenza della valutazione principale, sarebbe meglio usare per questo lavoro di programmazione gruppi di valutazione o risorse diversi da quelli usati per la valutazione principale.

2. Un giudizio simile sulla valutabilità dovrebbe essere intrapreso dai valutatori quando iniziano il loro lavoro. In qualche misura questo può sovrapporsi o ripetere quanto già svolto durante la fase di pianificazione del programma. Tuttavia la finalità in questo caso è diversa. È quella di garantire che venga svolto un piano di fattibilità della valutazione e di chiarire come verranno usati i suoi prodotti. Ciò è coerente con la generale aspettativa che i valutatori dovrebbero preoccuparsi di rendere utilizzabili i loro risultati, conclusioni e raccomandazioni il prima possibile.

3. I portatori d'interessi, i *manager* dei programmi e gli attori politici, i beneficiari potenziali e le parti sociali dovrebbero essere coinvolti nella valutazione sin dalle fasi iniziali, ove possibile. Questo garantirà che il progetto e il piano della valutazione includano le loro priorità e agende. Garantisce anche che essi si sentano in parte corresponsabili dei prodotti della valutazione e che, quindi, li trovino utili e li utilizzino. Dall'altra parte, può rendersi necessario essere selettivi nella scelta delle persone da inserire nell'agenda della valutazione, per mantenere il focus e garantire la gestibilità della valutazione. Le priorità generali dovrebbero venire modellate dalle intenzioni e dalla logica del programma - sempre rimanendo aperti alle conseguenze non volute specialmente per i beneficiari diretti.

4. Le valutazioni devono essere gestite in modo attivo, ma con sensibilità. Ciò garantirà che i committenti siano consapevoli delle scelte che devono essere fatte durante l'esecuzione. Garantisce anche che i valutatori ricevano sufficiente sostegno, accesso all'informazione e alle spiegazioni sui cambiamenti delle politiche e del contesto. I committenti di una valutazione e i *manager* dei programmi sono le persone più adatte a gestire la valutazione perché sono consapevoli della sua storia e della sua ragione d'essere.

5. È comune derivare i criteri di una valutazione (i giudizi che stanno alla base della valutazione negativa o positiva dell'avanzamento) dagli obiettivi di un programma. È anche importante includere una serie più ampia di criteri che derivino dai bisogni sociali. Ad esempio, questo programma è utile e sta aiutando coloro ai quali è rivolto? Promuove l'equità? Il programma è coerente con altre iniziative politiche? È finalizzato in maniera efficiente e legittima? Mantenere questa prospettiva più ampia garantisce che almeno per parte del loro lavoro i valutatori siano in grado di stare al di fuori della logica del programma e assumere punti di vista critici su quanto il programma stia cercando di raggiungere e come lo faccia.

6. L'importanza delle domande valutative in un progetto di valutazione non può venire sopravvalutata. Altrimenti la tentazione è di raccogliere grandi quantità di dati e produrre indicatori a volte tecnicamente sofisticati che contribuiscano poco alla pratica o alle politiche. Esiste, naturalmente, il problema di formulare le domande valutative in modo da rendere più probabile la loro risposta. Sebbene questa sia una questione tecnica - e questa parte della GUIDA ha suggerito come formulare le domande in modo adeguato - esiste anche la questione fondamentale della loro utilità. Si dovrebbe cercare di porre domande che qualcuno ritenga utili. Tuttavia, lo stesso concetto di utilità non dovrebbe essere definito in senso troppo stretto. Non ci stiamo riferendo solo all'utilità strumentale della valutazione che hanno i dirigenti. Stiamo anche parlando degli usi che i gruppi di cittadini e della società civile possono fare della valutazione a sostegno dei processi democratici e di *accountability*.

7. Abbiamo descritto in dettaglio il contenuto e la forma del capitolato ideale per una valutazione. Questo fa parte della questione generale del progetto e delle scelte che devono essere prese nella fase di progetto che può influenzare la qualità e la direzione dell'intera valutazione. È quindi importante non seguire semplicemente un modello standard con paragrafi già abbozzati. Dovrebbe, al contrario, essere riconosciuto che la definizione dell'ambito e dei fruitori della valutazione e la decisione delle competenze richieste dal gruppo di valutazione rappresentano tra le più importanti decisioni da prendere durante il corso di una valutazione.

8. Era comune ritenere l'utilità della valutazione limitata alle reazioni alle raccomandazioni e ai rapporti finali. È invece ora noto che l'utilità della valutazione può essere continua e vale per tutta la durata della valutazione. La cosiddetta utilità del processo o del dialogo dovrebbe coinvolgere i portatori d'interessi nel pensare alla valutazione sin dall'inizio. Esistono anche valutazioni in cui le conclusioni e le raccomandazioni sono rifiutate, ma i portatori d'interessi, specialmente quelli principali coinvolti nel Comitato di Pilotaggio, tuttavia ritengono la valutazione utile. Essa può aiutarli nel chiarire le proprie opinioni e la propria comprensione del programma e nello stimolare idee innovative per il miglioramento del programma. Tale processo continuo di comunicazione fornisce un contesto particolare per la diffusione dei rapporti e dei risultati della valutazione. E' probabile che promuovere il dialogo durante il corso di una valutazione garantisca una migliore ricettività e preparazione dei portatori d'interessi nel momento in cui ricevono i rapporti.

9. È spesso più facile per i dirigenti dei programmi e per i committenti limitare i giudizi sulla qualità di una valutazione ai prodotti nella forma dei rapporti della valutazione stessa. Tuttavia questo controllo della qualità offre poche opportunità per apprendere e migliorare il modo in cui la valutazione stessa è gestita. Una prospettiva di garanzia di qualità del tipo che è stato promosso in questa parte della GUIDA offre il contesto nel quale spiegare i punti di forza e di debolezza dei prodotti della valutazione. Offre anche l'opportunità ai committenti di apprendere come migliorare le valutazioni nel futuro.

10. Sin dall'inizio si dovrebbe prestare attenzione a come verranno usati i risultati della valutazione. Alcuni utilizzi deriveranno direttamente dai risultati e dalle raccomandazioni del lavoro. Le singole valutazioni possono anche essere utilmente combinate con altra evidenza per alimentare il dibattito. Il processo della valutazione può portare benefici in termini d'indagini strutturate e di riflessione istituzionale. Una forte attenzione ai fattori che influenzano l'utilità della valutazione ottimizza il suo contributo.

PARTE 3 SVILUPPARE LA CAPACITÀ PER LE VALUTAZIONI SOCIO-ECONOMICHE

Questa terza parte della GUIDA discute alcune delle precondizioni per la valutazione dello sviluppo socio-economico: come sviluppare la capacità di condurre valutazioni. Inizia descrivendo la natura del problema della capacità in termini di bisogni dell'amministrazione pubblica ed in termini di offerta e domanda nell'equazione della capacità. Presenta poi un modello idealizzato della costruzione della capacità che illustra alcune delle sue fasi e come essa possa essere raggiunta. I contenuti di questa parte della GUIDA sono sviluppati in uno dei testi di riferimento associati, che fornisce studi di caso sul modo in cui tre paesi, i Paesi Bassi, l'Irlanda e l'Italia, hanno sviluppato negli anni la loro capacità di valutazione.

Il focus di questa parte della GUIDA è sulla capacità istituzionale delle amministrazioni pubbliche. È ovviamente riconosciuto che le capacità di valutazione possano essere concepite in maniera diversa, come una capacità più diffusa spesso localizzata tra i professionisti, le comunità, tra i dirigenti dei programmi e la società civile. Tuttavia, dato l'accento posto sul rafforzamento dei programmi socio-economici a un livello di sistema, abbiamo scelto di soffermarci sull'aspetto amministrativo.

3.1 SVILUPPARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE

La natura della capacità istituzionale

Questa GUIDA ha già tracciato un quadro ambizioso di quanto ci si aspetta da una valutazione, su come organizzarla e sui suoi risultati. Nella parte 2, ad esempio, abbiamo fornito linee guida alle amministrazioni su come disegnare e attuare una valutazione. Si assumeva la presenza della capacità amministrativa e istituzionale. In questa parte della GUIDA ci occupiamo di come creare tale capacità in modo da rendere le ambizioni della GUIDA praticabili. La capacità non può essere creata dal giorno alla notte e non è priva di costi. Tuttavia i benefici potenziali sono abbastanza grandi da giustificare l'investimento iniziale e i costi periodici necessari per innovare continuamente il processo della valutazione e il suo prodotto.

Sviluppare la valutazione rappresenta una preoccupazione condivisa dalla comunità della valutazione in generale, inclusi i *manager* e i committenti delle valutazioni, coloro che ripongono un interesse nelle valutazioni al livello delle politiche e dei programmi e da coloro che intraprendono le valutazioni. Avere tale capacità aggiunge valore agli sforzi individuali della valutazione e dovrebbe essere vista come parte integrante delle disposizioni per la gestione dei programmi di sviluppo socio-economico. Richiede tempo sviluppare tale capacità e le strutture necessarie non possono venire fondate una volta sola. Necessitano di una continua alimentazione per generare benefici sostenibili.

Alimentare la capacità di sfruttare appieno i benefici potenziali della valutazione in una politica o in un programma

La capacità delle pubbliche istituzioni nel condurre valutazioni fa parte dei requisiti più generali che lo Stato deve soddisfare per far fronte alle attuali domande economiche e sociali. In effetti, la capacità di valutazione si è spesso sviluppata maggiormente proprio in quei settori che l'hanno concepita come parte integrante di un programma più vasto di innovazione e modernizzazione.

La necessità di costruire la capacità amministrativa e istituzionale è un obiettivo trasversale a volte implicito, ma sempre più spesso esplicito, delle politiche di sviluppo socio-economico. Questo scopo a sua volta deriva da un doppio imperativo:

1. Superare le inefficienze della pubblica amministrazione tradizionale, adottando (e adattando) le lezioni dalle organizzazioni private e senza scopo di lucro che hanno avuto più successo (quello che spesso viene chiamato il movimento della Nuova Gestione Pubblica);
2. Superare la distanza e la separazione percepita tra gli enti pubblici e la società nel suo complesso, e dunque aprire l'attività di formazione delle politiche al contributo di portatori d'interessi esterni, dei rappresentanti della società civile e dei cittadini (la spinta globale verso la *governance* democratica).

*Costruire la
capacità
istituzionale*

La diffusione della valutazione può contribuire a entrambi questi imperativi:

- In primo luogo l'individuazione sistematica delle alternative migliori, così come l'esame attento della capacità dei programmi in corso o passati di raggiungere i propri obiettivi in modo efficiente, è stato identificato nella parte 2 della GUIDA come un importante contributo della valutazione. Questo può diventare uno strumento potente per la modernizzazione del settore pubblico per la riduzione dei costi e una maggiore responsabilità verso i cittadini.
- In secondo luogo l'apertura della "scatola nera" delle amministrazioni all'esame dei portatori d'interessi esterni, assieme alla considerazione degli interessi dei portatori d'interessi e dei cittadini quando si elaborano le domande valutative, incorpora in se stesso i principi della *governance* democratica. Proprio perché l'impegno di valutare i programmi pubblici periodicamente può aumentare la fiducia dei cittadini verso il governo, ciò contribuisce all'aumento e al mantenimento del capitale sociale. Proprio perché le teorie contemporanee sullo sviluppo socio-economico dipendono fortemente dalle risorse e dal potenziale del territorio (endogeno), l'aumento del capitale sociale contribuisce a promuovere uno sviluppo socio-economico sostenibile.

*La
modernizzazione
ha ridotto i costi
e ha aumentato
il capitale sociale*

I modelli economici, i sistemi politici, le dottrine gestionali e le relazioni interpersonali svolgono un ruolo nell'attuazione delle politiche e dei programmi. I contributi multi-disciplinari devono essere riuniti in un quadro analitico al fine di spiegare le diversità che si possono trovare nel mondo reale e al fine di indagare le relazioni causali tra obiettivi, azioni e risultati. Ciò contribuisce a garantire che il tipo di conoscenza prodotta sia utile e che i costi della valutazione non siano più elevati dei benefici. Ciò a sua volta comporta che i responsabili della politica o del programma devono essere le prime persone da convincere sulla necessità della valutazione. Per quanto essenziale sia il loro sostegno, non gli si deve consentire di impadronirsi del processo.

*Internalizzato nel
decision making*

Nel migliore dei casi, per essere utile e usata, insomma per fare la

differenza, la valutazione deve essere integrata nei processi regolari di formulazione delle decisioni e di attuazione. I decisori a tutti livelli dovrebbero apprezzare l'utilità di valutazioni imparziali e indipendenti strettamente legate ai processi regolari di gestione. Si incorre in costi gravosi quando si impone una valutazione a decisori riluttanti e scettici.

Dal punto di vista dell'offerta la valutazione deve essere condotta in modo professionale da persone che possiedano le capacità e l'esperienza necessarie, inclusa la capacità di capire come i propri sforzi possano soddisfare i bisogni del committente e del gestore del programma.

Il livello di professionalità rappresenta un fattore cruciale nel garantire credibilità e nel dimostrare indipendenza e imparzialità di fronte ai diversi e spesso molto potenti interessi coinvolti in un programma e/o politica. Sono molteplici i fattori che conducono ad un alto livello di professionalità ed indipendenza. Essi includono:

- Norme di condotta professionale. Il valutatore corre il rischio di perdere credibilità agendo in modo non professionale ed etico;
- Codici di condotta largamente riconosciuti e diffusi. Questi dovrebbero sostenere le norme di condotta professionale;
- Istituzioni indipendenti e consolidate nelle quali il lavoro dei valutatori può dare maggior peso ai loro giudizi e consentire loro di resistere alle pressioni esterne;
- Un'istruzione e una formazione di alta qualità rappresentano spesso dei prerequisiti per il riconoscimento professionale
- Associazioni professionali che riuniscono valutatori con diversi livelli di competenza, in cui le esperienze possono essere condivise e i problemi pratici discussi.

3.2 UN MODELLO IDEALIZZATO DI POLITICHE PER LA COSTRUZIONE DELLA CAPACITÀ DI VALUTAZIONE

Le domande chiave riguardo alla costruzione della capacità di valutazione sono: come si può raggiungere questo stato desiderato delle cose? È possibile superare la forte opposizione all'introduzione della valutazione, spesso insita nelle culture amministrative nazionali?

L'esperienza dimostra che è certamente possibile superare questo tipo di opposizione che abbiamo descritto e radicare la valutazione nelle istituzioni per le politiche pubbliche. Una cultura della valutazione si è evoluta per molti anni in Europa e, come osservato nella parte 1 della GUIDA, è diventata ancora più ampiamente diffusa negli ultimi anni grazie allo stimolo dei Fondi Strutturali Europei. Non partiamo da zero. Come molti resoconti sull'attuazione della politica di coesione dimostrano, svolgere e utilizzare la valutazione è ora parte integrante del percorso verso una migliore capacità istituzionale. Questo richiede tempo e sforzi ma i ritorni sono considerevoli, in termini di innovazione delle attività amministrative in senso più generale, così come di miglioramenti nella gestione dei programmi.

Svolgere valutazioni sta diventando sempre più frequente

L'esperienza ha anche dimostrato che non esiste un unico modo d'introdurre questi tipi di riforme istituzionali. Ciò è dovuto in parte al fatto che, in qualsiasi caso, il punto di partenza è diverso. Le tradizioni del servizio pubblico, le risorse accademiche, l'organizzazione delle competenze professionali e tecniche e la natura del mercato per la vendita di queste competenze sono radicalmente differenti nei diversi paesi. Lo sviluppo della capacità di valutazione deve partire dalla condizione preesistente e da una diagnosi dei bisogni attuali. Dovrebbe essere visto come un processo che inevitabilmente richiederà tempo e passerà attraverso un certo numero di fasi. Per quanto modesti possano essere i primi passi essi dovrebbero essere visti in una prospettiva di lungo termine, sostenuta da obiettivi intermedi e finali. Una simile programmazione di lungo periodo deve essere accompagnata dalla mobilitazione di risorse adeguate.

Esistono diversi percorsi verso lo sviluppo della capacità

Quanto presentato sotto rappresenta un modello idealizzato: una mappa per un percorso con un certo numero di tappe e di destinazioni intermedie. Come per qualsiasi modello idealizzato esso è utile solo per chiarire le opzioni ed esemplificare i tipi di scelte che devono essere fatte. Nella pratica i paesi hanno seguito diversi percorsi, che non ricalcano perfettamente la sequenza presentata sotto. Tuttavia, come sviluppata, rappresenta un percorso realizzabile e affidabile per lo sviluppo della capacità di valutazione. Il modello può essere adattato a diverse circostanze. Si prefigge di offrire linee guida sia a coloro che hanno già sviluppato delle attività in quest'area, sia a coloro che partono da una situazione meno avanzata.

Riquadro 3.1 Un modello idealizzato per la costruzione della capacità di valutazione

PRIMA FASE	passo 1 NORME E REGOLAMENTI	
SECONDA FASE	passo 2 STRUMENTI E LINEE GUIDA	passo 3 CREAZIONE DI UN SERVIZIO CENTRALE
TERZA FASE	passo 4 CREAZIONE DI UNITÀ DECENTRALIZZATE	passo 5 MIGLIORAMENTO DELL' OFFERTA DI VALUTAZIONE
QUARTA FASE	passo 6 CREAZIONE DI UN SISTEMA DI VALUTAZIONE	

Prima fase: Prescrivere la valutazione

Nella prima fase di questo modello idealizzato, il punto di partenza del percorso, molto spesso concerne l'*accountability*. La forza propulsiva viene spesso da pressioni esterne che prescrivono la valutazione per mezzo di norme, regolamenti o obiettivi delle politiche.

Questo è certamente il caso del contesto della politica di coesione europea. È infatti responsabilità della Commissione Europea di fronte agli stati membri, al Consiglio europeo e al Parlamento Europeo garantire che i mezzi finanziari impiegati per lo sviluppo socio-economico siano spesi in modo appropriato e che gli obiettivi della politica per una migliore coesione economica e sociale siano raggiunti. Dal momento che proprio i governi che forniscono le risorse finanziarie sono i destinatari dei contributi comunitari, è naturale che la valutazione sia affidata almeno in parte a loro invece di essere svolta solo a livello europeo. Tuttavia ciò solleva dubbi sull'integrità del processo e sulla sua indipendenza. Di qui il bisogno di standard di valutazione chiari e di procedure che salvaguardino l'indipendenza e la correttezza delle valutazioni.

Intraprendere il percorso partendo dai bisogni di accountability e di regolamenti formali

Fortunatamente i nuovi paesi dell'allargamento non hanno alcun requisito regolamentare da osservare in merito alla valutazione in relazione ai Fondi Strutturali Europei prima del 2006. Nel frattempo hanno ricevuto la raccomandazione di preparare i piani e le previsioni delle risorse finanziarie da allocare per l'attività di valutazione durante il periodo 2004-2006. Ciò offre una valida opportunità di prepararsi per i requisiti dopo il 2006. Potrebbero essere adottate delle misure utili come "attività preparatorie":

- Coinvolgere i membri attuali e potenziali delle unità centrali e decentralizzate nelle valutazioni in modo da sviluppare in loro la familiarità con le diverse situazioni che dovranno gestire;
- Avviare un sistema a scala ridotta di sostegno all'autovalutazione che potrebbe diffondere una cultura della valutazione e aumentarne la consapevolezza;
- Investire in nuovi sistemi di monitoraggio e di dati che sosterranno la futura attività di valutazione.

Anche quando la forza propulsiva che porta al consolidamento della valutazione ha origine dentro i confini nazionali è probabile una certa misura di "esame critico esterno". Questo può assumere diverse forme:

- Parlamenti, a livello nazionale, regionale o locale, che cercano di rendere il governo responsabile dell'attuazione efficiente ed efficace delle decisioni che hanno preso;
- Una Corte dei Conti e enti simili, che desiderano estendere il loro ruolo dalla verifica della legalità e dal controllo finanziario sino ad includere nozioni di efficacia, efficienza e di valore proporzionato alla spesa;
- Un ministro delle finanze che vuole relazioni dai dipartimenti ai quali sono state allocate risorse;
- Un governo centrale che finanzia le attività o gli investimenti delle

autorità regionali e locali e pone la condizione che queste ultime introducano la valutazione nelle loro pratiche e/o si aprano a qualche forma di esame critico esterno.

D'altra parte fare affidamento sulla formalità e conformità ai regolamenti può essere limitato

L'obbligo formale di svolgere valutazioni fornisce uno stimolo all'attività di monitoraggio e di valutazione.

Riquadro 3.2 La valutazione del Programma di Sviluppo rurale, Polonia

In Polonia la valutazione del Programma di Sviluppo Rurale finanziato dalla Banca Mondiale ha concluso che l'obbligo formale di svolgere valutazioni ha ricoperto un ruolo molto importante nell'introdurre il monitoraggio e la valutazione nel paese. Pertanto, c'è la necessità di introdurre provvedimenti legislativi e disposizioni istituzionali per stimolare atteggiamenti concreti che mirino ad applicare la valutazione sistematicamente anche ad altri programmi.

La prima fase nella creazione di una politica della valutazione consiste nello stabilire tali regole e regolamenti. Questo, a sua volta, darà impulso a nuove attività e ruoli per la valutazione. Per la prima volta documenti chiamati Rapporti di Valutazione vengono fatti circolare e consulenti e accademici incominciano a descriversi come valutatori, mentre gli amministratori vengono nominati dirigenti della valutazione. La debolezza dei requisiti formali per la pratica della valutazione consiste nel fatto che sono appunto formali e comportano un certo grado di conformità. Anche i meccanismi di conformità possono essere formali e, come tali, non utilizzabili o usati. I sistemi basati solo su regole e regolamenti non funzionano per una serie di ragioni:

- Dipendono da qualche tipo di sanzione per la loro attuazione. La capacità o volontà delle autorità politiche rilevanti di applicare le sanzioni, siano esse la Commissione Europea, i governi centrali degli stati membri o le autorità regionali/locali, è spesso limitata. Tali limiti possono derivare da considerazioni politiche così come dalla capacità legislativa o amministrativa.
- Come conseguenza della limitata probabilità di sanzione l'obbligo di valutare viene preso meno seriamente e i processi e documenti di valutazione tendono ad essere trascurati dagli stessi enti che ne hanno fatto richiesta.
- Lo sviluppo dell'attività di valutazione attraverso regolamenti formali tende a sottovalutare il lato dell'offerta, vale a dire, la disponibilità delle conoscenze e competenze.

È proprio appena istituiti i regolamenti formali che i problemi dell'offerta diventano rilevanti. È proprio perché la forza propulsiva viene dall'esterno che si presta poca attenzione alla qualità metodologica e sostanziale.

Come è stato espresso da un osservatore dell'Europa Orientale "molti funzionari, avendo di fronte la scelta di spendere il denaro in qualcosa di concreto come un chilometro di tubatura per le fognature o in qualcosa di astratto, come un rapporto di valutazione, tenderebbero a optare per la prima".

Enti esterni che lanciano una valutazione trovano spesso difficile comprendere le condizioni sotto le quali viene portata avanti l'attuazione del programma o della politica e possono quindi facilmente essere tratti in inganno da coloro che lavorano sul campo. Asimmetria informativa è spesso il termine usato negli studi sulle organizzazioni per descrivere questo genere di fraintendimenti tra diverse entità che collaborano quando una si trova formalmente in una posizione più potente.

Per queste ragioni, questa prima fase della costruzione della capacità di valutazione viene spesso percepita come deludente ed evidenzia problemi di qualità, attuazione e mancanza di cooperazione tra valutatori e valutati.

Fase 2: Coordinare la valutazione

Esistono due tipologie di azioni a cui i responsabili della valutazione possono ricorrere come risposta ai limiti della prima fase della politica di valutazione puramente formale e basata sulle regole.

La prima consiste nel tentare di raggiungere l'obiettivo della valutazione di buona qualità attraverso la pubblicazione di linee guida e/o la preparazione di strumenti a disposizione dei committenti e/o dei valutatori. Questo può includere la pubblicazione di manuali, la diffusione di modelli di capitolati, la costruzione di serie di indicatori, la preparazione di software ad hoc, ecc. In alcuni casi ciò assume la forma di linee guida che specificano il contenuto atteso dei rapporti di valutazione, con i metodi da usare possibilmente indicati. Tale approccio è adottato da questa GUIDA così come dalla precedente raccolta MEANS.

Fornire linee guida e strumenti base

Il vantaggio principale di questo approccio è la possibilità di aumentare la comparabilità degli studi di valutazione, permettendo un certo controllo di qualità. Questo spiega come mai molto spesso la preparazione di linee guida e di strumenti venga considerata parte dello sforzo di coordinamento. Viene sottolineato il bisogno di evitare troppi approcci differenti e divergenti tra loro.

Tuttavia un'enfasi eccessiva sugli strumenti e sulle linee guida di sviluppo non è priva di rischi. Più rigorose sono le linee guida fornite, più probabile è che la loro applicazione comporti gli stessi problemi dell'approccio regolamentare della fase precedente. Seguire questo tipo di linee guida può rinforzare il carattere "esterno" dell'intero esercizio e aumentare la resistenza.

Dal momento che le linee guida, gli strumenti e i formati standard tendono a non funzionare da soli, un approccio alternativo consiste nel creare un servizio centrale professionale incaricato delle attività di valutazione.

"Professionalizzare" il personale come modo per migliorare la qualità

L'enfasi è sulla qualità professionale del personale. L'influenza del personale di una simile unità non deriva dal potere di intervenire nel processo di valutazione, ancora meno nella formulazione delle politiche e/o nella fase d'attuazione. Piuttosto, queste unità dipendono fortemente dalla loro conoscenza della valutazione e dall'assistenza che esse possono offrire alle autorità pubbliche responsabili della progettazione,

attuazione e utilizzo degli studi di valutazione.

La creazione di un servizio centrale rappresenta probabilmente uno dei momenti più critici nella costruzione della capacità di valutazione. Può essere raggiunto in modi piuttosto diversi. Il continuum è situato tra l'indipendenza totale e uno status molto elevato, di cui il francese "Conseil National de l'Evaluation" fornisce probabilmente l'esempio più ragguardevole, sino ad arrivare alle unità inserite nei ministeri centrali, come nel caso dell'Olanda e del Regno Unito.

Riquadro 3.3 Il Consiglio Nazionale di Valutazione

Sin dal 1990, in Francia la responsabilità centrale per la valutazione è stata assegnata al *Commissariat du Plan* sotto la supervisione di un comitato interministeriale e con l'assistenza di un Consiglio Scientifico. Venne creato un fondo speciale per finanziare gli studi di valutazione che coinvolgevano diversi ministeri centrali. In seguito a una riforma nel 1998, venne creato un Comitato Nazionale composto da 6 ricercatori e studiosi, 3 rappresentanti delle autorità regionali e locali, 3 rappresentanti delle organizzazioni sociali, un membro del Consiglio di Stato e un membro della Corte dei Conti. Il compito principale del Comitato Nazionale è di proporre una lista di studi di valutazione da effettuare nonché di garantire la loro qualità scientifica.

Nella pratica ci sono diverse possibili architetture nazionali nel modo in cui le unità centrali vengono progettate. La serie completa potrebbe includere:

- Un'unità centrale che coordina direttamente le attività di valutazione tra i dipartimenti del governo;
- Unità indipendenti centralizzate all'interno dei dipartimenti;
- Una rete interdipartimentale nella quale un'unità centrale svolge il ruolo di coordinamento indirettamente tramite unità collegate tra loro e basate nei dipartimenti;
- Unità collegate decentralizzate nei dipartimenti dove il personale chiave è assegnato alle diverse direzioni e forma un gruppo virtuale con finalità di coordinamento.

*Per diversi paesi
possono
funzionare
diversi percorsi*

In generale il percorso suggerito nel modello idealizzato in questa parte della GUIDA, che inizia con un'unità centrale per poi riversarsi a valle per tutto il resto dell'amministrazione, allo stesso tempo guidando lo sviluppo dell'offerta di valutazione, sembra essere più adatto ai paesi più piccoli. Tuttavia si riconosce l'esistenza di possibili percorsi alternativi. È certamente vero che in alcuni dei paesi più grandi, dove esiste una forte comunità scientifica nelle scienze sociali, e dove la valutazione ha sviluppato una pratica professionale negli anni, può essere seguito un percorso molto più "dal basso". Tuttavia devono essere realizzati i principali elementi del modello descritto affinché la capacità venga istituzionalizzata, qualsiasi sia la sequenza.

A prescindere dalle disposizioni istituzionali sono molto rilevanti due *Bilanciare la*

aspetti: la combinazione tra la conoscenza professionale e l'accumulo dell'esperienza valutativa.

*conoscenza
sostanziale e il
know-how
valutativo*

Per quanto riguarda il tipo di conoscenza di cui hanno bisogno i membri di un'unità centrale, questa deve iniziare dalla sostanza del contenuto del programma o della politica che deve essere valutata. Diventa quindi imperativo bilanciare la conoscenza teorica, metodologica e tecnica nel campo della valutazione con la comprensione della sostanza delle politiche interessate dallo sviluppo socio-economico. Attribuendo troppa enfasi alla conoscenza sostanziale delle politiche si rischia di non prestare la dovuta attenzione al problema di esprimere giudizi valutativi validi e di produrre conclusioni scontate ("scoprire l'acqua calda") relativamente ai metodi e alle tecniche valutative. Un eccesso di enfasi solo sull'esperienza valutativa può al contrario portare a privilegiare un'astratta correttezza metodologica tralasciando questioni di sostanza. Questo vale specialmente nel caso delle politiche di sviluppo socio-economico in cui la dimensione variegata dei problemi e dei programmi è accompagnata dall'incertezza congenita sulla capacità delle soluzioni attuate di creare le condizioni per un processo di sviluppo autosufficiente e sostenibile. Ciò richiede un approccio alla valutazione pragmatico e flessibile.

È difficile consigliare e influenzare le valutazioni di terzi se il personale stesso delle unità centrali non ha esperienza nella pratica quotidiana della valutazione. In questa fase preliminare nello sviluppo della capacità di valutazione è improbabile che ci siano molti professionisti ben formati che possano essere inseriti in un'unità centrale. È più probabile che vengano scelti da aree professionali contigue come la consulenza, la ricerca e tra i funzionari interessati. Esistono due approcci per sviluppare la capacità necessaria. Il primo consiste nel lanciare un programma di formazione esteso e su misura. Data la natura pratica delle conoscenze e del *know-how* richiesto, l'apprendimento solo in aula comporta dei limiti. Ciò non significa che un certo grado di insegnamento formale non sia essenziale, se non altro per garantire un approccio comune, degli standard minimi e un linguaggio condiviso. Il secondo approccio per lo sviluppo di capacità consiste nell'"imparare facendo". Probabilmente il modo migliore e più rapido di costruire la capacità consiste nel coinvolgere il personale centrale in esercizi valutativi pratici, talvolta in uno sforzo comune con esperti esterni. Questo approccio ha il vantaggio di mettere subito i membri del personale nella posizione di affrontare le difficoltà che sorgono sia dalla parte delle autorità di gestione, sia da quella dei professionisti della valutazione.

*Il gruppo
centrale deve
avere
esperienza
pratica di
valutazione*

Riquadro 3.4 L'esperienza delle valutazioni in itinere in Irlanda

In Irlanda tra il 1992 e il 1995 sono state create, con status indipendente, l'Unità di Valutazione del programma FSE, l'Unità di Valutazione dell'industria e quella dell'agricoltura. Gran parte dei dirigenti e alcuni dei valutatori delle unità provenivano dai dipartimenti governativi o da agenzie associate e dunque conoscevano bene il sistema. Questa vicinanza ha agevolato l'accesso all'informazione e in generale le unità hanno potuto usufruire del libero accesso all'informazione nei dipartimenti. In termini di valutazione interna e esterna si può dire che tali unità fossero un ibrido che ha cercato di sfruttare gli elementi di entrambe. Le unità erano principalmente responsabili di effettuare valutazioni in itinere quando il focus era sugli aspetti gestionali del programma.

Occorre mantenere un certo equilibrio tra il coinvolgimento del servizio centrale nelle valutazioni reali e la necessità di mantenere una certa distanza e di rispettare l'indipendenza dei valutatori stessi. È difficile combinare il ruolo del committente con il ruolo di chi svolge la valutazione. Il personale dell'unità centrale perciò deve gestire la tensione tra un atteggiamento invadente, con il quale il personale centrale si considera il committente di tutti gli esercizi di valutazione e un atteggiamento discreto, per il quale il suo ruolo è limitato ad essere di mero stimolo al miglioramento della qualità e a un maggiore uso dei risultati della valutazione. La tipica evoluzione parte da un ruolo iniziale misto in cui i membri dell'unità centrale danno istruzioni su una valutazione e altri colleghi svolgono il lavoro, sino ad arrivare a una pratica più differenziata in cui il ruolo del personale dell'unità centrale è in gran parte di gestione e stimolo per il coordinamento delle valutazioni. Tuttavia, questo non è un processo definitivo di acquisizione delle conoscenze. Date le circostanze in costante mutamento in cui si svolgono le valutazioni, e data la natura sempre in evoluzione dei programmi di sviluppo socio-economico, questa base di esperienza deve essere aggiornata regolarmente. Ciò vale ancora di più nel caso delle agenzie pubbliche in cui è frequente l'avvicendamento del personale. Garantire che alcuni elementi dei compiti di valutazione siano svolti internamente offrirà opportunità di apprendimento a coloro che ricoprono posizioni centrali di coordinamento.

...ma mantenere un certa distanza è altresì importante

Ad ogni modo, la più importante questione che sorge durante questa fase della costruzione della capacità di valutazione è lo spostamento lento, ma spesso molto nitido, dell'obiettivo principale della valutazione da un'enfasi sull'*accountability* verso un'emergente enfasi parallela sulla gestione e l'apprendimento. Una volta che il personale sia stato collocato in un'unità centrale diventa più interessato a come i prodotti della valutazione vengano utilizzati. Assieme a un'etica professionale si sviluppa solitamente un'attenzione alla pertinenza e all'utilità. Non è sufficiente l'adempimento formale delle procedure. Ciò non garantisce che i *manager* del programma e gli attori politici prendano sul serio la valutazione. È in questa fase che diventa una priorità la cooperazione dei *manager* delle politiche e dei programmi con il personale delle unità centrali.

Il dialogo con il management e con gli attori politici rivelerà presto che questi ultimi prenderanno seriamente la valutazione solo se sarà loro utile. Affinché sia utile la valutazione deve portare a un miglioramento della base di conoscenze per le loro decisioni.

Cooperare con i dirigenti dei programmi diventa sempre più importante

Lavorare a più stretto contatto con i dirigenti e prendere in seria considerazione i loro bisogni operativi e strategici sposta l'equilibrio della valutazione verso la gestione e l'apprendimento. Molti resoconti sui successi della valutazione evidenziano questo punto: la scoperta di questa da parte dei dirigenti come strumento per comprendere come cambiare il modo in cui i programmi sono costruiti e realizzati.

Solitamente in questa fase si verifica uno spostamento dalla accountability allo apprendimento

In alcuni casi la scoperta dei benefici operativi della valutazione da parte dei dirigenti e degli attori politici fa eclissare temporaneamente la dimensione dell'*accountability*. Ciò non dovrebbe creare preoccupazione. Se le valutazioni non sono di buona qualità e non sono prese sul serio per la loro utilità, non avranno luogo né l'apprendimento

né l'*accountability*. Tale enfasi sulla dimensione gestionale rappresenta in parte una fase dell'evoluzione della valutazione e non costituisce la tappa ultima del percorso.

Fase 3: Istituzionalizzare la valutazione

Una volta istituita un'unità centrale funzionante inizia una terza fase nella costruzione della capacità di valutazione: l'istituzionalizzazione. Questa consiste in due diverse tappe, solitamente più o meno simultanee.

La prima tappa consiste nel rafforzare il lato della domanda delle valutazioni attraverso la creazione, tra le amministrazioni che gestiscono i programmi, di una rete di unità di valutazione specializzate. È più probabile che ciò accada nei paesi più grandi e solitamente prende avvio dai dipartimenti o dalle agenzie principali coinvolte nell'attuazione dei programmi di sviluppo socio-economico.

Deve essere prestata particolare attenzione alla selezione del personale di quelle unità. Se solitamente il coinvolgimento di personale giovane nel lavoro di valutazione è un modo eccellente di offrire formazione, la stessa attenzione deve essere prestata nel garantire che queste unità siano dirette da persone di adeguata esperienza in modo da avere credibilità con i decisori e i valutatori. Ciò contribuisce a ridurre un eccessivo ricambio del personale.

Una volta stabilita una rete di unità di valutazione si dà avvio a una "comunità della pratica" della valutazione

La creazione di una pluralità di unità specializzate comporta due conseguenze. In primo luogo si dà avvio all'emergere di una "comunità professionale", vale a dire un gruppo significativo del personale che condivide interessi professionali lavorando in contesti simili. In secondo luogo l'ambito e la scala della valutazione si estenderà all'interno del settore pubblico rilevante.

Il personale di un'unità di valutazione centrale può essere collocato in diverse parti di un'amministrazione. La collocazione più probabile è all'interno del dipartimento di pianificazione e programmazione. Come tale, condividerà le tipiche preoccupazioni di un simile ente. Ciò porterà inizialmente ad attribuire enfasi alla programmazione e alla fattibilità nella fase *ex ante* della valutazione. Questo comporta l'analisi dei documenti di programmazione iniziali per giudicare la loro coerenza, logica dell'intervento e valutabilità. All'inizio l'enfasi sulla valutazione *ex post*, valutare i risultati e gli impatti dei programmi, è meno importante. Durante questa fase le problematiche legate all'attuazione, tipiche delle valutazioni intermedie o in itinere, solitamente non rappresentano una priorità. La tipica tentazione di un ente centrale è quella di enfatizzare la necessità di sviluppare procedure di valutazione standard per l'attuazione dei programmi e dei progetti e di garantire che le autorità per l'attuazione si conformino ad esse.

Con la diffusione della capacità di valutazione attraverso tutte le fasi dell'attuazione e con il potenziamento della capacità grazie alla creazione di unità di valutazione all'interno o presso le autorità di gestione, si verifica un lieve cambiamento di priorità. Inizialmente ci si preoccupa soprattutto di avere la capacità di portare avanti i programmi disegnati nella fase di programmazione entro le regole e i regolamenti

che limitano le amministrazioni pubbliche. Si consideri ad esempio la difficile situazione in cui si ritrovano le persone incaricate dei documenti di programmazione regionale per i Fondi Strutturali Europei. Devono cercare di stimolare lo sviluppo socio-economico nei loro territori, un compito già di per sé arduo, e allo stesso tempo:

- Diffondere l'applicazione di priorità trasversali, dalle pari opportunità alla società dell'informazione, rese obbligatorie;
- Affrontare le complesse disposizioni regolamentari prescritte dai regolamenti europei o nazionali (ad es. i requisiti di *accountability* per il controllo finanziario);
- Prestare attenzione al disimpegno automatico della cosiddetta regola n+2 (la norma secondo la quale il denaro deve essere speso entro due anni finanziari dal momento in cui è stato allocato).

Non è sorprendente se, quindi, i dirigenti sono talvolta riluttanti nell'implementare le attività di valutazione rese obbligatorie, per esempio, dalle politiche di coesione europee. Potrebbero considerare tali requisiti come un impedimento procedurale aggiuntivo contro il corso spedito dei programmi. Ma questa è anche la ragione per cui la creazione di unità decentralizzate può rappresentare una fase importante non solo per la costruzione della capacità di valutazione ma anche per le politiche di sviluppo socio-economico nel loro complesso. La creazione di unità decentralizzate più vicine ai dirigenti dei programmi (ad es. all'interno dei loro dipartimenti o delle agenzie) rende più agevole il raggiungimento di un compromesso con le priorità di valutazione.

Questo può essere raggiunto anche attraverso l'uso di incentivi finanziari. Il riquadro 3.5 fornisce un esempio illustrativo.

Riquadro 3.5 L'uso della riserva di premialità in Italia

In Italia, nel contesto dei Fondi Strutturali, la riserva di premialità nei documenti di programmazione per l'Obiettivo 1 venne incrementata fino al 6% per incorporare diverse misure legate alla costruzione della capacità istituzionale. In particolare l'aggiudicazione puntuale del contratto a valutatori intermedi indipendenti e l'istituzione di unità di valutazione decentralizzate erano entrambi considerati elementi rilevanti e su questo punto specifico l'adempimento era generalmente diffuso. Attribuendo un valore monetario ai diversi elementi le amministrazioni nazionali e regionali erano stimolate ad agire per raggiungere la fase di riprogrammazione, con il quadro istituzionale per la valutazione già operativo.

Una volta create le unità centrali iniziano a rifocalizzare l'attività di valutazione. Questo si verificherebbe anche nella fase ex ante in cui si è abituati a scegliere tra i diversi progetti da finanziare, rendendo la valutazione un elemento del sistema di supporto alla decisione. Ancora più importante è l'emergere della valutazione intermedia come elemento cruciale dell'attuazione dei programmi. Il suo obiettivo principale è di promuovere una cultura dell'apprendimento attraverso tutte le fasi dell'attuazione. Diventa uno strumento per gestire i vari vincoli imposti dai calendari dei programmi con l'obiettivo più ambizioso dello sviluppo istituzionale. Questa è anche la fase in cui diventano cruciali le valutazioni costruttive. Le valutazioni intermedie identificano gli aggiustamenti gestionali necessari e le azioni correttive che devono essere portate avanti più in generale dai partenariati e dai portatori

È frequente la percezione della valutazione come un carico aggiuntivo sulle spalle dei dirigenti già occupati.

Questo è uno dei motivi per cui le unità centrali spostano nuovamente il loro focus sulle questioni di gestione

d'interessi. Tale coinvolgimento più diretto nella gestione dei processi decisionali è anch'esso agevolato dalla creazione di unità decentralizzate all'interno dei dipartimenti operativi e delle politiche delle autorità pubbliche.

Questa espansione dell'ambito della valutazione dà origine a un'ulteriore espansione dell'offerta della valutazione con il risultato di coinvolgere coloro che offrono servizi di valutazione e i loro committenti. Durante le fasi iniziali dello sviluppo della capacità di valutazione, ci si affida, come abbiamo visto, agli strumenti, alle linee guida e alla competenza del personale dell'unità centrale per gestire l'offerta della valutazione. Ciò diventa più difficile man mano che il sistema si espande e ancora di più quando sono richieste conoscenze specialistiche nelle aree principali delle politiche e in particolari aree della metodologia di valutazione.

Una volta che il focus si sposta dalle valutazioni ex ante, che potrebbero essere condotte internamente, come abbiamo visto specialmente nelle fasi iniziali dello sviluppo della capacità, aumenta il ruolo dei fornitori indipendenti. Questo vale soprattutto nel caso dei Fondi Strutturali europei che richiedono l'indipendenza dei fornitori per la valutazione intermedia. Ciò rende la domanda della valutazione fortemente dipendente dalle caratteristiche del mercato.

Questo è il motivo per cui una strategia ideale di costruzione della capacità di valutazione deve promuovere attività per il miglioramento dell'offerta di valutazione assieme alla creazione di unità di valutazione decentralizzate.

Migliorare l'offerta della capacità valutativa solitamente inizia con il coinvolgimento di iniziative nel campo della formazione valutativa

Riquadro 3.6 Valutazione ex post del programma Phare

La valutazione ex post del programma di sostegno Phare 1997-1998 è stata condotta attraverso un metodo originale di "imparare facendo" con il quale la Commissione europea, che era incaricata dell'intero esercizio, ha coinvolto le autorità nazionali nel redigere i capitolati, nello scegliere i gruppi di valutazione e nel supervisionare il lavoro attraverso rappresentanti nazionali con una modesta precedente esperienza di valutazione. I 25 valutatori esterni assunti attraverso un processo di selezione avevano una capacità professionale di valutazione molto diversa che variava da molto forte a molto debole. Sia i rappresentanti nazionali che i valutatori esterni sono stati coinvolti in un esercizio di formazione che includeva seminari, apprendimento via internet e collaborazione con consulenti dell'UE.

Non esiste un solo modo per migliorare l'offerta della valutazione. Sono frequenti i seguenti tre approcci:

- Sviluppare relazioni con le istituzioni di formazione, in particolare le università;
- Sostenere lo sviluppo di una comunità professionale della valutazione;
- Sviluppare lo scambio internazionale dell'esperienza valutativa.

Stabilire un rapporto di collaborazione con le università ed altre istituzioni legate all'istruzione può servire a stimolare l'offerta di programmi di formazione, di istruzione continua e la creazione di uno o più centri di eccellenza capaci di portare avanti la ricerca e diffondere le conoscenze. I corsi possono essere diretti a diversi gruppi. Ad esempio,

Lavorare con le università

laureati in scienze economiche e sociali, specialisti di analisi delle politiche pubbliche o di studi regionali e delle politiche e professionisti nel campo dello sviluppo socio-economico. A seconda del gruppo destinatario, può essere meglio creare nuovi corsi specialistici o integrare nei curricula formali di economisti, ingegneri, sociologi, progettisti, ecc., metodologie di valutazione, come le teorie e i metodi della valutazione socio-economica. È importante che alcune questioni specifiche, rilevanti nel campo dello sviluppo socio-economico (come le priorità trasversali della società dell'informazione, delle pari opportunità e altre) siano affrontate come parte di questi programmi.

Quando si pianificano programmi d'istruzione e di formazione, è importante riconoscere gli aspetti pratici e professionali del lavoro di valutazione nel campo socio-economico. Bisogna sviluppare sia capacità e *know-how* pratici, sia conoscenze accademiche. Si può raggiungere questo obiettivo includendo nei curricula approcci pedagogici meno formalizzati (ad esempio gruppi di lavoro, seminari di formazione, lezioni dai professionisti, visite studio agli enti amministrativi con responsabilità per lo sviluppo socio-economico, ecc.).

Sono necessarie sia le conoscenze pratiche sia quelle accademiche

Lo sviluppo di una comunità professionale comprende sia il lato dell'offerta che della domanda della pratica valutativa: è necessario coinvolgere sia i committenti della valutazione, vale a dire coloro che lavorano nelle unità di valutazione centrali e decentralizzate, sia i fornitori della valutazione. Il principale veicolo per questo sviluppo è rappresentato da reti professionali come le associazioni nazionali di valutazione. Solitamente esse forniscono un punto d'incontro per persone provenienti da istituzioni diverse (università, amministrazioni pubbliche, centri di ricerca e consulenza), con capacità in diverse discipline (sociologi, economisti, pianificatori, laureati in scienze politiche, specialisti di formazione, ecc.) e in diversi campi di specializzazione (servizi sociali, istruzione, ricerca e sviluppo, e naturalmente sviluppo socio-economico). Queste associazioni si sono diffuse in Europa negli ultimi anni. Il riquadro 3.7 presenta i *link* ad alcune delle associazioni europee di valutazione. Esse offrono l'opportunità per un fertile scambio d'idee, per la discussione di problemi condivisi al di fuori del contesto di contratti specifici di valutazione, per la diffusione di buone pratiche e per far emergere standard comuni e codici di condotta. Come osservato nella parte 2 di questa GUIDA, gran parte degli standard valutativi e dei codici di condotta emersi negli ultimi anni sono il risultato del lavoro delle associazioni di valutazione.

Le reti professionali e le associazioni di valutazione coinvolgono i valutatori e i committenti

Riquadro 3.7 Siti web delle associazioni europee di valutazione

Associazione europea di valutazione: <http://www.europeanevaluation.org/>
Associazione danese di valutazione: <http://www.danskevalueringsselskab.dk/>
Associazione finlandese di valutazione: <http://www.finnishevaluationsociety.net/>
Associazione francese di valutazione <http://www.sfe.asso.fr/>
Associazione tedesca di valutazione: <http://www.degeval.de/>
Associazione italiana di valutazione <http://www.valutazioneitaliana.it/>
Associazione spagnola di valutazione http://www.idr.es/idr_in/index_intro.html
Associazione di valutazione del Regno Unito: <http://www.evaluation.org.uk/>
Associazione vallona di valutazione: <http://www.prospeval.org/>
Associazione di valutazione dei Paesi Bassi: and www.beleidsonderzoek.nl

Negli ultimi anni si è assistito a una generale tendenza verso *Internazionalizzare*

l'internazionalizzazione della pratica valutativa che ha comportato scambi di esperienze tra le amministrazioni e i professionisti. Questo è stato in parte frutto dell'iniziativa di organizzazioni internazionali come l'OCSE, la Banca Mondiale e la Commissione Europea che hanno finanziato una serie di conferenze internazionali sulla valutazione, ma è anche avvenuto su base bilaterale tra diversi paesi che desideravano imparare dalle proprie esperienze. Molte di queste iniziative bilaterali hanno coinvolto membri delle associazioni nazionali di valutazione e le associazioni stesse. Più recentemente sono stati creati un certo numero di enti internazionali di valutazione come l'IDEAS (Associazione internazionale di valutazione per lo sviluppo) e l'IOCE (Organizzazione internazionale per la cooperazione nella valutazione).

Una delle ragioni dietro a questo scambio internazionale è l'ambito limitato della valutazione in tutti i paesi. Inoltre, quando le attività di valutazione hanno una dimensione europea, esiste un motivo in più per attingere all'esperienza pan-europea. C'è anche un elemento linguistico che non può essere ignorato. Come in tutte le attività delle scienze sociali applicate, i rapporti di valutazione vengono scritti nella madrelingua dei valutatori. Di conseguenza la leggibilità dei rapporti di valutazione è talvolta molto modesta e i valutatori hanno una conoscenza molto limitata di esempi pratici di valutazioni effettuate in altri paesi. Lingue meglio conosciute come l'inglese e il francese hanno più probabilità di essere accessibili al livello internazionale. Ma questo comporta che gran parte del lavoro di valutazione svolto nei paesi scandinavi, dell'Europa Orientale e nei paesi mediterranei venga perduto per quanto riguarda le buone pratiche. Lo sviluppo degli scambi internazionali di esperienze, dunque, rappresenta un veicolo importante per la diffusione di tali esperienze e, di conseguenza, per migliorare l'offerta di valutazione. Tuttavia i fattori linguistici possono mettere a rischio anche gli sforzi internazionali di scambi di esperienze. Le persone attive in questi scambi sono spesso francofoni o anglofoni e mantengono la marginalizzazione di altre lingue limitando la capacità di coloro che provengono da altri paesi di partecipare attivamente ai dibattiti.

Fase 4: Verso un sistema di valutazione

La fase finale nella costruzione della capacità di valutazione è la creazione di un sistema di valutazione completo attraverso il quale la valutazione viene incorporata nel *policy-making*, nella gestione dei programmi e nella *governance*. Questa fase consiste:

Creare nuove reti orizzontali

- nella creazione di relazioni interne più salde nel sistema
- nell'apertura della rete ai portatori d'interessi esterni.

Sinora, nel nostro percorso ideale, la logica delle politiche era principalmente dall'alto. Secondo questa logica, le relazioni nel sistema erano verticali piuttosto che orizzontali. Una volta costituite le diverse unità, è possibile sviluppare meccanismi di *feedback* dalla periferia al centro. Ad esempio, possono essere creati canali di comunicazione tra le diverse regioni e i diversi territori, attraverso la creazione di reti di professionisti, di programmi di formazione comune e di un gruppo professionale di valutatori settoriali. Questa caratteristica modifica la forma e il modo di lavorare di un sistema di valutazione ed è cruciale per

la piena realizzazione del potenziale di apprendimento che è l'obiettivo dell'intero esercizio.

Durante le fasi iniziali dello sviluppo della capacità di valutazione, i valutatori hanno inevitabilmente interagito con gli attori politici e con i *manager* dei programmi ma probabilmente non con il raggruppamento più ampio dei portatori d'interessi. Una volta consolidato, il sistema di valutazione inizia a coinvolgere una serie di portatori d'interessi istituzionali che rappresentano diversi gruppi interessati dallo sviluppo socio-economico, ad esempio, governi regionali, parlamenti, municipalità, agenzie pubbliche e semi-pubbliche, ecc. Esiste anche l'impegno a coinvolgere i raggruppamenti più ampi della società civile che portano il *policy making* a contatto con i cittadini, ad esempio associazioni locali, ONG e i media.

Ampliare la base dei portatori d'interessi e delle parti

Man mano che il sistema di valutazione si consolida e diventa più complesso, garantire la sua coerenza diventa ancor più una sfida. Se nelle fasi iniziali l'enfasi potrebbe essere posta sulle capacità tecniche, in questa fase si presta più attenzione alle capacità di comunicazione all'interno della comunità di valutazione. Esiste anche la necessità di garantire che gli attori presenti nel sistema di valutazione più in generale abbiano le idee chiare sui propri ruoli, ad esempio, su quali siano i problemi principali delle agenzie del governo centrale rispetto a quelli dei governi regionali e locali, quali siano le priorità formative dei diversi attori e in che misura condividano i risultati dei loro investimenti in formazione e sviluppo professionale.

Il riemergere della accountability con maggiore affidabilità

Riquadro 3.8 La cultura valutativa

Una lezione che si può trarre dall'esperienza nei Paesi Bassi è che, affinché si sviluppi una cultura valutativa in un paese, è importante che la motivazione per svolgere e usare la valutazione non provenga solamente dall'esterno. La motivazione interna del governo olandese di migliorare le politiche pubbliche, stimolato da concetti di credibilità e di efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere vista come un importante fattore dietro al relativo successo nell'introduzione e utilizzazione del modello di gestione basato sui risultati.

In questa fase della costruzione della capacità di valutazione, ritorna prioritario l'obiettivo valutativo generale dell'*accountability*, molto importante nelle fasi iniziali, ma successivamente messo in ombra dalle esigenze di apprendimento. Tuttavia, esistono differenze sottili e meno sottili. In questa fase l'*accountability* può comprendere rapporti sistematici basati sull'evidenza della ricerca e sull'esperienza dei professionisti che è molto più affidabile di certi tipi di rapporti di *accountability* prodotti in gran parte per ragioni di conformità durante le fasi iniziali. Il sistema è diventato in grado di produrre resoconti più affidabili della propria esecuzione perché ha imparato a farlo in modo sistematico. Questo è il motivo per cui gli esperti della valutazione continuano e enfatizzare la centralità dell'apprendimento come suggerisce lo *slogan* seguente:

'invece di approfondire i nostri sforzi per apprendere ad essere accountable, è meglio sottolineare il fatto che siamo accountable per il fatto di apprendere'.

Questa è molto di più di una frase ad effetto, perché enfatizza una

responsabilità cruciale per i politici e anche per i professionisti in molte delle complesse e incerte politiche contemporanee e certamente nello sviluppo socio-economico. Tale responsabilità consiste nel riconoscere e nel correggere gli errori, nel generalizzare le buone pratiche e nel (tentare di) guidare e dirigere una serie completa di attori diversi, ciascuno con i propri interessi, le proprie preferenze e risorse, piuttosto che semplicemente nel realizzare le promesse così come dichiarate in certi documenti di programmazione.

Il riquadro 3.9 traccia il percorso ideale da noi appena descritto.

Riquadro 3.9 Il circolo virtuoso della valutazione



3.3 STRATEGIE PER SVILUPPARE LA CAPACITÀ DI VALUTAZIONE

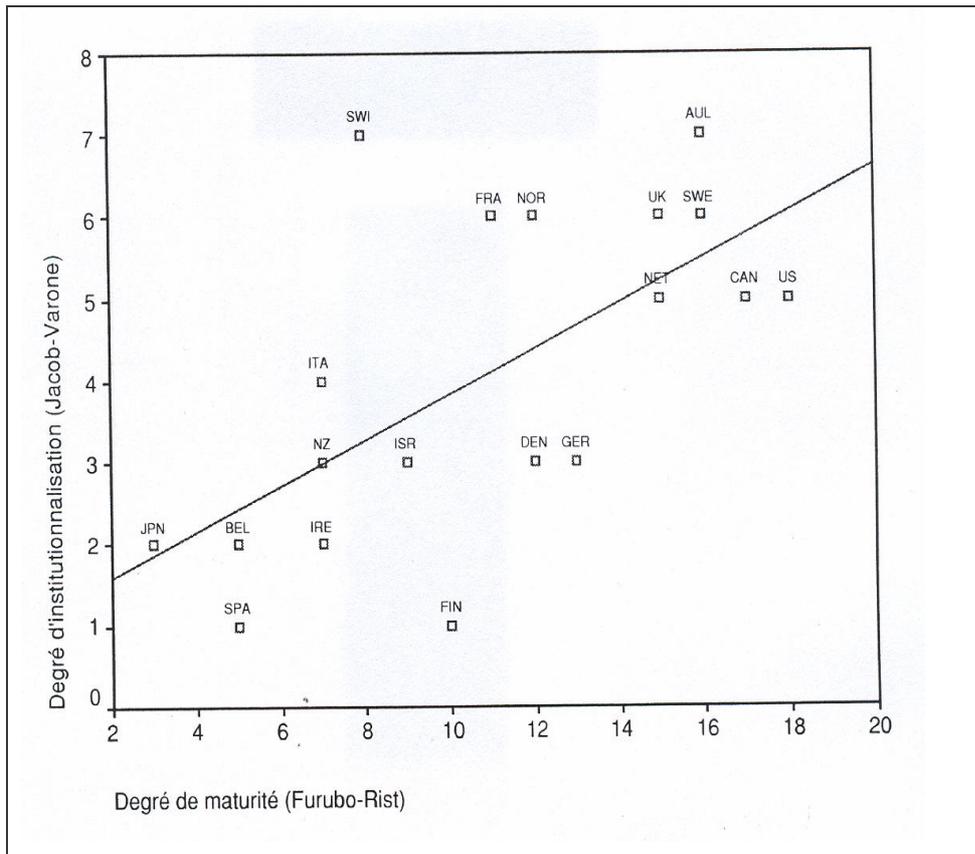
In prospettiva comparata è probabile che nessun paese industrializzato abbia raggiunto la fase finale dello sviluppo della capacità di valutazione ma che si stia ancora lavorando tra la seconda e la terza fase descritte sopra. Il riquadro 3.10, tratto da un lavoro recente, mostra il livello di istituzionalizzazione e di maturità delle pratiche di valutazione per 19 paesi.

Naturalmente questo modello, come tutti i modelli ideali, deve essere usato con cautela quando si escogita una strategia e una politica per la costruzione della capacità di valutazione. Ad esempio in molti paesi la creazione di unità di valutazione decentralizzate ha preceduto piuttosto che seguito la nascita del personale centrale. Nel Regno Unito, ad esempio, esistono delle unità di valutazione basate nei dipartimenti ma non un'unità centrale che coordini tali attività dei dipartimenti. Inoltre la professionalizzazione della valutazione e la crescita delle associazioni di valutazione è spesso sorta spontaneamente piuttosto che essere oggetto di una politica pubblica consapevole.

Sviluppare la capacità di valutazione fa parte dell'agenda più generale per la modernizzazione del settore pubblico

Incidentalmente va anche osservato che la costruzione della capacità di valutazione, definita come la capacità di commissionare, svolgere e utilizzare gli studi di valutazione, non è che una piccola parte di un'agenda più ampia per la modernizzazione del settore pubblico e l'adeguamento dello stato alle nuove sfide delle società contemporanee. Le politiche di sviluppo socio-economico comportano entrambe queste riforme assieme allo sviluppo della capacità di valutazione.

Riquadro 3.10 Istituzionalizzazione e maturità della valutazione in 19 paesi



3.4 REGOLE AUREE

1. La capacità di valutazione non si sviluppa da sola. Richiede programmazione e tempo. Potrebbe richiedere dai quattro ai sei anni. Deve esserci una politica, vale a dire una serie di priorità e una strategia che nel tempo aumenta la capacità in relazione sia al lato della domanda (i committenti della valutazione) sia a quello dell'offerta (i fornitori dei servizi di valutazione).
2. Un principio base che deve essere costruito in qualsiasi sistema di valutazione è la sua indipendenza professionale e la sua imparzialità, dati i forti interessi che rischiano di influenzare la valutazione e i suoi risultati.
3. Nelle fasi iniziali dello sviluppo della capacità di valutazione, deve esserci qualche regola formale che sostenga l'obbligo della valutazione. Questo crea un quadro legale all'interno del quale possono avere luogo le innovazioni organizzative successive e fornisce lo strumento per superare l'opposizione iniziale che inevitabilmente si incontrerà.
4. Sebbene non esista una strategia unica per lo sviluppo della capacità di valutazione, vi sono certi elementi, come la creazione di unità specializzate all'interno delle amministrazioni pubbliche e la promozione di iniziative per la formazione e lo sviluppo professionale, che ricoprono un ruolo centrale nella fase iniziale.

5. Si deve trovare un compromesso tra i diversi obiettivi della valutazione come l'*accountability*, la gestione e l'apprendimento, e l'equilibrio tra questi muterà durante le diverse fasi del processo di sviluppo. Non è opportuno considerare queste scelte di compromesso come problematiche, devono solo essere gestite.
6. Come enfatizzato in altre parti della GUIDA, si deve tenere a mente che noi ci occupiamo essenzialmente della valutazione dello sviluppo socio-economico. Molti aspetti di questa strategia sopra delineata, in particolare l'importanza di relazioni verticali e orizzontali tra i diversi livelli di governo e l'avanzamento verso il coinvolgimento di più portatori d'interessi attraverso la società civile, consegue dai requisiti dello sviluppo socio-economico.
7. Sebbene questa GUIDA abbia una visione dall'alto verso il basso, enfatizzando le responsabilità delle autorità pubbliche e dei governi, questo non rappresenta il solo modo in cui la capacità di valutazione può essere sviluppata. In alcuni paesi più grandi con una tradizione di ricerca nelle scienze sociali e una società civile attiva è risaputo che la capacità di valutazione sia cresciuta al di fuori dell'ambito dello stato. Ciò mette in rilievo le responsabilità di tutte le parti durante lo sviluppo di un sistema di valutazione e di una cultura valutativa. Per quanto la responsabilità iniziale appartenga alle autorità pubbliche, è consigliabile raggiungere rapidamente il punto in cui le responsabilità vengono assunte e condivise dai gruppi professionali e persino dai cittadini che desiderano garantire i propri diritti democratici.
8. Per quanto si possa trarre grande beneficio da un investimento iniziale e ben programmato nello sviluppo della capacità di valutazione, questo non rappresenta un processo definitivo. Man mano che vengono lanciati nuovi programmi, vengono create nuove agenzie e assunto nuovo personale, molti dei processi per lo sviluppo di relazioni, per la formazione del personale, per il chiarimento dei ruoli e il sostegno dell'indipendenza e della professionalizzazione, dovranno essere rivisti, altrimenti sistemi ben sviluppati possono restare indietro, riposando sugli allori e mancando di adattarsi alle nuove circostanze.
9. Il lato della domanda e dell'offerta della valutazione sono interdipendenti. Non solo si dovrebbe cercare di evitare che si sviluppi una spaccatura tra i committenti e i fornitori delle valutazioni, ma relazioni di cooperazione devono diventare la norma. Questo può essere sostenuto dallo sviluppo di comunità professionali, associazioni di valutazione e programmi formativi in cui vengono coinvolti entrambi i lati della valutazione.
10. Si è fatto riferimento agli standard, alle linee guida e ai codici di condotta della valutazione in questa parte della GUIDA così come nelle precedenti parti. L'esperienza del mondo degli standard ha dimostrato che l'imposizione di standard dall'alto raramente ha avuto successo. Questi sistemi formalizzati di standard sono sviluppati meglio dopo un periodo di scambio e dibattito all'interno di una comunità della pratica. Il termine "standard di fatto" è stato utilizzato

per descrivere il processo attraverso il quale le diverse parti (professionisti, accademici, funzionari pubblici, dirigenti, ecc.) giungono ad accordarsi sulla creazione di standard più formali.

11. Abbiamo osservato il riemergere dell'*accountability* in una forma più sofisticata durante la fase 4 dell'evoluzione del modello idealizzato per lo sviluppo della capacità di valutazione. Implicitamente abbiamo toccato questioni di gestione delle prestazioni che sono parte integrante delle riforme contemporanee del settore pubblico e della nuova amministrazione pubblica. L'esperienza suggerisce che solo durante la fase 4 i sistemi diventano sufficientemente consolidati da incorporare la gestione delle prestazioni, assieme agli altri obiettivi della valutazione, senza che questi ultimi siano messi in pericolo. Questo non significa che si dovrebbero ignorare le differenze tra la valutazione e la gestione delle prestazioni più di quelle tra la valutazione e la revisione. Tuttavia, un sistema di valutazione consolidato dovrebbe essere in grado di fornire informazione rilevante anche ai fini della gestione delle prestazioni.

PARTE 4. SCEGLIERE METODI, TECNICHE E INDICATORI E UTILIZZARE DIMOSTRAZIONI NELLA VALUTAZIONE

Questa parte della GUIDA riguarda i metodi e le tecniche disponibili per la valutazione dello sviluppo socio-economico. I metodi e le tecniche singolarmente sono sviluppati nel Testo di Riferimento 2. Nella parte 2 della GUIDA si è preso in considerazione il progetto della valutazione in termini generali. Qui ci si focalizza sulle scelte che occorre effettuare sia sulle ampie categorie di metodi che sulle specifiche tecniche all'interno di queste categorie. L'applicazione del metodo e delle tecniche inevitabilmente sollevano problemi sulle fonti dei dati e sulle evidenze su cui i valutatori fanno affidamento. In questa sede queste fonti di evidenze sono considerate non solo in relazione al modo in cui possono essere analizzate, ma anche in relazione al modo in cui si possono trovare e persino creare dove non pre-esistevano. La prima sezione di questa parte della GUIDA considera: il contesto in cui vengono effettuate queste scelte sui metodi e le tecniche; la distinzione in qualche modo confusa tra dati quantitativi e qualitativi e il modo in cui le dimostrazioni vengono ottenute e utilizzate. Le sezioni successive considerano:

- I metodi e le tecniche applicabili a diverse tipologie di interventi socio-economici, incluso le principali priorità tematiche e le diverse aree di intervento delle politiche
- I metodi e le tecniche per i diversi scopi valutativi (programmazione, *accountability*, attuazione, produzione di conoscenza, rafforzamento istituzionale)
- I metodi e le tecniche applicabili a diversi momenti del programma e delle politiche, dalla formulazione fino agli impatti
- I metodi e le tecniche applicate ai diversi momenti del processo valutativo (Il testo di riferimento 2 presenta in questo modo i metodi e le tecniche)
- L'acquisizione e utilizzo dei dati con diverse caratteristiche nella valutazione
- La creazione di indicatori e di sistemi di indicatori
- L'uso di indicatori per migliorare la gestione.

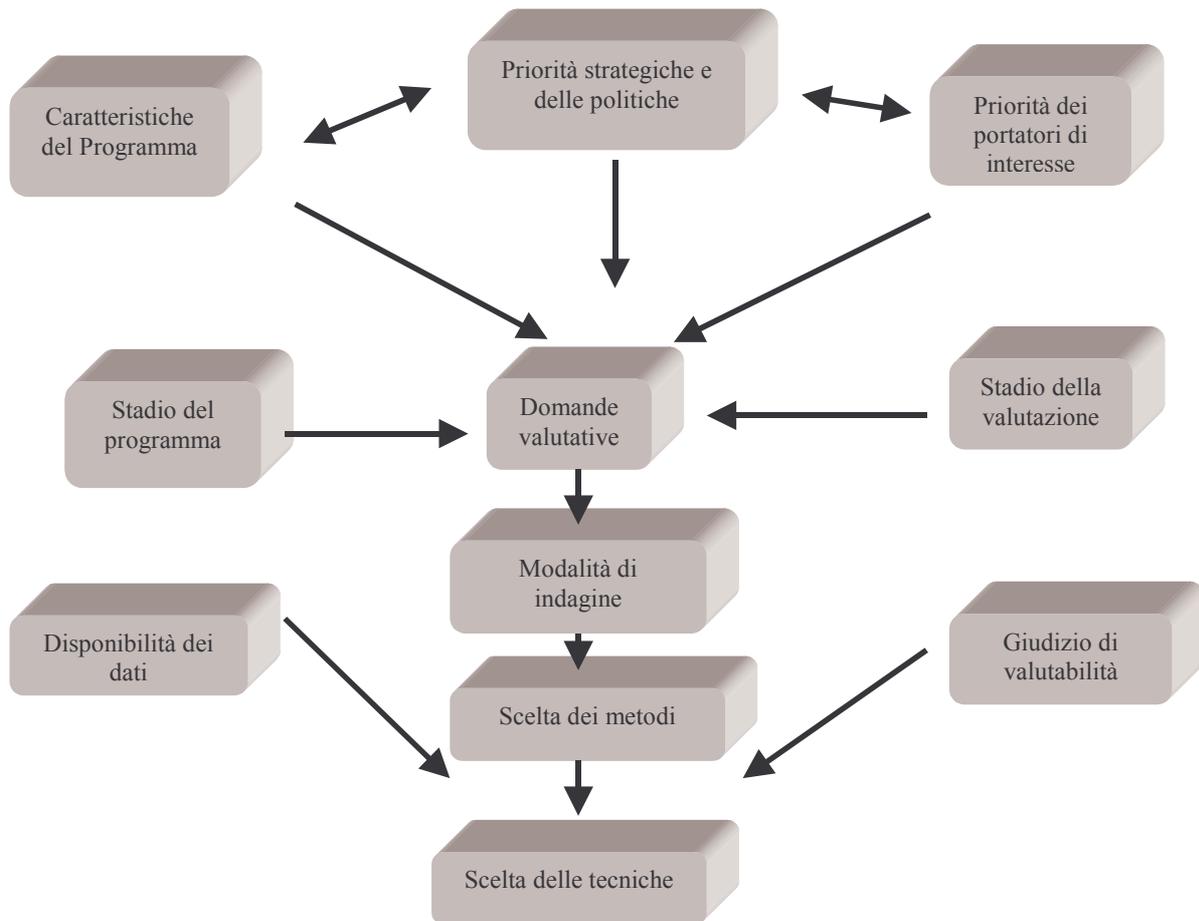
4.1 FATTORI CHE INFLUENZANO LA SCELTA DEL METODO, DELLE TECNICHE, DEI DATI E DELLE DIMOSTRAZIONI

Scegliere i metodi e le tecniche

Come discusso nelle parti 2 e 3 di questa GUIDA, ci sono molte decisioni che occorre prendere quando si progettano valutazioni. Si devono consultare i portatori di interessi, si devono tracciare le logiche del programma, si devono identificare le domande di valutazione, scegliere i criteri, stabilire la valutabilità di ciò che viene proposto. Quindi scegliere i metodi e le tecniche arriva in qualche modo in seguito a questo processo. Il riquadro 4.1 posiziona la scelta dei metodi e le tecniche all'interno di questo contesto più ampio.

La scelta delle tecniche dipende da scopo, obiettivo, scadenze e disponibilità dei dati.

Riquadro 4.1 Scegliere i metodi in un contesto più ampio



Questa parte della GUIDA dà sostanza a molte delle celle della figura sopra, poiché questo è l'unico modo per assicurare che la scelta del metodo e delle tecniche prenda in considerazione tutti i fattori rilevanti.

I metodi derivano dalla scelta di un progetto della valutazione o modalità di indagine: hanno bisogno di rispondere ad alcuni tipi di domande e dovrebbero essere selezionati solo in base alla capacità di rispondere a tali domande. Questo può forse apparire ovvio, ma uno dei problemi della pratica valutativa è la tendenza dei valutatori e dei committenti di privilegiare alcuni metodi indipendentemente dalla loro capacità di fornire risposte alle domande che vengono poste. Si è fatto notare nella Parte 3 come per i committenti della valutazione sia buona pratica lasciare ai valutatori la possibilità di specificare il loro metodo di approccio preferito, e anzi tenere conto nella fase preliminare di un Rapporto di Avvio che permetta di rivedere ed elaborare il progetto, il metodo, le tecniche, la raccolta dati ecc. Sfortunatamente questa flessibilità non è sempre presa in considerazione. Tuttavia si assume in questa parte della guida che i valutatori abbiano la possibilità di scegliere i metodi e le tecniche più appropriati e che i committenti della valutazione conoscano tali criteri e comprendano quali metodi sono appropriati per quale fine.

Metodi e tecniche derivano da domande e progetto valutativi.

Una volta identificato il progetto generale di valutazione, la scelta dei metodi specifici e delle tecniche deve ancora considerare delle realtà del

programma e delle politiche e un gran numero di fattori di contesto. Per esempio:

- *Forma dell'intervento socio-economico.* Nella Parte 1 è stato notato che le caratteristiche di un oggetto di valutazione, in questo caso qualche tipo di intervento di sviluppo socio-economico, sono fattori determinanti per il progetto della valutazione. (Questo fattore è approfondito nella Sezione 4.2).
- *Scopo della valutazione.* Come notato nella Parte 1 le valutazioni possono avere scopi molto diversi, dalla *accountability* al miglioramento gestionale alla spiegazione di ciò che funziona e in quali circostanze. Questi diversi scopi associati a diverse forme di indagine hanno anche implicazioni per il metodo e le tecniche prescelte. (Questo fattore è approfondito nella Sezione 4.3).
- *Diverse fasi del programma/politiche.* Ci sono diversi requisiti per una valutazione ad uno stadio preliminare, ex ante, una volta che il programma è in atto, intermedio o in itinere, e una volta che è stato completato, ex-post. Ognuna di queste fasi può richiedere metodi e tecniche diverse. (Questo fattore è approfondito nella Sezione 4.4).
- *Diverse fasi nel processo di valutazione.* In una singola valutazione ci sarà bisogno di un progetto, di ottenere i dati, di analizzare i risultati e trarre le conclusioni. Ognuna di queste attività sarà associata a particolari metodi e tecniche. (Questo fattore è approfondito nella Sezione 4.5).

Questo non è per suggerire che ci sia una correlazione diretta tra queste diverse circostanze e contesti che il valutatore affronterà. Tuttavia, come detto in precedenza, ci sono alcuni gruppi di metodi e di tecniche associate al contesto che possono essere utilizzati come utili punti di riferimento per i valutatori e coloro che commissionano le valutazioni.

Due note di prudenza sono necessarie:

- Tutti i metodi e le tecniche hanno punti di forza e debolezza; spesso sono usati in circostanze molto diverse da quelle ideali per la loro applicazione. Per ogni lavoro di valutazione le tecniche dovrebbero essere scelte e applicate in modo che si sfruttino le loro virtù e si riconoscano i loro limiti.
- Di conseguenza, la soluzione migliore è applicare una combinazione di metodi e tecniche come parte di ogni specifico incarico di valutazione. Fare affidamento su un singolo metodo o tecnica sarà più inefficace che affidarsi a molteplici prospettive (a volte chiamato 'triangolazione').

Quantitativo contro qualitativo: un falso dibattito?

Si fa spesso una distinzione di senso comune tra metodi, tecniche e dati quantitativi e qualitativi. In realtà questa distinzione non è così netta come appare in un primo momento. Quando affermazioni qualitative di individui vengono classificate e aggregate diventano quantitative: 'il 50% degli intervistati afferma di aver beneficiato del programma'. Inoltre i fondamenti di molte valutazioni quantitative sono qualitative. Le analisi dei dati amministrativi richiederanno spesso giudizi qualitativi, per esempio, su come classificare le imprese di piccole, medie e grandi dimensioni. Le indagini effettuate per posta, allo stesso modo, aggregano dati qualitativi. (In termini di dati questa argomentazione è approfondita nella Sezione 4.6).

Comunque non dobbiamo sottostimare il rigore spesso incorporato in procedure e protocolli analitici ampiamente accettati che consentono di convertire 'input' qualitativi in output quantitativi. E' per questo che il campionamento, la significatività statistica e la distinzione tra diversi tipi di misurazione, tra molte altre 'convenzioni', sono cruciali per le genuine valutazioni quantitative.

La distinzione tra quantitativo e qualitativo può facilmente confondere

Una ulteriore confusione del confine tra metodi quantitativi e qualitativi deriva dalla distinzione tra metodi per raccogliere i dati e metodi per analizzarli. I dati raccolti possono essere qualitativi, per esempio da interviste, questionari e osservazione diretta, e comunque essere analizzati quantitativamente. Molti modelli statistici per esempio usano interviste o dati da questionari come input. E analisi quantitative possono essere pienamente comprese dopo interpretazioni qualitative di ciò che significano i risultati.

In sintesi il punto di forza della valutazione quantitativa è che permette di:

Aggregare i giudizi. I decisori pubblici vogliono sapere esplicitamente se una politica o un programma sta funzionando. I risultati aggregati –hanno più persone ottenuto posti di lavoro nei, diciamo, 100 luoghi del programma? Forniranno materiale che supporterà tali giudizi. Tuttavia, le misurazioni aggregate non saranno in grado di dimostrare che i programmi o particolari aspetti di essi, sono responsabili di questi cambiamenti.

Creare modelli esplicativi o predittivi. Nella valutazione molte tecniche statistiche sofisticate e modelli sono utili principalmente per spiegare o prevedere, mentre meno frequentemente per stabilire gli schemi causali che sottendono le differenze. Così i metodi sperimentali e i modelli macroeconomici si basano su dati quantitativi, ma come notato in precedenza i metodi che sono generalmente appropriati sono quelli che tengono in considerazione il contesto.

Che cosa i metodi quantitative possono e non possono fare.

Fornire una visione d'insieme, che informa e aggiorna l'analisi qualitativa. Sulla base della misurazione descrittiva aggregata globale diventa più evidente dove ricorrono casi inattesi e subcategorie. Questo dirige l'attenzione verso una seconda fase, spesso di analisi qualitativa.

Effettuare stime della misura e della scala. Quando sono disponibili dati appropriati (vedi Sezione 4.6 per la definizione di dati 'rapporto') la

valutazione quantitativa permetterà di calcolare quanto mutamento sia avvenuto in conseguenza di un intervento. Questo è importante specialmente quando occorre esprimere giudizi sul fatto se i benefici siano commisurati ai prezzi degli input.

Un certo grado di comparazione tra le situazioni. I decisori pubblici hanno bisogno di comprendere se ci sono diversi gradi di efficacia della politica tra diversi luoghi dell'intervento. Comparazioni di base diventano più semplici se questi possono essere quantificati, sebbene nello sviluppo socio-economico solo deboli forme di quantificazioni possono essere possibili senza supporto di analisi statistiche e modelli.

Effettuare valutazioni più efficaci di interventi particolari. Le più efficaci valutazioni quantitative dello sviluppo socio-economico spesso si concentrano su interventi particolari, che vengono visti come separati dal più ampio processo di sviluppo multi-intervento. Così le valutazioni quantitative degli incentivi alle imprese o degli interventi per il mercato del lavoro produrranno risultati efficaci in termini di realizzazioni di questi particolari interventi.

Analisi della tendenza nel tempo. Le misure quantitative nel tempo, ottenute per esempio raccogliendo indicatori standard su base regolare, possono aiutare a monitorare i cambiamenti e permettere di tenere traccia del processo di sviluppo.

Alcuni metodi e tecniche sono evidentemente più qualitative o almeno sono più comunemente associate alla raccolta di dati qualitativi. Interviste; osservazione partecipata o studi etnografici; diari auto compilati; analisi del contenuto dei discorsi o dei testi; descrizioni 'ricche' di un contesto locale che intenda comunicare uno stato d'animo o un valore, sono tutti compresi in questa categoria. Così anche metodi quali gli studi di caso, che tendono ad attingere dalla maggior parte delle tecniche specifiche appena riferite. In questa parte della GUIDA si fa riferimento a molti di questi metodi qualitativi –e di più è contenuto nel Testo di riferimento 2. Tuttavia la logica che sta dietro la scelta dei metodi non è la supposta superiorità di un tipo di tecnica o un'altra –piuttosto la sua 'adeguatezza allo scopo' - ciò che permettono di fare.

I metodi qualitativi per la raccolta e l'analisi dei dati sono importanti nello sviluppo socio-economico perché:

- *Siamo interessati ai processi "fini".* La qualità delle opportunità occupazionali, l'esperienza di discriminazione, una disposizione all'innovazione, l'efficacia di un partenariato- questi sono fenomeni qualitativi inafferrabili che necessitano di essere catturati con mezzi altrettanto raffinati.
- *Siamo interessati al contesto.* Questo è composto di molti fattori diversi, geografia, storia, cultura, struttura economica, gruppi sociali, accordi istituzionali, clima, modelli occupazionali, storie dello sviluppo passato ecc, e il modo in cui tali fattori interagiscono in particolari situazioni di sviluppo possono essere descritti solo in termini qualitativi. Inoltre l'intero processo di sviluppo ha bisogno di essere riferito al contesto, se le lezioni devono essere apprese e rese trasferibili.

Perché i metodi qualitativi sono importanti nella valutazione dello sviluppo socio-economico.

- *Siamo interessati ai giudizi umani.* Questi possono essere giudizi dei portatori di interessi le cui logiche di intervento e teorie del programma i valutatori vogliono poter sondare. Oppure possono essere i giudizi e le esperienze dei potenziali beneficiari dello sviluppo socio-economico.
- *Siamo interessati alla comprensione 'dal basso'.* Questo può includere: le ambizioni di sviluppo degli attori locali (piccole imprese, autorità municipali, associazioni professionali) e le aspettative ed esperienze della comunità locale in un contesto di sviluppo locale. Tale informazione 'dal basso' è difficile da far rientrare in categorie 'dall'alto' occorrono concezioni molto varie e qualitative.
- *Siamo interessati a spiegare gli schemi causali.* Per imparare dallo sviluppo e replicarlo abbiamo bisogno di comprendere cosa accade dentro la scatola nera, di andare oltre gli input e gli output. Altrimenti possiamo sapere che cosa funziona, ma non come o perché funziona. Questo richiede analisi dettagliate e spesso qualitative.
- *Siamo interessati agli impatti su diversi gruppi.* I programmi spesso hanno impatti diversi per diversi gruppi di beneficiari potenziali. Scomponendo popolazioni aggregate spesso in piccoli gruppi permette di analizzare questi impatti differenziali.
- *Siamo interessati a categorie innovative.* Come notato nella Parte 2, lo sviluppo è spesso incerto poiché si cerca di fare qualcosa di nuovo. Solo esaminando dettagli specifici di ciò che sta accadendo in un contesto di sviluppo renderà possibile identificare le categorie rilevanti su cui i valutatori hanno bisogno di concentrarsi. Anche se alla fine la valutazione usa metodi quantitativi si dovrebbe effettuare prima di tutto una 'fase esplorativa' preliminare che chiarisca le categorie rilevanti.

Ottenere e usare i dati e l'evidenza.

Come era chiaro nella Parte 1 della GUIDA, ci possono essere visioni molto diverse tra i valutatori circa la natura dell'evidenza e che cosa costituisca un'evidenza valida. Coloro che credono nel potere delle osservazioni 'oggettive' (per esempio i positivisti) avranno una diversa visione dell'evidenza e dei dati rispetto a coloro che sono più preoccupati del modo in cui le percezioni e la teoria influenzano l'osservazione (per esempio i costruttivisti). In questa GUIDA assumiamo una visione pragmatica. Abbiamo già ammesso una disposizione nei confronti di un quadro di riferimento realista in base al quale, mentre si valuta l'osservazione, si considera anche, quando ciò sia fattibile, la ricerca empirica e la misurazione in differenti contesti in cui accadono i fenomeni e le teorie che sono utilizzate per spiegare tali fenomeni. Allo stesso modo, e in talune circostanze, abbiamo anche riconosciuto l'importanza del pensiero costruttivista –specialmente nelle circostanze dell'esclusione sociale e dello sviluppo 'dal basso', quando occorre dare priorità all'esperienza, agli interessi e ai giudizi dei partecipanti al programma. E nemmeno abbiamo completamente rifiutato alcune lezioni apprese faticosamente dalla scienza e dalla ricerca positivista con la sua enfasi sull'indagine sistematica e l'interpretazione causale delle prove.

*Essere
pragmatico sui
dati,
qualunque
siano le nostre
filosofie.*

Gli scienziati amano usare il termine 'dati' e spesso si distingue tra dati, per esempio la materia prima delle ricerche, e l'informazione che deve

essere 'elaborata' per essere utile. Le evidenze ci portano ad uno stadio successivo nel raffinare l'informazione in una forma su cui si possa fare affidamento, o vista come sufficientemente valida da poter essere presa seriamente in considerazione dagli utenti quali i decisori pubblici e i dirigenti del programma.

In questa parte della GUIDA discutiamo anche diversi temi che riguardano le evidenze e i dati. In particolare, i valutatori usano tipi di dati molto differenti. Alcuni dati pre-esistono alla valutazione e deriveranno dalle fonti amministrative (per esempio dalle registrazioni dall'ufficio pubblico locale del lavoro, o delle entrate fiscali di un'area). Un programma attraverso le sue attività di monitoraggio genererà altre fonti di dati. (Per questo la qualità dei sistemi di monitoraggio, che sono responsabilità primaria dei *manager* del programma, è cruciale per il successo della valutazione). Tuttavia, i valutatori stessi avranno bisogno di generare alcuni dati, per esempio modificando i sistemi di monitoraggio o intervistando i dirigenti delle piccole e medie imprese locali o analizzando il contenuto degli annunci pubblicitari nelle riviste commerciali.

La qualità di molte valutazioni potrebbe essere migliorata se si ponesse più attenzione all'utilizzo di tutte le fonti di dati disponibili. Tuttavia, coloro che gestiscono i programmi e attuano le politiche hanno anche bisogno di essere consapevoli dei loro obblighi di costituire e rendere disponibili fonti di dati che possono essere utili per i valutatori. Questo non può nemmeno essere lasciato al momento in cui si commissiona una valutazione. Come è stato suggerito nella Parte 2, istituire sistemi per i dati di base dovrebbe essere parte della pianificazione dei programmi tanto quanto delle valutazioni.

Porre attenzione alle fonti dei dati migliora la qualità della valutazione.

4.2 METODI E TECNICHE PER VALUTARE DIVERSI TIPI DI INTERVENTI SOCIO-ECONOMICI

Nella Parte 1 della GUIDA abbiamo identificato alcune delle caratteristiche generali dei programmi di sviluppo socio-economico e del contesto delle politiche dell'Unione Europea. Ad un livello europeo ci sono tipologie particolari di interventi socio-economici, che hanno implicazioni per la scelta dei metodi e delle tecniche. Questo non vuol dire che ci sia una relazione diretta tra ogni singola tecnica e ogni specifico tipo di intervento. Tuttavia sono comuni alcune generiche associazioni di metodi e tipi di intervento.

Alcuni dei principali tipi di intervento sono:

- Interventi tematici;
- Priorità di politiche/di settore;
- Sviluppo territoriale e locale.

Valutazione delle priorità tematiche

Un tipo specifico di intervento che è caratteristico dello sviluppo socio-economico e caratterizza in maniera significativa i Fondi Strutturali Europei, è descritto come priorità 'tematica'. Ciò accade dove c'è una strategia sovrastante che ci si aspetta sia introdotta, o più formalmente inserita nella gestione ordinaria di un insieme di interventi.

Le valutazioni dei 'temi' richiedono l'aggregazione di dati derivanti da molti interventi specifici per comprendere il modo in cui le priorità strategiche siano state perseguite. Questo può comprendere la costruzione di indici che vengono poi aggregati in diversi contesti. Tuttavia di solito è difficile trovare indicatori significativi che funzionino in diverse circostanze. Perciò le valutazioni tematiche è probabile che cerchino diverse misure in diverse circostanze e poi valutino qualitativamente a che cosa contribuiscono. Anche i giudizi qualitativi riguardo la misura in cui le priorità strategiche si conformano ai criteri delle politiche sono utili: includono, per esempio, le indagini sui beneficiari, le interviste ai portatori di interesse e gli studi di casi dei cambiamenti osservati.

E' difficile aggregare semplicemente risultati tematici radicati in molti programmi

Esempi di queste priorità tematiche nei contesti degli attuali Fondi Strutturali includono:

- *Le pari opportunità.* Questo è di solito inteso in termini di pari opportunità tra uomini e donne ma si applica sempre più ad altre aree di discriminazione o ineguaglianza, quali quelle che riguardano persone con disabilità o altre minoranze, comprese le comunità etniche e i rifugiati. I metodi appropriati per quest'area tematica sono in genere diversi ad un livello micro e macro. Si prenda per esempio le condizioni occupazionali delle donne. Ad un livello macro, le tecniche quantitative saranno normalmente utilizzate per seguire il progresso delle donne sul mercato del lavoro, per esempio, in termini di partecipazione (percentuale delle donne attive sul mercato del lavoro), livelli salariali, tasso di disoccupazione ecc. Tali metodi possono includere le indagini tramite posta, l'analisi di dati amministrativi raccolti dagli uffici dell'occupazione, e la verifica dei dati disponibili con indagini presso i datori di lavoro sui livelli salariali. Alcuni aspetti dell'esperienza del mercato del lavoro, tuttavia, richiederebbero di essere affrontati in modo qualitativo. Per esempio, nel considerare le condizioni di lavoro, le interviste con le persone occupate sono un necessario complemento per aggregare meglio i metodi di indagine. A livello micro, esaminare l'esperienza di coloro che sono discriminati sul mercato del lavoro o come sia il lavoro e la vita in famiglia (o come non sia), richiederà metodi qualitativi quali interviste, studio di casi, focus group ecc. Questo sarà l'unico modo in cui i giudizi di coloro che hanno subito una discriminazione possa essere adeguatamente descritta.
- *Migliorare la capacità istituzionale e amministrativa.* Come abbiamo notato nella Parte 3 della GUIDA, la capacità amministrativa e istituzionale è un aspetto importante, non solo della capacità valutativa, ma anche del modo in cui il settore pubblico e lo Stato risponde a nuove domande di *accountability* e responsabilità. Nello sviluppo socio-economico, abbiamo già notato come i partenariati siano una caratteristica pervasiva del modo in cui questi programmi sono gestiti. Valutare il modo in cui le istituzioni e le amministrazioni si adattano e l'efficacia degli accordi di partenariato è di conseguenza un'altra priorità tematica. Mentre i risultati delle diverse istituzioni e delle amministrazioni possono essere monitorati in termini di indicatori di rendimento ed efficienza, ciò ha senso solo quando sono contestualizzati con descrizioni dettagliate degli assetti organizzativi. Questo richiede l'uso di metodi descrittivi di indagine sul campo quali studio di casi, tecniche di osservazione, interviste, analisi dei

documenti (come l'analisi dei verbali delle riunioni o gli organigrammi).

- *Sviluppo sostenibile.* Questo è tipico di un tema che attraversa virtualmente ogni area delle politiche, coinvolge molti fattori che interagiscono e richiede, dunque, metodi e tecniche multipli in ogni valutazione. Ciò probabilmente comprende tecniche economiche quali l'analisi costi benefici o i modelli dell'allocazione delle risorse e le loro conseguenze. Le recenti valutazioni tematiche dello Sviluppo sostenibile e dei Fondi Strutturali utilizzano un gran numero di studi di casi per testare il modello delle Quattro Maiuscole dello sviluppo sostenibile ed indagare le sue implicazioni come tecnica di programmazione ed analisi. Una forte responsabilità è stata posta sull'opinione dell'esperto valutatore che ha sia la conoscenza di fondo degli aspetti dello sviluppo sostenibile che le appropriate capacità valutative. Dato il focus prospettico dello sviluppo sostenibile sulle conseguenze per le 'future generazioni', i metodi prospettici come la Delphi (una tecnica per consultare gli esperti sui propri pareri) o i metodi predittivi sono particolarmente appropriati. In precedenza abbiamo identificato la categoria 'prospettica' come una classe importante o 'metodo di indagine' nelle ricerche e valutazioni. Lo sviluppo sostenibile è un buon esempio dell'ambito in cui tale metodo di indagine sia rilevante. Tuttavia, il puro ambito di ciò che può essere compreso nello sviluppo sostenibile solleva problemi familiari di aggregazione e sintesi. Com'è possibile trovare un descrittore composito o un indicatore che sommi ciò che è stato raggiunto attraverso diversi interventi? Questo è un dilemma comune in aree tematiche ampie.
- *Promuovere l'inclusione sociale.* Come notato nella Parte 1 di questa GUIDA ridurre le disparità nell'UE è stato un tema rilevante delle politiche dell'Unione Europea. Questo è stato ulteriormente rafforzato in seguito al Summit di Lisbona ed è ben esemplificato nella Strategia Europea dell'Occupazione, che enfatizza l'inclusione sociale e una 'maggiore coesione sociale'.
- Molti insiemi di metodi, come la definizione del bersaglio, e particolari tecniche, come gli indicatori, sono comunemente usati per misurare e pilotare la coesione sociale. Essi sono utilizzati nei Piani d'Azione Nazionali sull'Inclusione Sociale e gli annessi rapporti che gli Stati Membri stanno preparando dal 2001. Anche in questo caso sono opportuni metodi più qualitativi e più partecipativi. Come è stato notato a proposito delle pari opportunità, il giudizio di coloro che sono i beneficiari potenziali degli interventi di prevenzione dell'esclusione sociale, è un elemento chiave del loro successo. Interviste, indagini, focus group, studi di caso e tecniche di osservazione saranno tutte appropriate a questo livello più micro.
- *Società dell'informazione.* Di nuovo in seguito a Lisbona e ancor più in seguito al Summit di Stoccolma, lo sviluppo di una società dell'informazione e di un'economia basata sulla conoscenza sono visti come un elemento chiave sia in termini di competitività europea che di coesione sociale. Questo è tuttavia un tema che deve essere perseguito in molti aspetti dello sviluppo socio-economico nell'Europa di oggi. Come è risaputo nelle aree dove la competizione Europea è in

discussione, il confronto con altre parti del mondo, specialmente il Nord America e il Giappone, è una tecnica diffusa. Dove si programmano interventi particolari, come per esempio quelli dell'iniziativa eEurope, sono comuni metodi esplicativi che cerchino di spiegare gli effetti prima e dopo l'intervento. Tuttavia, la varietà degli interventi possibili sotto il segno della società dell'informazione è eccezionalmente ampia. Includono interventi a livello di infrastrutture regionali, istruzione, servizi di fornitura di farmaci a distanza, e accesso alle tecnologie per i gruppi svantaggiati. Questo tuttavia pone tipici problemi di aggregazione e di sintesi. La sfida qui, come in altre aree tematiche, è di trovare i modi per aggregare una moltitudine di diversi interventi in modo da riferire un giudizio coerente di ciò che si è ottenuto. Si cercherà spesso di fare ciò attraverso indicatori compositi sebbene esposti alla critica di mettere insieme oggetti non confrontabili. Alternativamente i valutatori possono segmentare il tema in particolari aree di intervento, misurare quello che è stato ottenuto in questi particolari segmenti e poi offrire un giudizio qualitativo sull'avanzamento generale.

Politiche e priorità settoriali

E' stato notato nella Parte 1 della GUIDA che particolari approcci alla valutazione tendono ad essere associati a particolari aree delle politiche. Ciò si applica ugualmente alla scelta dei metodi e delle tecniche. In molti modi questo deriva dalla natura dell'area delle politiche in considerazione. In agricoltura, in Europa, la valutazione degli impatti per i regimi di sussidi sulla produzione sarebbe un approccio molto più diffuso rispetto alla valutazione degli interventi per le risorse umane. In quest'ultimo caso, i modi di misurare l'accumulazione del capitale umano e degli impatti sul mercato del lavoro sono in primo piano. Vi sono comunque metodi e tecniche particolari correttamente associabili a determinate aree delle politiche. Per esempio:

I metodi di valutazione si devono armonizzare alle aree delle politiche che devono essere valutate.

- La valutazione degli interventi di trasporto possono includere investimenti in infrastrutture per i quali saranno appropriate l'analisi costi-benefici e altre tecniche che modellano o descrivono i risultati di diverse allocazioni di risorse. L'uso dei sistemi di trasporto è probabilmente meglio effettuato tramite l'analisi di dati amministrativi ottenuti dalle autorità di trasporto o dai fornitori. La soddisfazione dei passeggeri, d'altro canto, è probabilmente catturata meglio attraverso indagini a campione degli utenti del servizio;
- La valutazione della giustizia penale e degli interventi nel campo dei diritti umani (come previsto in varie politiche nell'agenda Commissione post-Tampere "giustizia, libertà e sicurezza") cercherà di tenere traccia dei cambiamenti nel tempo dei risultati (per esempio nelle migrazioni e negli asili) analizzando i dati amministrativi e conducendo indagini dirette ai cittadini sia in UE che nei paesi terzi (per esempio le potenziali vittime del traffico di esseri umani).
- La valutazione delle politiche attive del mercato del lavoro e gli interventi nell'istruzione e formazione, utilizzano le indagini sui beneficiari o studi di gruppi che possono registrare sia gli impatti a breve che a lungo termine dei programmi. Le valutazioni in queste aree delle politiche fanno largo uso di metodi sperimentali.

- La valutazione dell'ambiente e degli interventi di gestione energetica. Qui ancora è probabile che si utilizzi l'analisi costi benefici per la fase di investimento. Questa è anche un'area dove esistono tipiche relazioni inverse tra diverse priorità, per esempio i benefici ambientali rispetto a quelli occupazionali. Descrivere e misurare tali effetti è normalmente svolto da quella che è chiamata analisi di impatto ambientale. Poiché molti aspetti delle politiche ambientali hanno una forte dimensione internazionale (i parametri di Kyoto e delle Nazioni Unite) è piuttosto diffuso fare comparazioni con questi standard internazionali.

Nel Testo di riferimento 1, è descritta una più completa varietà di priorità e temi delle politiche nei termini dei tipi dei metodi di valutazione, dati ed indicatori comunemente utilizzati. E' necessario, tuttavia, ripetere l'avvertimento fatto nella Parte 1 di questa GUIDA. C'è una tendenza per i valutatori che lavorano intensamente in particolari aree delle politiche quali ambiente, risorse umane, scienza e tecnologia, giustizia e criminalità, a fissarsi su particolari metodi e tecniche. Questo può avvenire per valide ragioni se ciò deriva dalla natura e dal contenuto della politica di riferimento. Tuttavia questo può avvenire perché questi valutatori lavorano esclusivamente con determinati colleghi nel campo della valutazione e delle politiche e tendono ad essere isolati dalla più ampia comunità dei valutatori e ignorano la varietà di metodi che possono essere utili ma con i quali non hanno familiarità.

E' importante che i valutatori non si limitino a basarsi su metodi di una sola area delle politiche.

Sviluppo territoriale e locale

Lo sviluppo socio-economico ha sempre avuto una forte connotazione territoriale. Negli anni più recenti lo sviluppo locale (influenzato, come abbiamo visto nella Parte 1 della GUIDA dalle teorie derivanti dalla Nuova Geografia Economica) è stato visto come sempre più rilevante in termini di realizzazione del potenziale socio-economico.

Non è comune essere in grado di utilizzare metodi econometrici nella valutazione dello sviluppo socio-economico, principalmente perché gli interventi e i programmi tendono a contare per una proporzione relativamente piccola sulle risorse nette. Molte altre risorse (trasferimenti, altri programmi, ecc.) possono costituire la maggior parte degli input.

I modelli econometrici sono appropriati quando i programmi coprono un intero territorio, a condizione che la situazione soddisfi i seguenti criteri:

- I fondi spesi nel quadro del programma sono significativi rispetto all'economia del territorio considerato.
- Il territorio deve essere grande abbastanza (un paese o una grande regione), o sufficientemente chiuso (un'isola) perché il funzionamento della sua economia possa essere considerato in modo isolato.

Le tecniche econometriche si applicano quando gli interventi sono grandi.

Quando queste condizioni sono soddisfatte, il gruppo di valutazione può usare molte tecniche prese a prestito dall'economia regionale o dalla macroeconomia. Queste includono:

- L'analisi *shift-share* consiste nella proiezione delle tendenze

Analisi shift share e input output possono essere

economiche nazionali nell'economia di una regione. Questa tecnica è applicabili. utilizzata per stimare la situazione 'senza politica'. Confrontando questa con la situazione 'con politica', si può valutare l'impatto globale del programma.

- I modelli input-output e i modelli econometrici sono utilizzati per simulare lo sviluppo economico della regione. Queste tecniche sono applicate generalmente a monte di due tipi di assunzioni (con/senza il programma) e possono fornire una stima globale dei probabili impatti macroeconomici.

Quando una valutazione riguarda gli interventi con un ambito più definito, è possibile condurre un'analisi approfondita dei legami causali tra l'intervento ed i suoi effetti. Molte tecniche possono essere utilizzate in questo contesto:

- L'analisi della varianza, l'analisi dei fattori e l'analisi a grappoli sono utilizzate per rivelare somiglianze e diversità in un campione di osservazioni, per creare tipologie e per identificare fattori esogeni associati alla produzione degli impatti.
- L'indagine Delphi è stata disegnata per stimare gli impatti. Si adatta bene alle valutazioni ex-ante che fanno affidamento su dati secondari. La tecnica organizza e analizza i dati attraverso l'intervento degli esperti. E' dunque simile al panel di esperti, tecnica anche adatta all'analisi dei dati.
- I gruppi di confronto sono usati per stimare gli effetti netti notando la differenza tra un gruppo di beneficiari e un gruppo di non-beneficiari.
- L'analisi di regressione è usata per stimare gli effetti netti e per determinare se i nessi causali tra l'intervento e gli effetti siano statisticamente significativi.
- Lo studio di casi, interviste di gruppo e osservazioni partecipative sono tecniche osservative, ma possono anche essere utilizzate flessibilmente per l'analisi del contenuto e per confrontare e analizzare i dati. E' possibile stimare gli effetti (nella forma di un intervallo, dagli effetti minimi ai massimi) per mezzo di casi di studio compiuti su una selezione di interventi a livello di progetto.

Interventi di ambiti definiti possono utilizzare tecniche di analisi quantitative.

Poiché lo sviluppo locale prende le mosse dall'analisi del potenziale locale, della capacità e dei bisogni, la sua valutazione è particolarmente appropriata per i metodi partecipativi che fanno rivelare ai portatori di interesse e ai cittadini le loro priorità, i loro approcci e i loro comportamenti. E' in questo contesto di sviluppo locale che il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse locale in una valutazione, incluse le valutazioni partecipative, le 'autovalutazioni' e le valutazioni orientate alla responsabilità, sono particolarmente utili. Questi approcci sono strettamente associati alle strategie di sviluppo della comunità, che a loro volta si trovano spesso nei contesti di sviluppo locale. Ovviamente l'analisi dell'attuale situazione di partenza socio-economica si presta al tradizionale insieme di analisi economiche e statistiche. Inoltre, i confronti tra le aree, che godono spesso di un certo favore (per esempio il *benchmarking*), richiedono l'applicazione di indici e di misure standard,

I metodi partecipativi si combinano al progetto dal basso dei programmi di sviluppo locale

per giudicare le realizzazioni e i risultati.

Lo sviluppo locale in particolare è spesso inteso come un processo che, nel tempo, si evolve attraverso un certo numero di fasi e, nel quale, la conseguenza di una fase influenza quelle della fase successive. Per questa ragione sono particolarmente utili i metodi del processo di valutazione che seguono lo sviluppo nel tempo. Questi possono includere, per esempio: registrare gli incidenti critici nel corso del tempo; incoraggiare i residenti locali a tenere un diario; creare studi di panel (indagini longitudinali sui medesimi rispondenti) che sono ripresi in fasi diverse nel processo dello sviluppo, la revisione delle valutazioni da parte dei portatori di interesse locale (vedi anche Valutazione Locale, Studio di casi, Approcci Partecipativi).

Una delle caratteristiche dello sviluppo locale e territoriale è l'importanza che attribuiscono all'interazione di molti fattori diversi che concorrono al processo di sviluppo o, al contrario, sono responsabili del sottosviluppo. Per queste ragioni, le valutazioni dello sviluppo locale e territoriale è necessario che includano metodi che identifichino, descrivano e misurino l'interazione tra i diversi interventi e i relativi contributi apportati, insieme alle loro sinergie. Mentre ciò a volte può essere ottenuto utilizzando degli indicatori, c'è anche bisogno di sviluppare modelli che mostrino la relazione tra diversi fattori e diversi interventi.

4.3 METODI E TECNICHE PER DIVERSI SCOPI VALUTATIVI

Un altro insieme di considerazioni necessario per orientare la selezione dei metodi e delle tecniche riguarda i diversi scopi valutativi che sono stati identificati nella Parte 1 di questa GUIDA. Gli scopi sono:

- *Programmazione/efficienza*- assicurare che ci sia la giustificazione per delle politiche/programmi e che le risorse siano efficientemente organizzate.
- *Accountability* – dimostrare in che misura un programma abbia raggiunto i propri obiettivi e quanto bene sono state utilizzate le sue risorse.
- *Attuazione*- migliorare la performance dei programmi e l'efficacia di come sono gestiti e portati a termine.
- *Produzione di conoscenza*- aumentare la nostra comprensione di ciò che funziona e in quali circostanze e come diverse misure e interventi possano essere resi più efficaci.
- *Rafforzamento istituzionale e networking* – migliorare e sviluppare la capacità tra i partecipanti del programma e le loro reti e istituzioni.

In una certa misura, metodi e tecniche specifici sono associati a questi scopi diversi. Per esempio:

Per quanto riguarda la *programmazione ed efficienza*, i metodi si interessano principalmente all'allocazione delle risorse e all'efficienza economica. Varie forme di analisi di impatto saranno appropriate, come varie forme di analisi costi-benefici. In termini più generalmente di

management, saranno utilizzate anche tecniche rivolte agli obiettivi come quelle caratteristiche di alcuni approcci del quadro logico. C'è una varietà di tali metodi e tecniche che sono descritte nel Testo di Riferimento 2. Queste includono, per esempio, l'analisi input-output e l'analisi di efficienza.

Per quello che riguarda l'*accountability*, i metodi sono principalmente rivolti alla valutazione della *performance* rispetto ad alcuni standard o obiettivi e all'applicazione di criteri rilevanti per il successo e la *performance*. Nella forma più diretta, questo è molto simile al classico lavoro del controllo di gestione. Il raffronto con degli standard può essere ottenuto in molti modi. Per esempio, gli indicatori possono essere utilizzati per raffrontare le effettive realizzazioni con quelle attese. I confronti possono anche essere fatti con esempi esterni attraverso il *benchmarking*. Dove non ci fosse un modo semplice di comparazione esterna, come succede spesso nel campo specifico del contesto dello sviluppo socio-economico, i raffronti possono essere compiuti prima e dopo per mostrare i cambiamenti nel tempo. In generale le valutazioni, che sono ampiamente rivolte all'*accountability*, tenderanno ad enfatizzare le misure finanziarie e monetarie e le tecniche quantitative. Tuttavia, non è sempre così, poiché i decisori pubblici spesso trovano utile materiale illustrativo di un caso e descrizioni qualitative delle realizzazioni dello sviluppo per supportare descrizioni più astratte in termini finanziari o monetari.

Per quanto riguarda l'*attuazione* i tipici metodi cercheranno di descrivere i processi e i risultati intermedi, in modo da fornire reazioni ai responsabili della realizzazione del programma. Molti di questi metodi e tecniche saranno appresi nell'ambito di studi di organizzazione e politologici. Ci possono essere comparazioni effettuate tra la *performance* di diverse unità amministrative, per esempio: diverse regioni o municipalità stanno facendo più o meno progressi? Studi di caso di accordi organizzativi e di partenariato aiuteranno a comprendere i punti di forza e di debolezza di diversi approcci attuativi. Spesso questo genere di metodi riguarderà quelle che vengono chiamate tecniche e metodi di valutazione formativa. Questo attribuisce al valutatore il compito particolare di fornire riscontri utili che aiuteranno i dirigenti del programma a tradurre le evidenze che emergono in azioni pratiche.

Per quanto riguarda la *produzione di conoscenza*, i metodi saranno molto più simili a quelli utilizzati dai ricercatori accademici. Essi saranno soggetti ad una esigenza di rigore, rappresentatività e interpretazione cauta dei risultati, specialmente se questi possono essere incoerenti. Tipicamente per scopi di produzione di conoscenza, i valutatori vorranno rispondere alla domanda: che cosa funziona? Da una prospettiva positivista questa sarebbe un'area dove i metodi sperimentali sono visti come rilevanti. Tuttavia la natura diversa e 'dal basso' degli interventi socio-economici, il modo in cui questi sono combinati in particolari configurazioni e le diverse località e contesti in cui i programmi hanno luogo, rendono gli esperimenti tradizionali difficili da applicare, tranne che in circostanze molto insolite. E' per questa ragione che il pensiero realista, con la sua enfasi sull'influenza del contesto sui risultati, è diventato più comune in questi tipi di valutazione. In questo quadro si risponde alla domanda più complessa: cosa funziona, per chi, come e in che circostanze? Metodi e tecniche appropriate per fare questo comprenderanno generalmente raffronti tra diversi casi selezionati per dimostrare interventi e contesti alternativi. Tali

confronti possono essere basati su studi di casi, basi di dati che strutturano le configurazioni di intervento/risultato/contesto o una varietà di altre tecniche che sono in grado di catturare e descrivere questi differenti aspetti dello sviluppo socio-economico.

E' ampiamente accettato nella comunità della valutazione che una conoscenza affidabile raramente viene da una singola valutazione. Per questa ragione c'è un interesse crescente nell'intraprendere studi di sintesi e varie tipologie di meta-analisi che cercano di sviluppare ciò che si conosce da tutte le valutazioni disponibili. Dal momento che la produzione di conoscenza è divenuta più importante con l'impegno dei decisori pubblici ad un '*policy-making* basato sulle evidenze', si sono diffusi molti tipi di meta-analisi. Questa forma di analisi è rafforzata se, nel momento in cui si disegnano le valutazioni che potrebbero in seguito essere incluse in meta-analisi, si raccolgono in tutti i casi alcune strutture standard e tipologie di dati.

La conoscenza affidabile deriva dall'accumularsi di singole valutazioni

Per quel che riguarda il rafforzamento istituzionale e la costruzione di reti, è ampiamente riconosciuto che le valutazioni non devono rispondere esclusivamente ai bisogni dei dirigenti e finanziatori del programma, ma devono anche essere condivise da un ampio gruppo di portatori di interesse. Inoltre, lo svolgimento efficace dei programmi dipende spesso dalla capacità delle istituzioni e delle organizzazioni dalle quali provengono questi portatori di interesse, così come sulla capacità delle reti della più ampia società civile. Molto spesso i metodi che sarebbero appropriati in questi contesti sono partecipativi, attribuiscono enfasi al lavoro strettamente collaborativo tra i valutatori e le istituzioni e i sistemi coinvolti. Questi approcci partecipativi saranno importanti non solo nel formulare le domande di valutazione, ma anche nella generazione di dati e nell'utilizzo di questi risultati delle valutazioni. Per esempio, nel contesto di una comunità dove esistono molti interessi e magari una mancanza di visioni comuni, i valutatori possono avere bisogno di lavorare con i rappresentanti della comunità per sviluppare il consenso se si devono utilizzare i risultati di una valutazione. Naturalmente, gli approcci del rafforzamento istituzionale e di costruzione di reti possono essere perseguiti in un modo molto più diretto. Per esempio, si possono intraprendere degli studi sulla capacità amministrativa di particolari organizzazioni partner per aiutarle ad adottare processi e sistemi informativi più adeguati.

4.4 METODI E TECNICHE APPLICABILI A DIVERSE FASI DELLE POLITICHE/PROGRAMMI

L'importanza del ciclo temporale dei programmi e politiche è stato un tema ricorrente in tutta questa GUIDA. Nei fondi strutturali europei questo è formalizzato in termini di valutazioni ex-ante, intermedie ed ex-post. Al di là di queste etichette particolari, le fasi sottostanti un programma, dalla formulazione delle politiche e disegno del programma attraverso l'attuazione e messa a punto e conclusioni o risultati, pongono alcune domande per la valutazione nella maggior parte dei programmi più importanti:

Al momento della *formulazione*, ci sarà un'enfasi sull'identificazione dei bisogni e sul chiarimento degli obiettivi;

Al momento del *disegno*, ci sarà un'enfasi sull'identificazione degli interventi appropriati e la definizione della gestione dell'organizzazione in grado di portarli a termine;

Al momento *dell'attuazione*, ci sarà un'enfasi sui processi di *feedback*, sui risultati intermedi, sul generare reazioni in un modo che faciliti l'apprendimento;

Al momento delle *conclusioni o risultati*, ci sarà un'enfasi sui risultati e impatti sui potenziali beneficiari o territori in relazione alle intenzioni (per esempio in conseguenza degli obiettivi) così come alle conseguenze involontarie.

Formulazione: identificare bisogni e priorità

Lo sviluppo socio-economico di solito origina da due prospettive. Una prospettiva positiva sul potenziale di sviluppo e una prospettiva negativa sui bisogni e problemi da affrontare. I metodi avranno bisogno di descrivere le circostanze di partenza, probabilmente in confronto con le circostanze di altri siti ammissibili. In termini di misure concrete, saranno necessarie tecniche quali il benchmarking e l'analisi di dati amministrativi sui livelli di reddito, qualifiche, partecipazione al mercato del lavoro e caratteristiche del mercato (come la proporzione dell'attività economica rivolta alle esportazioni extra regionali). Le analisi economiche del profilo del territorio o della regione possono essere utili non solo per identificare carenze in certe attività. Possono essere utilizzate anche per rivelare dove c'è del potenziale per una nuova attività, specialmente quando il termine di paragone è un altro territorio o regione con caratteristiche simili a quelle dove si sta programmando lo sviluppo. Anche modelli statistici e macro-economici più sofisticati stabiliranno confronti con contesti comparabili (territori, medesimi settori magari in altri paesi) che possono essere utilizzati per scopi esplicativi in un momento più avanzato dello sviluppo.

Sia metodi economici che statistici, che qualitativi e partecipativi

Data l'importanza dei portatori di interesse nella programmazione e messa a punto dei programmi di sviluppo socio-economico, i metodi che possono coinvolgere i portatori di interesse saranno utili nella fase preliminare. Essi possono andare dai metodi consultivi e partecipativi –focus group, sondaggi locali, incontri pubblici, ecc- attraverso tecniche più formali come l'analisi SWOT intrapresa con diversi gruppi di portatori di interesse per ottenere la loro impressione di ciò che può essere trasformato in che beneficio.

Sebbene molta sostanza della definizione delle priorità verrà dal sistema politico, ci sono anche metodi che possono essere utilizzati per approfondire la comprensione di ciò di cui si ha bisogno, incluso, per esempio, la mappatura dei concetti o delle teorie che possono fornire le basi per identificare, raggruppare e dare priorità a interventi potenziali.

Disegno: interventi e organizzazione

La formulazione delle politiche e del programma normalmente richiede l'identificazione del contesto di partenza e degli obiettivi e scopi attesi. Tuttavia i legami nella sequenza che collegano le circostanze attuali con il futuro desiderato non saranno specificati. Questo è ciò che accade in fase di progettazione. Costruire teorie di programma o modelli logici dei

programmi socio-economici che mostrano la sequenza di attuazione associata a particolari interventi è un modo molto utile per articolare le varie fasi, dal contesto di partenza agli obiettivi nel lungo periodo. L'uso di queste tipologie di modelli può essere integrato da altre tecniche, come il giudizio di valutabilità, che va oltre il quadro logico per coinvolgere attivamente i dirigenti del programma e i decisori pubblici nello stimare che cosa possa essere ottenuto in modo fattibile.

Ancora una volta occorre essere consapevoli del ruolo di molti portatori di interesse-inclusa la popolazione locale- nei programmi di sviluppo socio-economico. Questo rende utile combinare la progettazione del programma con metodi partecipativi che possono anche iniziare a definire fasi ulteriori in una valutazione. Coinvolgere attivamente gruppi di portatori di interesse nel mettere assieme la propria teoria del programma piuttosto che affidarsi ad un unico esercizio con i decisori pubblici è un approccio possibile. Alcune forme della costruzione della teoria del programma come il cosiddetto approccio della 'teoria del cambiamento' sono disegnati per essere partecipativi e ottenere le opinioni e le teorie implicite dei portatori di interesse come attori- piuttosto che semplici destinatari degli input di programma.

Le tecniche di valutazione devono essere applicate al livello programmatico più che in termini di singoli interventi. Per esempio, le tecniche di valutazione di progetto inclusa l'analisi costi-benefici, possono essere utilizzate per fornire informazioni per le scelte tra interventi diversi che dovrebbero perseguire i medesimi obiettivi. Può essere anche utile stimare gli effetti di sostituzione tra diverse misure e interventi. Per esempio, un migliore sviluppo professionale nei dirigenti può spingerli ad andarsene dall'area piuttosto che trovare lavoro localmente, compromettendo un obiettivo di sviluppo delle risorse umane per le PMI locali.

In questa fase si possono anche intraprendere studi di sintesi dei precedenti meccanismi di attuazione. Per esempio, che cosa si conosce sulle appropriate azioni amministrative e organizzative? Che tipo di sistema decisionale e architettura di partenariato sarà più efficace? Probabilmente si può rispondere meglio a questi tipi di quesiti tramite studi di caso comparativi e rassegne della letteratura sulle valutazioni esistenti.

Attuazione: *feedback* e risultati intermedi

Durante tutta l'attuazione del programma occorre che le interazioni permettano ai dirigenti del programma di identificare problemi e intraprendere azioni correttive, I sistemi di monitoraggio forniranno molte di questi riscontri. Tuttavia, i sistemi di monitoraggio in sè possono anche aiutare ad identificare aree di problemi che meritano analisi più dettagliate. Per esempio, dei ritardi nella fase iniziale di particolari progetti e un conseguente ritardo di spesa o l'esclusione dal sostegno di un importante gruppo di portatori di interesse possono giustificare questi tipi di attività di valutazione.

Quando l'innovazione che si sta programmando è particolarmente innovativa o sperimentale, ci può essere la giustificazione per monitorare o seguire il processo di attuazione con un certo dettaglio. Tale attività di valutazione formativa probabilmente comprende tecniche, come

Le valutazioni costruttive possono tenere traccia dei programmi innovativi nel tempo

l'osservazione partecipata, che richiederebbero di essere rinforzate da riscontri sistematici. In questa fase del processo l'interazione può essere molto apprezzata, ma può anche essere allarmante. Occorrono diversi tipi di abilità di comunicazione e di consultazione per gestire queste risposte in modo costruttivo. Questo tipo di valutazione può anche richiedere abilità da parte dei dirigenti del programma, per esempio possono aver bisogno di condurre la loro propria auto-valutazione come parte di un generale processo di valutazione.

I sistemi di monitoraggio registreranno anche i risultati intermedi. Posto che i quadri logici e le teorie del programma siano state costruite scrupolosamente nella fase del progetto, dovrebbe esistere un modello che descriverà i risultati attesi in ogni diversa fase del programma. Gli indicatori possono essere parte di questo processo di controllo del percorso.

Conclusioni / risultati: Realizzazioni e impatti

I decisori pubblici, per ragioni di trasparenza, e i principali portatori di interessi, a causa dei loro propri bisogni e impegni, guardano alla valutazione come fonte di informazioni sulle realizzazioni e impatti alla fine del ciclo di programma. I metodi di valutazione cercheranno di paragonare ciò che è stato ottenuto con ciò che era atteso e i punti di arrivo con quelli di inizio. Si possono utilizzare una grande varietà di tecniche, fra cui:

- Indagini sui beneficiari attesi,
- Modelli econometrici o statistici per calcolare i cambiamenti nei risultati economici rispetto ai risultati previsti (eventualmente comparando le tendenze in un contesto di sviluppo con un altro contesto e usando modelli elaborati all'inizio del ciclo di sviluppo), e
- Indicatori basati su dati contestuali o amministrativi forniti dalle autorità pubbliche.

Nei programmi di sviluppo locale, in particolare, una dimensione partecipativa sarà una parte importante dei metodi di valutazione. Questo non è solo per assicurare che sia inclusa la voce dei beneficiari. E' anche per assicurare che i gruppi locali, i cittadini, le associazioni di categoria ecc, siano in grado di formarsi giudizi propri sul successo dei programmi. Dopo tutto, dato l'orientamento dal basso di questi programmi, sono i loro giudizi –insieme alle tecniche di auto-valutazione- ad essere importanti, piuttosto che i giudizi dei valutatori o dei decisori politici basati su criteri più astratti.

4.5 METODI E TECNICHE APPLICABILI A DIVERSE FASI NEL PROCESSO DI VALUTAZIONE

Le valutazioni si svolgono naturalmente attraverso un certo numero di fasi. Esse sono:

- Definire l'ambito e la struttura del lavoro.
- Ottenere e analizzare l'informazione
- Costruire i giudizi valutativi
- Comunicare i risultati della valutazione

Il testo di riferimento 2 presenta i metodi e le tecniche entro queste categorie.

Definire l'ambito e strutturare

All'inizio della valutazione ci sarà bisogno di definire l'ambito e strutturare il lavoro. Il giudizio di valutabilità condotto in questa fase, per esempio, può aiutare a strutturare o definire meglio le domande di valutazione e identificare quali dati occorreranno per rispondere a queste domande. Poiché la valutazione dipende molto dai criteri, nella fase di strutturazione occorre anche chiarire questi criteri. Per esempio, quale sarebbe un criterio accettabile per ridurre l'esclusione sociale e che livello di aumento della quota di mercato è vista come desiderabile per le imprese locali che ci si aspetta diventino più competitive?

Questa è probabilmente la fase della valutazione in cui verrà messo a punto un sistema di indicatori (questo punto è sviluppato ampiamente in seguito). Tuttavia, il processo di definizione dell'ambito di indicatori utili identificherà anche quali tipi di dati e di evidenze sono disponibili. Il tipo di metodi e di tecniche che sono utili in questa fase deriveranno più dalla programmazione del progetto che dalla valutazione in sé. Tuttavia ci saranno anche dei metodi e delle tecniche come gli studi di caso, l'analisi dei network, la consultazione dei portatori di interesse, la mappatura degli argomenti o delle teorie, che saranno rilevanti. Lo scopo di ognuna di queste tecniche è di assicurare che le risorse della valutazione siano utilizzate bene per decidere dove debbano essere concentrate. Per esempio, ci potrebbero essere molti interventi e molti beneficiari. La decisione in questa fase è stabilire quale debba essere il focus dell'attenzione nelle principali fasi della valutazione. Questa sarà anche la fase in cui sono disegnati strumenti specifici, per esempio questionari, indagini dirette e protocolli per analisi statistiche.

Il giudizio di valutabilità aiuterà la strutturazione

Ottenere e analizzare l'informazione

Specificare da dove verranno le informazioni rilevanti è una parte essenziale della definizione dell'ambito. Tuttavia, questo argomento è trattato qui insieme all'analisi dell'informazione perché bisogna vedere l'analisi e la raccolta dei dati come strettamente connesse. L'insieme delle tecniche analitiche è tanto vario quanto l'uso che i valutatori possono farne. Per esempio:

- *L'indagine Delphi* può essere utilizzata per stimare gli impatti coinvolgendo gruppi di esperti che applicano i loro giudizi ai dati disponibili;
- *I modelli statistici* possono essere utilizzati per stimare gli impatti utilizzando diversi tipi di dati amministrativi e macro-economici;
- *I documenti delle interviste* possono essere analizzati usando i programmi informatici disegnati per l'analisi testuale;
- *L'analisi di regressione* può essere utilizzata per stimare la significatività e la forza della relazione tra gli interventi e gli effetti osservati;
- *L'analisi di contesto* può essere applicata a diversi tipi di materiali qualitativi, inclusi quelli ottenuti dalle interviste, dall'osservazione partecipativa e studi di caso;
- *L'analisi dei fattori* può essere utilizzata per analizzare i dati dei questionari per identificare le tipologie e caratteristiche comuni sottostanti.

In generale, è un buon principio nella raccolta e analisi dell'informazione assicurarsi che i dati raccolti siano il più possibile prossimi alla causa del fenomeno interessato. Per esempio, l'osservazione diretta e la registrazione immediata delle spese è sempre preferibile all'uso di variabili aggregate. Allo stesso modo, l'analisi non dovrebbe interferire in modo eccessivo nel contenuto o nella forma dei dati grezzi raccolti. Le implicazioni di questi principi in termini di analisi sono che le analisi dirette sono generalmente preferibili alle analisi tecnicamente più sofisticate. Un particolare esempio relativo all'indagine diretta è il vantaggio di trarre conclusioni dall'analisi delle variabili per le quali siano disponibili dati diretti, rispetto a trarre conclusioni sulla base di fattori che fanno affidamento su molte combinazioni o manipolazioni di quei dati.

Fornire informazione per i giudizi valutativi

Esprimere giudizi è una parte importante dell'attività di valutazione. Questo può essere reso più semplice in quelle rare circostanze in cui i modelli o i criteri siano stati specificati in precedenza. Tuttavia, nei programmi complessi, come è tipico degli interventi di sviluppo socio-economico, si devono dare giudizi quando i criteri non sono del tutto chiari o quando i dati disponibili si prestano a diverse interpretazioni.

Si dovrebbe enfatizzare che nella maggior parte dei casi i giudizi non sono una questione tecnica. Consistono nel ponderare l'evidenza, applicare giudizi basati sull'esperienza o conoscenza tacita, difficile da esplicitare. Inoltre, i giudizi nella valutazione sono di solito basati su valori. Richiedono l'applicazione di valori piuttosto che l'applicazione di tecniche. Tuttavia, ciò dà l'opportunità di ricorrere ad alcuni tipi di supporto tecnico per i giudizi valutativi. Per esempio:

- *Il panel di esperti* può essere utilizzato per fornire un giudizio sintetico tra diverse parti del programma, quando fosse difficile ottenere un consenso a partire dall'informazione disponibile;
- *L'analisi multi-criterio* può essere applicata ai progetti dove ci siano diversi criteri che possano essere applicati per formare un giudizio;
- *L'analisi di impatto* di vari tipi (per esempio l'analisi di impatto ambientale, la valutazione di impatto di genere, ecc.) può essere utilizzata al momento dei risultati nella valutazione del programma tanto quanto al momento del progetto.

Esprimere un giudizio non è solo una questione di tecniche- sebbene queste possano aiutare

Altri strumenti come l'analisi costi-benefici o costi-efficacia e i modelli statistici possono essere utilizzati in circostanze specifiche. Tuttavia, in generale, questi modelli forniranno input per i giudizi piuttosto che i giudizi stessi. Qualcuno dovrà ancora associare un valore all'informazione che queste tecniche produrranno.

Comunicare i risultati della valutazione

Le tecniche e i metodi per comunicare le conclusioni sono più simili a regole pratiche professionali che a tecniche vere e proprie. Per esempio, per quanto riguarda la produzione di rapporti, si migliora la comunicazione dei risultati se:

- C'è un chiaro sommario esecutivo di non più di dieci pagine di lunghezza;
- I rapporti sono sintetici e concentrati sulle conclusioni principali,

La comunicazione riguarda la conoscenza tacita, regole pratiche, ed esperienza

mentre il materiale aggiuntivo è in appendice;

- Si presta attenzione ad assicurare che le dimostrazioni a supporto delle conclusioni e delle raccomandazioni siano incluse e chiaramente segnalate;
- Lo stile e il vocabolario del rapporto è accessibile ad un pubblico non tecnico, incluso i decisori pubblici e dirigenti del programma;
- Dove sono necessari abbreviazioni e termini tecnici questi sono definiti in un glossario;
- Si include un breve riassunto dei metodi utilizzati e del perché siano stati scelti;
- Si descrive il contesto delle politiche in modo da assicurare che il decisore pubblico possa notare la rilevanza delle prove fornite.

Ci sono una varietà di tecniche disponibili per rappresentare dati quantitativi complessi in un modo accessibile. Normalmente queste includerebbero tabelle o grafici. 'Diamanti' multidimensionali o diagrammi a ragnatela come sono a volte chiamati possono essere un modo per rappresentare tali dati ad un pubblico non tecnico. La tecnologia dell'informazione permette anche nuove forme di rappresentazione grafica incluso il GIS (Sistema di Informazione Geografica) e rappresentazione tridimensionale. E' importante, quando si usino dati quantitativi nei rapporti, presentarli in modo accessibile e attraente –usare grafici a torta, diagrammi e grafici colorati è sempre preferibile ad una pagina piena di dati.

Data l'enfasi su programmi dal basso e la comunicazione ad una varietà di portatori di interesse, i rapporti scritti devono essere abbinati ad altri mezzi di comunicazione. Per esempio i comunicati stampa, fotografie, video registrazioni, comunicazione su web e bollettini possono essere tutti usati per migliorare la comunicazione e l'accessibilità ai dati di valutazione.

4.6 ACQUISIRE E UTILIZZARE I DATI NELLA VALUTAZIONE

Tutti i dati sono 'prodotti'

I valutatori dipendono da qualcosa chiamato dati: la materia prima che una volta raccolta viene organizzata, descritta, raggruppata, contata e manipolata per mezzo di molti metodi e tecniche. Spesso si fanno distinzioni tra dati 'primari' -generati come diretta conseguenza di un programma o un intervento- e 'secondari' -dati generati per altri scopi e che pre-esistono al programma o all'intervento. Per esempio le fonti di dati secondari possono includere:

- Fonti statistiche, quali statistiche nazionali o regionali, EUROSTAT e altri database presso DG REGIO.
- Rapporti annuali di autorità di sviluppo o associazioni di imprese.
- Dati amministrativi di agenzie di pubblico impiego, proventi fiscali, dati sulla formazione e qualificazione.

Dati primari e secondari.

Nessuno di questi dati è generato senza sforzo e i valutatori hanno bisogno di sapere come sono stati raccolti i dati secondari prima di utilizzarli. Quali campioni sono stati utilizzati, come sono stati definite le realizzazioni, qual è il periodo coperto, qual'è l'unità di analisi? E' soltanto formulando queste domande che si può emettere un giudizio sulla loro utilizzabilità in una particolare valutazione. Tipicamente, per esempio, l'unità geografica per la quale sono raccolti i dati amministrativi o statistici non corrisponde ai confini del programma di sviluppo socio economico in questione.

E' più semplice per un valutatore capire la provenienza di dati primari. Questi possono includere:

- Dati di monitoraggio prodotti da un programma come parte degli obblighi di relazione alle autorità finanziatrici.
- Dati 'di utilizzo' generati dall'uso o dalla fruizione dei servizi, dei fondi o delle strutture fornite dal programma.
- Dati raccolti dai valutatori presso i beneficiari o presso le aree di sviluppo, attraverso interviste ai beneficiari, dati sulla numerosità degli interventi di un fondo per la consulenza, focus group e consultazione dei portatori di interesse.

Tuttavia anche qui i dati non emergono completamente formati. Anche la loro raccolta ha richiesto l'applicazione di protocolli e di tecniche che specificano per che cosa possano essere utilizzati. I dati di utilizzo differenziano le tipologie di utenze? Le informazioni di monitoraggio si limitano ai dati finanziari? Quando i rappresentanti sono i campioni dei beneficiari?

Poiché tutti i dati sono elaborati e sono il risultato delle decisioni prese nel corso della raccolta, i valutatori hanno bisogno di capire quali siano state queste decisioni, specialmente quando sono state prese da altri, come per

i dati secondari. Questo non è sempre semplice, ma è necessario. Con riferimento ai dati primari, che è ciò che è generato da un programma e dalla sua valutazione, o vi è molto prossimo, il gruppo di valutazione è in una posizione migliore per capire quali decisioni siano state prese. Anche qui ci sarà una distinzione tra quei tipi di dati che sono prodotti direttamente dalla valutazione e quelli che sono generati dal programma, per esempio attraverso il monitoraggio, sul quale il gruppo di valutazione avrà meno controllo. Tuttavia anche quando i dati sono raccolti direttamente dal gruppo di valutazione si devono considerare i loro punti di forza, i limiti dell'ambito e la pertinenza rispetto al tipo di analisi future che saranno effettuate e al tipo di affermazioni che ci si aspetta i dati supportino.

Questo è un argomento ulteriore per pensare alla valutazione nella fase di progetto. La raccolta dei dati deve essere progettata parallelamente alla scelta dei metodi di analisi.

Ottenere i dati come attività programmata

Interventi multipli che coinvolgono molte parti comportano che i dati che riguardano ogni singolo programma socio-economico si troveranno in molti posti diversi. La semplice mappatura di dove si trovino i dati e di che cosa sia disponibile è un compito arduo. Negoziare e concordare i termini entro i quali i dati devono essere forniti o resi disponibili può essere molto complesso. I dati amministrativi in particolare possono essere soggetti a vari tipi di regole di confidenzialità o di protezione di dati. A volte per esempio, i dati amministrativi in particolare, possono essere rilasciati soltanto con l'eliminazione delle etichette identificative (nomi e codici postali). Anche quando questo non rappresenta un problema, gli enti amministrativi sono spesso gelosi delle loro fonti di informazione. Negoziare l'accesso ai dati è un compito al quale deve sempre essere dedicato del tempo.

Accedere ai dati può essere difficoltoso-deve essere programmato.

A volte il processo stesso di accedere alle fonti di dati può generare dati utili per una valutazione. Per esempio il desiderio delle parti di condividere l'informazione può essere vista come un indicatore della coerenza e della forza di un partenariato. Rifiuti costanti di condivisione dell'informazione, suggeriscono invece che il partenariato non è caratterizzato da un alto livello di fiducia.

Quando i valutatori sono direttamente coinvolti nella produzione di dati – come per molte fonti di dati primari- i problemi di accesso permangono e devono essere considerati attentamente. Esempi del problema dell'accesso includono:

Assicurare alti tassi di risposta nelle indagini campionarie. Bassi tassi di risposta sono fin troppo frequenti nelle valutazioni e questo può indebolire la base di evidenze per le conclusioni e i giudizi. Ci sono molti modi possibili per migliorare i tassi di risposta, per esempio:

Ci sono modi per superare i problemi di accesso ai dati

- Comunicare chiaramente (magari sulla stampa locale o commerciale) quale sia lo scopo di una valutazione, in generale, e delle indagini, in particolare;
- Disegnare gli strumenti dell'indagine in un linguaggio semplice e non tecnico;

- Dedicare del tempo alle attività di informazione– promemoria, chiamate telefoniche e redistribuzione degli strumenti di indagine dopo un intervallo di tempo ai non-rispondenti identificati.

Dare accesso ai gruppi svantaggiati. Quelli che a volte vengono chiamati gruppi 'difficili da raggiungere' sono spesso critici per una valutazione Tali gruppi potrebbero essere sfiduciati dall'azione pubblica, e questo può pregiudicare una valutazione. Modi per affrontare questi problemi possono includere:

- Creare legami con le personalità chiave della comunità così che possano agire come sostenitori locali di una valutazione.
- Produrre strumenti in lingue diverse (quando vi sono minoranze linguistiche) o in formati multipli– Braille o nastri audio per i disabili;
- Occupare persone da questi gruppi per raccogliere l'informazione, condurre focus group e spiegare la valutazione all'interno delle loro reti di contatti.

I beneficiari e i portatori di interesse che vogliono ottenere qualcosa da una valutazione. La principale ragione per un comportamento non cooperativo –o una cooperazione non entusiasta- è l'idea che coloro a cui si chiede di cooperare non otterranno benefici diretti da questo esercizio. Questo può essere evitato o almeno ridotto se:

- Nella fase di progettazione c'è un coinvolgimento adeguato di beneficiari e portatori di interesse nella valutazione in generale e nel disegnare e dirigere strumenti particolari. Questo assicurerà che per esempio i dirigenti delle PMI vedranno le loro domande di valutazione essere incluse nell'agenda valutativa e i risultati essere rilevanti per loro.
- Si danno garanzie a coloro che cooperano di ricevere un *feedback*. Questo può prendere la forma di un rapporto disponibile pubblicamente, una lettera di risposta contenente un sommario esecutivo o un invito ad un incontro di *feedback* una volta che la valutazione è completata.

La qualità dei dati, la disponibilità delle personalità chiave, dei portatori di interesse e dei beneficiari a cooperare sarà una chiave determinante della qualità dei dati e, infine, dell'intera valutazione. Vale la pena dedicarvi attenzione e programmare questa attività come parte integrale della raccolta dei dati e della scelta dei metodi.

Dati quantitativi e dati qualitativi

Abbiamo enfatizzato l'importanza di attingere all'intera gamma di metodi e tecniche valutative, incluso quelli che sono sia quantitativi che qualitativi. Qui illustriamo brevemente alcune delle caratteristiche dei dati, sotto il profilo della loro distinzione fra qualitativi e quantitativi.

In primo luogo occorre ripetere l'importanza di distinguere tra dati raccolti e dati analizzati. Come è già stato notato quasi tutti i dati devono essere prodotti ed elaborati per diventare utilizzabili. Spesso ciò che inizia come informazione qualitativa è trasformato in dato quantitativo attraverso diversi metodi analitici. Tuttavia anche quando vengono applicati diversi metodi di analisi, ci saranno differenze nelle caratteristiche e punti di forza

dei dati quantitativi.

Ciò che viene chiamato dato quantitativo può prendere forme molto diverse, per esempio:

- Può essere nulla di più di un modo per descrivere delle categorie. Dati in categorie o nominali non hanno un valore numerico, piuttosto sono i numeri che vengono utilizzati per distinguere tra varie categorie. Così il gruppo 1, 2, 3 e 4 possono essere etichette applicate a quattro diversi insiemi di PMI distinguendo il settore in cui operano.
- I dati ordinali possono essere leggermente più forti in termini di quantificazione dove si sa che alcuni elementi sono di più o di meno, più grandi o più piccoli rispetto ad altri. Per esempio, alcune imprese possono essere in crescita e alcune altre in declino e questo può essere utilizzato come fonte di dati, anche se non si distingue o non si ha accesso alla precisa differenza tra la crescita e il declino per ciascuna impresa.
- Una forma ancora più forte di quantificazione si ha quando si possono mettere le differenze relative in una scala dove si conoscono gli intervalli della scala. Diversi sistemi di punteggi e classifiche nei questionari si prestano a questo tipo di quantificazione. Per esempio, un esperto potrebbe classificare l'impatto ambientale di un progetto come qualcosa tra -3 e +3 o un rispondente ad un questionario può essere invitato a posizionarsi su una scala di soddisfazione da 1-5. Anche se queste forme di classificazione sono più intense che quelle descritte in precedenza, sono relativamente deboli in termini delle loro possibilità numeriche e di calcolo.
- I dati in forma di rapporto sono la forma più forte di quantificazione. E' possibile quando c'è un punto zero conosciuto sulla scala. In questo modo non ci si sta occupando di una serie inventata di intervalli, ma piuttosto di qualcosa che può essere misurato indipendentemente. Per esempio, i valori monetari, i profili di età o di popolazione, i flussi di esportazioni e gli indici di produttività basati sui dati del prodotto annuale sono normalmente una forma di dati in rapporto. Probabilmente questo è quello che si intende di solito quando si parla di dati 'quantitativi'— anche se è meno comune nella valutazione di quanto si possa a volte immaginare.

I dati quantitativi possono essere di diversa intensità

La giustificazione per questa descrizione relativamente tecnica di diverse intensità di dati quantitativi è per enfatizzare che nello sviluppo socio-economico la maggior parte del cosiddetto dato quantitativo è, in effetti, piuttosto debole. La riduzione dell'inclusione sociale, il miglioramento nella qualità delle risorse umane e la diversificazione di un'economia rurale dipenderà normalmente da dati categoriali, ordinali e ad intervalli. Tali misure non possono essere considerate 'oggettive' o così forti come a volte si assume che siano sempre i dati quantitativi. Ci saranno alcuni tipi di dati, per esempio dati relativi alla competitività delle imprese locali o la partecipazione nel mercato del lavoro, che possono essere soggetti ad analisi più rigorose usando quello che è stato descritto sopra come dato in rapporto. Tuttavia, tali livelli di rigore saranno meno frequenti nella maggior parte delle valutazioni in questa area.

Come suggeriscono le distinzioni fatte sopra, i dati quantitativi/qualitativi possono essere meglio compresi come un continuum dai più quantitativi ai più qualitativi. In molti modi i dati in categorie e i dati ordinali possono essere visti come relativamente qualitativi. Cosa possa essere visto come

Un continuo dal quantitativo al qualitativo

dato puramente qualitativo è fortemente diverso, magari costituito da un unico esempio o rapporto e che si può descrivere solo caso per caso. Uno studio di caso o una storia vera che è stata redatta senza alcun termine di paragone o preliminare categorizzazione potrebbe rappresentare tale ideale qualitativo. Tuttavia, appena molti esempi o biografie di questo tipo vengano raccolti, lo stesso processo di categorizzazione diviene possibile come è stato descritto in precedenza sotto il titolo quantitativo.

In termini qualitativi i dati possono essere comparati e così eventualmente analizzati secondo una serie di dimensioni. La categorizzazione o la classificazione secondo una scala è più appropriata quando ci si occupa di un insieme di fenomeni correlati. Per esempio, un numero di individui, un insieme di imprese o un insieme di famiglie. Ad ogni modo, quando ci si sta occupando di un esempio unico o individuale come una particolare comunità rurale o un particolare settore manifatturiero, i confronti è più probabile che avvengano nel corso del tempo (prima e dopo le misure) o in relazione a qualche criterio o standard esterno.

Il punto d'arrivo di questo tipo di prospettiva è di confondere la distinzione quantitativo/qualitativo in termini di dati. La distinzione è più forte in termini di intenti analitici. La visione e le opinioni delle persone possono essere uniche e qualitative oppure caratterizzate da una più ampia classificazione: ma i dati grezzi rimangono gli stessi. E' una questione di come i dati 'grezzi' sono elaborati per gli scopi dell'analisi. I dati quantitativi è più probabile che vengano utilizzati quando sia richiesta l'aggregazione e la generalizzazione; e i dati qualitativi quando bisogna descrivere la complessità e i maggiori dettagli. La scelta tra tali strategie deve dipendere in ultima analisi dalle domande cui la valutazione sta tentando di rispondere. Le indagini sulla soddisfazione tra i beneficiari del programma e le valutazioni partecipative tra i gruppi esclusi useranno dati sulle opinioni in modi molto differenti.

4.7 CREARE INDICATORI E SISTEMI DI INDICATORI

Definizione e caratteristiche di un indicatore

Un indicatore può essere definito come la misurazione di un obiettivo da raggiungere, una risorsa mobilitata, un effetto ottenuto, un giudizio di qualità o una variabile di contesto. Un indicatore produce informazione quantificata con l'idea di aiutare gli attori coinvolti nell'intervento pubblico a comunicare, negoziare o prendere decisioni. Nel quadro della valutazione, gli indicatori più importanti sono legati ai criteri di successo degli interventi pubblici.

Gli indicatori misurano obiettivi, effetti, qualità e contesto

Per essere utile è preferibile che un indicatore abbia le seguenti caratteristiche:

- La definizione dell'indicatore è strettamente legata ad uno scopo, obiettivo e/o risultato delle politiche. (Senza dubbio gli indicatori sono utili soprattutto quando gli obiettivi sono stati specificati in termini di risultati o pietre miliari che si applicano alla definizione dell'indicatore).
- L'indicatore è misurato regolarmente. E' utile avere serie temporali dove la definizione precisa dell'indicatore è stata applicata coerentemente. Preferibilmente i dati dovrebbero essere disponibili da prima dell'approvazione o realizzazione dell'intervento. Tuttavia gli

Gli indicatori dovrebbero essere strettamente legati a obiettivi delle politiche, misurati regolarmente e indipendentemente e affidabili

interventi stessi richiedono la raccolta di nuovi dati.

- E' misurato in maniera indipendente. E' preferibile che l'informazione venga raccolta da agenzie non direttamente responsabili dell'intervento o della legislazione.
- La misurazione è basata su dati affidabili.

In pratica gli indicatori raramente dimostrano tutte queste caratteristiche ed è probabilmente necessario raccogliere evidenze da una varietà di fonti disparate, compreso:

- Le risorse e i tempi del processo di programmazione;
- Le fonti secondarie;
- Le fonti primarie, incluso le indagini sui portatori d'interesse;
- Le informazioni amministrative.

Le informazioni per gli indicatori provengono da diverse fonti

Molte di queste informazioni potrebbero essere state raccolte da scopi diversi dalla valutazione.

Un indicatore quantifica un elemento considerato rilevante per il monitoraggio o la valutazione di un programma. Per esempio: "1200 disoccupati di lungo periodo hanno ricevuto formazione finanziata dal programma" oppure "il 75% dei partecipanti ai corsi di formazione dichiarano di essere soddisfatti o molto soddisfatti".

Un buon indicatore dovrebbe fornire una informazione semplice che sia il fornitore che l'utente possa facilmente comunicare e comprendere. Questo è, tuttavia, una qualità necessaria ma non sufficiente. Qui di seguito si forniscono esempi di indicatori che sono prontamente comprensibili: percentuale di assorbimento della spesa prevista; percentuale delle imprese regionali assistite; numero di occupati netti creati; numero di inoccupati nell'area ammissibile.

Un indicatore quantifica, dovrebbe essere facilmente comunicato e compreso.

Un indicatore può assumere diversi valori nel corso del tempo. Il tasso di disoccupazione, per esempio, può avere un valore differente all'inizio dal valore durante l'attuazione del programma e così via. Le variazioni nel tempo costituiscono gli andamenti.

Tipologie di indicatori

Ci sono diverse tipologie di indicatori²:

- Rispetto alle variabili: completo, parziale, complesso
- Rispetto all'elaborazione dell'informazione: indicatori elementari, derivati e composti
- Rispetto alla confrontabilità dell'informazione: indicatori specifici, generici, chiave
- Rispetto all'ambito dell'informazione: indicatori di contesto e di programma
- Rispetto alle fasi di completamento del programma: indicatori di risorse, realizzazioni, risultati e impatti
- Rispetto ai criteri di valutazione: indicatori di pertinenza, efficienza, efficacia, e *performance*

Esistono numerose tipologie di indicatori. Gli indicatori di risorse, realizzazioni, risultati, impatti e, contestuali sono gli indicatori più utili per i programmi

² Queste tipologie sono coerenti con quelle del documento "Linee Guida comuni per il Monitoraggio e la Valutazione" (Commissione Europea, 1995, Lussemburgo: OPOCE).

- Rispetto alla modalità di quantificazione e uso dell'informazione: indicatori di monitoraggio e di valutazione *socio-economici*

La più utile di queste tipologie per i programmi socio-economici è la distinzione tra indicatori di risorse, realizzazioni, risultati e impatti. Quella degli indicatori contestuali, che sono spesso la stessa cosa degli indicatori di impatto, è un'ulteriore categoria utile.

Gli indicatori di risorse forniscono informazioni sui mezzi finanziari, umani, materiali e organizzativi o legislativi utilizzati per realizzare il programma. Le risorse sono responsabilità congiunta delle autorità di finanziamento, che le allocano, e degli operatori che le attuano. La maggior parte degli indicatori di risorse sono regolarmente quantificate dai sistemi di monitoraggio. Esempi di indicatori di risorse comprendono: il budget totale (quantità di risorse); l'assorbimento annuale di budget (tasso di assorbimento delle risorse); la percentuale della spesa effettiva su quella attesa; la percentuale del finanziamento europeo sul totale del finanziamento pubblico; il numero di persone che lavorano per l'attuazione del programma; il numero di organizzazioni coinvolte nell'attuazione.

Gli indicatori di risorse catturano gli input del programma.

Gli indicatori di realizzazione rappresentano il prodotto dell'attività del programma. Più precisamente una realizzazione è considerata essere qualsiasi cosa che si ottiene in cambio di spesa pubblica. Le realizzazioni sono normalmente sotto la totale responsabilità degli operatori che riferiscono su di essi attraverso il sistema di monitoraggio. Esempi di indicatori di realizzazione comprendono: chilometri di strada costruita; tasso di avanzamento nella costruzione della strada; ettari di terreni urbani riqualificati; capacità degli impianti di depurazione costruiti; numero di formati per i quali il programma ha pagato la formazione; percentuale di questa formazione per la quale la qualità è certificata.

Gli indicatori di realizzazione misurano ciò che è stato prodotto

Gli indicatori di risultato rappresentano i vantaggi immediati del programma (o, eccezionalmente, gli svantaggi immediati) per i diretti beneficiari. Un vantaggio è immediato se appare mentre il beneficiario è direttamente in contatto con il programma. I risultati completi possono essere osservati quando l'operatore ha concluso l'azione e terminato i pagamenti. Gli indicatori di risultato sono facilmente conosciuti dagli operatori, per cui sono generalmente quantificati in modo esaustivo durante il monitoraggio.

Gli indicatori di risultato forniscono informazioni sui cambiamenti che avvengono in capo ai diretti beneficiari, per esempio il risparmio di tempo degli utilizzatori di una strada; la riduzione delle tariffe delle chiamate telefoniche; la qualificazione ottenuta dai formati; le nuove attività turistiche generate da un imprenditore agricolo; l'utilizzo di nuova capacità produttiva creata da un'impresa; la soddisfazione delle imprese che hanno ricevuto un servizio di consulenza.

Gli indicatori di risultato misurano i vantaggi per i beneficiari

E' al momento in cui i beneficiari ricevono il supporto o i servizi del programma che i risultati possono essere quantificati. Sono effettuate sia misurazioni dirette (per esempio contando il numero dei formati reclutati durante la loro formazione) sia viene richiesto ai beneficiari diretti di dichiarare i vantaggi che hanno ottenuto (per esempio per mezzo di un questionario alla fine della missione di consulenza).

Gli indicatori di impatto rappresentano le conseguenze del programma oltre le sue dirette e immediate interazioni con i beneficiari. Una categoria iniziale di impatti raggruppa le conseguenze per i beneficiari diretti del programma, che appaiono o che durano fino al medio termine (impatti specifici) per esempio il traffico su una strada un anno dopo che questa è aperta; il tasso di occupazione dei formati dopo dodici mesi; posti di lavoro sostenibili creati in un impianto industriale costruito col supporto del programma e il tasso di sopravvivenza delle attività create con il supporto del programma. Alcuni impatti sono inattesi (spin-off), ma gli indicatori sono raramente creati per gli impatti inattesi.

Gli indicatori di impatto misurano le conseguenze dell'intervento

Una seconda categoria di impatti consiste in tutte le conseguenze che riguardano, nel breve o medio periodo, le persone o le organizzazioni non diretti beneficiari. Questi impatti possono essere simili (per esempio il miglioramento nella qualità della vita per le persone che vivono vicino alle aree industriali riqualificate; miglioramento nella qualità delle spiagge vicine alla nuovo impianto di depurazione). Essi possono, al contrario, diffondersi e coinvolgere persone o organizzazioni lontane dal programma, come nel caso di impatti macro-economici.

I meccanismi di propagazione degli impatti possono essere separati in due categorie: effetti di mercato (per esempio impatti sui fornitori o sub-contraenti delle imprese assistite) ed effetti non di mercato (per esempio impatto positivo del miglioramento dell'immagine della regione o l'impatto negativo del deterioramento dell'ambiente). Poiché gli effetti non di mercato o esternalità non sono riflesse nel sistema dei prezzi sul quale l'attore socio-economico individuale basa le sue decisioni private, e dato che queste decisioni hanno delle conseguenze economiche per altri attori, è particolarmente utile prendere in considerazione questi effetti nel contesto di un programma pubblico.

Gli impatti sono ottenuti attraverso effetti di mercato e non di mercato. Tendono a manifestarsi solo dopo il termine del programma

A causa dell'intervallo di tempo o la loro natura indiretta, gli impatti non possono facilmente essere conosciuti dagli operatori nella loro gestione quotidiana del programma. Gli indicatori di impatto sono così quantificati solo di volta in volta, di solito durante la valutazione. Un modo per stabilire gli impatti è di condurre un'indagine ai beneficiari diretti, per esempio dopo un anno che sono usciti dal programma. Le domande che vengono poste possono riguardare fatti (per esempio quanti nuovi posti di lavoro sono stati creati da quando è stato ottenuto l'aiuto?) o opinioni (per esempio quanti posti di lavoro sarebbero stati persi senza l'aiuto?)

L'uso degli indicatori nella valutazione

Gli indicatori svolgono molti ruoli utili nella valutazione. Il loro uso è diffuso nella valutazione di programma, particolarmente dove gli obiettivi sono espressi in chiari termini operativi. L'uso degli indicatori fa normalmente parte di una valutazione. L'informazione che forniscono deve essere interpretata attentamente alla luce di altre evidenze in modo da trarre delle conclusioni valutative. Gli indicatori hanno il potenziale di contribuire alla valutazione dei programmi socio economici in molti modi:

Gli indicatori forniscono l'informazione per i giudizi valutativi in una varietà di modi

- L'analisi dei punteggi può essere usata per dare supporto alla motivazione dell'intervento e l'allocazione delle risorse.
- Gli indicatori possono essere utilizzati comparando gli input e gli output per misurare l'efficienza.
- Gli indicatori possono essere utilizzati per comparare i risultati effettivi

con quelli attesi per valutare l'efficacia.

- Gli indicatori possono essere utilizzati per comparare gli input relativi agli impatti e permettere così la valutazione del valore (valore aggiunto) delle politiche, della legislazione o delle iniziative.
- Gli indicatori possono essere utilizzati per identificare cosa sarebbe accaduto in assenza dell'iniziativa, della politica o del provvedimento legislativo (situazione controfattuale).

Il sistema degli indicatori e del ciclo del programma

Gli indicatori sono usati all'inizio del ciclo del programma per aiutare a definire i territori ammissibili per l'assistenza, per analizzare il contesto regionale, per diagnosticare i problemi economici e sociali a cui bisogna rivolgersi e nel valutare i bisogni che il programma deve soddisfare. In questa fase, gli indicatori quali il tasso di disoccupazione o le disparità nelle infrastrutture spesso ricoprono un ruolo decisivo.

Gli indicatori possono evidenziare gli svantaggi e i problemi ai quali occorre rivolgersi

La scelta e la validazione della strategia di intervento costituisce la seconda fase nel ciclo del programma. In questa fase coloro che disegnano i programmi dovrebbero definire precisamente gli obiettivi e quantificarli. Gli indicatori dipendono dalla quantificazione e sono anche molto utili nel chiarire gli obiettivi. Il Riquadro 4.2 fornisce un esempio.

Gli indicatori dovrebbero essere quantificati e collegati ad obiettivi chiari

Riquadro 4.2 Definire gli indicatori e chiarire gli obiettivi

Le strategie per promuovere la competitività delle PMI spesso comprendono la fornitura di servizi di consulenza. Gli obiettivi di queste misure possono essere espressi in termini di numero di attività che ricevono particolari tipi di servizi di consulenza. Gli indicatori servono non solo a quantificare l'obiettivo, ma anche a definire i servizi attesi. Per esempio, la definizione di ricevimento di un servizio da parte di una PMI potrebbe includere soltanto delle significative missioni di consulenza che ammontino a più di cinque giorni di consulenza.

Una volta definito e adottato, il programma viene attuato. E' monitorato e valutato in modo continuativo e a medio termine. In questa fase gli indicatori sono indispensabili per far circolare, in una forma semplice e sintetica, l'informazione richiesta dai dirigenti del programma. Tipicamente, gli indicatori servono a monitorare la velocità con cui sono spese le risorse finanziarie, la misura in cui si rispettano le scadenze, la proporzione di popolazione ammissibile raggiunta, il tasso di soddisfazione dei beneficiari, il numero di posti di lavoro creati.

Gli indicatori sono un modo per ricapitolare i progressi compiuti nella realizzazione del programma

Il ciclo del programma termina con una valutazione ex-post, una delle principali funzioni della quale è di dar conto dei risultati del programma e della misura del raggiungimento degli scopi. L'uso degli indicatori è fortemente raccomandato in questa fase nella misura in cui permette la comunicazione dell'informazione semplice che è immediatamente compresa da un ampio pubblico, per esempio il costo per posto di lavoro creato o il tasso di occupabilità dei disoccupati assistiti.

Gli indicatori aiutano ad identificare i fattori a cui le persone possono fare riferimento

Indicatori per i programmi integrati

La maggior parte dei programmi socio-economici adottano strategie integrate, in altre parole tentano di risolvere tutti i problemi che affliggono un territorio e utilizzano tutti gli strumenti disponibili per intervenire in quel territorio. Questa caratteristica richiede necessariamente una moltiplicazione nel fabbisogno di indicatori, che possono portare a confusione se i programmi non fossero altamente strutturati. I programmi finanziati dai Fondi Strutturali Europei sono di solito strutturati su tre livelli:

- Il livello del programma generale a cui è collegato l'obiettivo globale, per esempio, lo sviluppo economico o l'occupazione. Questo livello consiste in un piccolo numero di assi prioritari (meno di sei) che scompongono l'obiettivo globale nelle sue principali dimensioni strategiche;
- Il livello delle misure (da una a diverse dozzine), che corrispondono all'unità di base della gestione del programma. Ogni misura ha il suo specifico apparato gestionale. (le azioni, che corrispondono alla componente omogenea più piccola del programma –dato che ogni azione raggruppa progetti simili- sono considerate allo stesso livello delle misure);
- Il livello di progetto (spesso alcune centinaia), che è l'unità di attuazione del programma, poiché ogni progetto è un punto di articolazione tra il programma e i suoi beneficiari.

Aspetti organizzativi: coinvolgere gli utenti e i fornitori dell'informazione

Un sistema di indicatori ha più probabilità di funzionare quando i fornitori e gli utenti dell'informazione sono stati coinvolti nella sua creazione. Al contrario, un gruppo chiuso di specialisti sarà tentato di costruire un costoso sistema tecnicamente ideale che potrebbe non operare mai in modo soddisfacente.

Per quanto riguarda gli utenti, deve essere assicurato il supporto specifico dal livello più elevato dell'autorità che gestisce il programma. E' dunque consigliabile creare un gruppo di futuri utenti del sistema e dargli il compito di definire gli indicatori. La composizione di questo gruppo probabilmente non sarà molto diversa dal gruppo che dovrà condurre la valutazione.

Si dovrebbe selezionare una squadra per supportare il gruppo e fornire servizi di segreteria. Tipicamente i membri della squadra appartengono alle autorità che gestiscono il programma. Essi dovrebbero avere le risorse umane e finanziarie richieste. La squadra deve assicurare, in particolare, che il sistema degli indicatori rifletta chiaramente gli obiettivi del programma e favorisca la comparabilità. E' preferibile che la stessa squadra sia responsabile della creazione di indicatori e, in seguito, sia responsabile dell'attuazione del sistema.

Il coinvolgimento dei fornitori e degli utenti può migliorare la scelta degli indicatori

Anche il pubblico può essere coinvolto nel progettare il sistema degli indicatori. Un esempio di coinvolgimento dei beneficiari nella scelta degli indicatori, preso dall'esperienza americana (la regione di Benton Harbour, si veda il Riquadro 4.3), cominciò con una serie di focus group che coinvolsero i rappresentanti delle imprese regionali. Il lavoro di questi gruppi ha reso possibile selezionare quegli indicatori che con più probabilità fossero capaci di attrarre l'attenzione ed essere compresi dal pubblico.

Alcuni indicatori attrarranno l'attenzione del pubblico più di altri

Riquadro 4.3 – Coinvolgere i beneficiari nella scelta degli indicatori

Le autorità politiche nella regione di Benton Harbor region (USA) hanno messo a punto un sistema di indicatori di contesto con l'intenzione di valutare lo sviluppo economico dell'area metropolitana di Berrien. Gli elementi chiave nella descrizione dello sviluppo economico era basato su una serie di focus group che coinvolgevano i principali imprenditori della regione. Gli indicatori scelti, per esempio, furono:

- Per la disponibilità di capitale umano qualificato: la spesa per l'istruzione per bambino; il tasso studenti/insegnanti; il tasso di abbandono scolastico.
- Per la crescita e la diversificazione dell'economia: il reddito pro-capite; il tasso di occupazione nel settore industriale; il valore aggiunto nel settore commerciale; l'indice di differenziazione settoriale; il tasso di occupazione nelle PMI; il valore e il numero dei residenti a cui è stato rilasciato un permesso di edificare.
- Per la qualità della vita: il costo relativo della vita; il tasso di criminalità contro la proprietà e contro la persona.

Erickcek G.A. (1996), *Il sistema di benchmarking nell'area di Benton Harbor, Michigan: WE Upjohn Institute.*

I principali fornitori dell'informazione sono gli operatori che attuano il programma sul campo. La loro partecipazione probabilmente assicura che il sistema sia pragmatico poiché hanno dimestichezza con le possibilità pratiche e i limiti della raccolta dei dati.

I fornitori dell'informazione conosceranno i limiti della raccolta dati

E' auspicabile coinvolgere gli operatori anche in un test preliminare del sistema degli indicatori. La procedura consigliata inizia con la selezione di alcuni operatori volontari che parteciperanno alla progettazione del sistema. Questi volontari dovrebbero rappresentare tutti i componenti del programma. Essi aiutano a scegliere gli indicatori, a definirli e a programmare il processo di raccolta dell'informazione. Essi esprimono i loro bisogni in termini di reazione dell'informazione (frequenza e forma della reazione dell'informazione presso di loro). Il test comprende una quantificazione iniziale di tutti gli indicatori da parte degli operatori volontari. A seconda delle conclusioni del test e dopo aver introdotto le necessarie modifiche, il sistema è validato. La definizione, la raccolta dati e la procedura di restituzione vengono chiaramente definite e viene redatto un manuale.

Gli indicatori dovrebbero essere pilotati all'inizio, prima di essere attuati

L'informazione che riguarda il contesto è presa dalle statistiche. E' dunque consigliabile coinvolgere un esperto con una conoscenza recente e completa di dati statistici per la progettazione del sistema. A seconda del caso, questo esperto apparterrà ad un istituto statistico o ad una università o, se possibile, all'istituzione che gestisce il programma.

I dati statistici dovrebbero essere confermati dall'opinione di un esperto

Selezione degli indicatori più rilevanti

Ognuno degli attori del programma ha la sua propria responsabilità, la sua propria area decisionale e di conseguenza i suoi propri bisogni informativi. Di conseguenza tutti gli indicatori non sono utili a tutti i livelli. Al contrario è generalmente accettato che ogni attore richieda un rapporto operativo con un ristretto numero di indicatori, selezionati come i più rilevanti in relazione alla natura delle decisioni che devono essere prese. E' stato dimostrato come in caso di decisione, una persona non può tenere in considerazione

Concentrarsi su un ristretto numero di indicatori (fino a 10) aiuta nella decisione

più di circa dieci indicatori per volta³. Quando ci sono troppi indicatori i decisori pubblici sono sommersi da un eccesso di informazione.

L'eterogeneità dei programmi

L'esperienza dei Fondi Strutturali ha mostrato come sia difficile scegliere indicatori che siano assolutamente necessari per il monitoraggio e la valutazione di un programma. Poiché i programmi sono multi-settoriali e multi-obiettivo, c'è una tendenza a voler misurare tutto e a progettare un sistema di indicatori così 'pesanti' che diventa impossibile farli funzionare.

Spesso vengono misurati solo gli indicatori più rilevanti

In pratica è impossibile produrre ed utilizzare regolarmente una grossa quantità di informazione. Per esempio, la proposta iniziale per un programma dei Fondi Strutturali in Borgogna (Francia) comprendeva più di 200 indicatori. Alla fine, solo 50 di essi sono stati quantificati.

In molte regioni europee, la valutazione ha mostrato che poche dozzine di indicatori sono sufficienti per soddisfare i bisogni informativi delle autorità che gestiscono il programma (come nell'Irlanda del Nord, si veda il Riquadro 4.4). Questo non significa, tuttavia, che non potrebbero essere richiesti indicatori addizionali per soddisfare i bisogni informativi degli operatori.

Il numero può essere limitato scegliendo indicatori generici e raggruppandoli

Un approccio per limitare la misura del sistema degli indicatori, senza perdere informazione rilevante, è di identificare indicatori generici, o di raggrupparli in categorie di beneficiari.

Riquadro 4.4 – La raccomandazione di una valutazione: ridurre il numero degli indicatori da 330 a 52

Un programma socio-economico è stato finanziato dal FSE per il periodo 1994-99 nell'Irlanda del Nord. E' stata condotta una valutazione intermedia di questo programma, sintetizzando sei valutazioni separate di sub-programmi. Coloro che avevano disegnato il programma avevano scelto 330 indicatori per il monitoraggio. Questi indicatori sono stati raggruppati in un unico database che ha dimostrato essere difficile da utilizzare e ha creato problemi di trattamento e di disponibilità dell'informazione. Questi problemi hanno ridotto considerevolmente l'uso degli indicatori. Il gruppo di valutazione ha raccomandato una soluzione che consisteva in:

- Scegliere un numero di indicatori di contesto a metà strada tra indicatori macroeconomici e indicatori di sub-programma. Questi indicatori, volti a riflettere l'impatto globale del programma, sono divisi in tre categorie: crescita economica, coesione interna e coesione esterna.
- Scegliere un piccolo numero di indicatori di programma limitandoli ai principali risultati e impatti;
- Delegare la quantificazione e l'uso di altri indicatori agli operatori.

In questo modo, la misura del sistema si sarebbe ridotto a 52 indicatori collegati direttamente ai principali obiettivi del programma. Le raccomandazioni sono state applicate con successo.

Colin Stutt Consulting, (1997), Programma Unico dell'Irlanda del Nord 1994-99; Valutazione intermedia.

³ Innes de Neufville (1994)

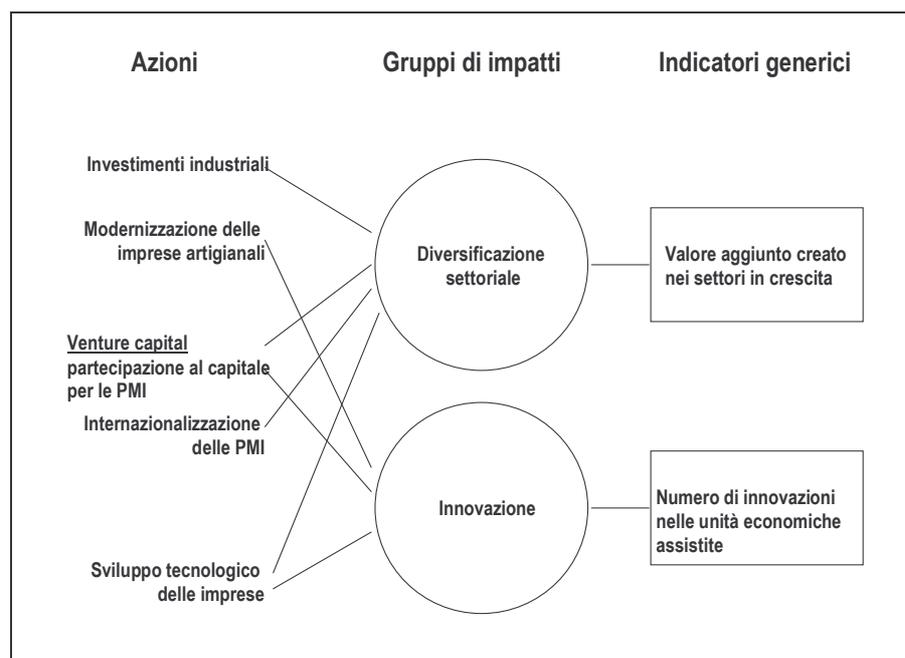
Suggerimenti per limitare l'ampiezza dei sistemi di indicatori

I suggerimenti per limitare l'ampiezza dei sistemi di indicatori sono basati tipicamente sull'uso di indicatori generici o sul raggruppamento degli indicatori per categorie di beneficiari. Un sistema più leggero limita la raccolta e la circolazione dell'informazione agli elementi più essenziali al livello del programma. D'altra parte, questo significa che l'avanzamento e i risultati di ogni azione non saranno monitorati in modo centralizzato e dettagliato. Ciò significa inoltre che il sistema si concentra meno sulle decisioni che devono essere prese dagli operatori e più su quelle che devono essere compiute dalle autorità che gestiscono il programma.

Trovare degli indicatori d'impatto generici

Gli indicatori di impatto sono indispensabili nella valutazione ma sono difficili da progettare e quantificare. A parte il numero di occupati creati, è particolarmente raro trovare indicatori di impatto generici nei documenti di programma (alcuni esempi sono mostrati nel Riquadro 4.5).

Riquadro 4.5 Esempi di indicatori di impatto generici



MEANS ha sviluppato un metodo per creare indicatori di impatto generici, che comprende le seguenti quattro fasi:

- I valutatori ottengono i principali documenti relativi al programma (documenti di programmazione, valutazioni, rapporti di attuazione, brochure) e identificano tutte le frasi che descrivono gli obiettivi, le prestazioni e gli impatti attesi o reali.
- Dalle citazioni prese dai documenti, il valutatore seleziona quelle che riguardano gli impatti.
- Il valutatore organizza uno o più seminari con i dirigenti e gli operatori del programma. Durante questi seminari, i partecipanti completano la lista degli impatti e li raggruppano in famiglie. Due tecniche possono

facilitare questo lavoro: la mappatura degli impatti e il Metaplan.

- I partecipanti al seminario identificano insieme il significato di ogni famiglia di impatti, danno un nome a ciascuna famiglia e scelgono i relativi indicatori. Controllano che questi indicatori siano generici, cioè che possano essere applicati a numerose azioni all'interno del programma.

Valutare la qualità di un sistema di indicatori

L'uso di indicatori sarà tanto più ampio se la sua qualità viene costantemente migliorata. La valutazione ha un ruolo importante nel valutare la qualità dei sistemi di indicatori e per raccomandare il modo per migliorarla. Sebbene non ci siano metodi standard per questo controllo di qualità, si propone un approccio basato sui seguenti criteri, divisi in due gruppi: criteri di qualità applicabili a ciascun indicatore e criteri di qualità applicabili all'intero sistema.

Criteri di qualità applicabili a ciascun indicatore

Il primo criterio di qualità di un indicatore è la capacità di essere quantificato ad intervalli regolari. A volte uno o più indicatori presenti nei documenti di programmazione non sono mai stati quantificati, e di conseguenza non possono fornire informazioni alla valutazione. La disponibilità di dati che permettano la quantificazione è il fattore primario che si deve considerare. Gli indicatori di monitoraggio dovrebbero essere quantificati ad ogni incontro di monitoraggio, cioè ogni sei-dodici mesi. Gli indicatori della valutazione sono quantificati meno frequentemente, tipicamente una volta all'anno o ogni tre-sei mesi.

L'utilità e la qualità di un indicatore dipende dalla: disponibilità dei dati; sensibilità all'intervento; affidabilità e credibilità; comparabilità; normatività; significatività e validità.

Una volta che l'indicatore è stato quantificato, ci possono volere molti mesi o anche anni prima che l'informazione possa essere davvero utilizzata per il monitoraggio e la valutazione. Questo è particolarmente vero per alcuni indicatori di contesto presi dalle pubblicazioni statistiche. La freschezza dell'informazione è un criterio importante di qualità. A volte le statistiche sono pubblicate due anni o più dopo la raccolta dei dati.

Quando si valutano gli effetti del programma, gli indicatori scelti devono essere tali che il programma sia capace di generare un cambiamento nel valore dell'indicatore. La capacità degli interventi di avere un impatto su un indicatore è conosciuto come sensibilità. Prendendo per esempio un intervento di sostegno alle esportazioni, il fatturato delle imprese assistite è un indicatore non sufficientemente sensibile. Un indicatore migliore sarebbe il fatturato relativo solo ai nuovi clienti contattati con il sostegno del programma.

I risultati prodotti applicando gli indicatori devono essere affidabili e credibili. L'affidabilità si applica ai fatti e ai dati, e può essere definita come il fatto che alcune misurazioni, effettuate da due persone diverse in condizioni identiche, produrranno lo stesso valore per l'indicatore. In casi in cui gli indicatori sono quantificati sulla base di domande poste da una persona ad un'altra, l'affidabilità non può più essere definita in modo meccanico, sebbene i test debbano essere credibili. La credibilità tende a dipendere dalla solidità del metodo, sebbene anche l'indipendenza e la reputazione del gruppo di valutazione può essere importante.

Credibilità

L'utilità di un indicatore dipende largamente dalla considerazione che esso permetta comparazioni interne tra diverse misure del programma o comparazioni esterne interregionali. La comparabilità dell'indicatore è perciò un criterio di qualità.

Comparabilità

Un ulteriore criterio di qualità è la normatività. Gli indicatori devono riferirsi alle realizzazioni che possono essere giudicate soddisfacenti o meno. Gli indicatori dovrebbero evitare l'ambiguità. Ogni valore dell'indicatore deve perciò essere comparato ad una norma, per esempio: l'obiettivo deve essere raggiunto; la norma deve essere superata o la media europea deve essere raggiunta.

Normatività

Un buon indicatore deve essere compreso da tutti coloro che devono utilizzarlo. Nella mente sia dei decisori pubblici che del pubblico, il significato dell'indicatore deve essere il medesimo che per i dirigenti del programma. Deve accuratamente riflettere il concetto da misurare. Questo è ciò che si intende per validità.

Validità

Questi criteri sono stati applicati per la valutazione degli indicatori del documento di programmazione portoghese per il settore 'trasporti' per il periodo 1994-1999.

Criteri di qualità applicabili all'intero sistema di indicatori

I seguenti criteri sono proposti per valutare i sistemi di indicatori:

- Gli indicatori selezionati dovrebbero coprire una proporzione sufficientemente ampia delle misure del programma. Questa copertura dovrebbe essere uguale o più ampia di tre quarti della spesa programmata.
- Il sistema dovrebbe consistere in un buon equilibrio tra indicatori di diverse categorie. In particolare, gli indicatori di risultato e di impatto dovrebbero essere i più numerosi.
- Il sistema di indicatori dovrebbe essere semplice. Il criterio di selettività richiede che la capacità dei dirigenti del programma di assorbire l'informazione sia rispettata. L'informazione deve dunque essere limitata ad un massimo di poche dozzine di indicatori.
- La pertinenza del sistema implica che gli indicatori siano sviluppati in primo luogo per quelle misure o temi che hanno implicazioni significative in termini di decisione pubblica. Per esempio, le misure con un budget molto elevato; le misure innovative; i temi considerati strategici.

I sistemi di indicatori dovrebbero fornire: copertura, equilibrio, selettività e pertinenza

Molto spesso la costituzione di indicatori non parte da zero e quando possibile i sistemi e gli indicatori dovrebbero essere coerenti con quelli già in uso. Per esempio gli indicatori utilizzati per il monitoraggio dei Fondi Strutturali dovrebbero essere coerenti con quelli usati per il monitoraggio della Strategia Europea per l'Occupazione e la Strategia di Inclusione Sociale.

Usare gli indicatori per effettuare comparazioni tra programmi

Usare gli indicatori per fare comparazioni valide tra i programmi è importante, ma difficile. Questo è dovuto a vari fattori, come la diversità degli interventi all'interno di un programma, la diversità dei contesti

regionali, o l'incompatibilità delle definizioni. Per esempio, a seconda delle regioni e dei programmi, i viaggi turistici possono essere contati in termini di numeri di visite o di numero di notti di permanenza; i formati possono essere contati in termini di numero di partecipanti ai corsi di formazione o in ore di formazione fornite; una protezione ambientale può essere misurata in termini di numero di progetti, numero di siti o numero di ettari protetti.

La comparabilità può essere cercata e ottenuta attraverso scambi tra dirigenti in diverse regioni o paesi. Ci sono state numerose opportunità per questo tipo di comparazioni fornite dal Programma INTERREG (si veda il Riquadro 4.6).

Riquadro 4.6 Cooperazione per generare comparazioni transnazionali

Le regioni dei Paesi della Loira (Francia) e dell'Emilia Romagna (Italia) hanno tenuto incontri bilaterali nel 1997-1998 per discutere il loro lavoro di valutazione nel campo del turismo rurale. Durante due seminari da due giorni ciascuno, le regioni hanno analizzato le loro rispettive azioni e definito congiuntamente un diagramma logico di realizzazioni, risultati e impatti. Sono stati proposti degli indicatori comuni, con l'idea di compiere delle comparazioni interregionali.

La comparabilità è spesso più facile da ottenere e più utile a tutti i livelli se risulta da uno sforzo collettivo coordinato ad un livello geografico più elevato. Questo approccio ha il vantaggio di moltiplicare le possibilità di comparazioni, e anche permettere l'aggregazione di indicatori al livello regionale o nazionale. Lo Scottish Office ha creato una serie di indicatori standard applicabili a sette programmi scozzesi (si veda Riquadro 4.7). Sebbene riguardi principalmente indicatori di contesto piuttosto che di valutazione, l'Audit Urbano fornisce un esempio di sforzo per raggiungere la comparabilità.

Riquadro 4.7 – Un set di indicatori standard per diversi programmi

Nel quadro della sua responsabilità per il monitoraggio e la valutazione di sette programmi co-finanziati dall'Unione Europea, lo Scottish Office ha sviluppato una serie di indicatori standard. Alcuni di questi indicatori riguardano il contesto: tasso di occupazione e disoccupazione, produttività, forza lavoro, reddito medio, ecc. Anche alcuni indicatori di realizzazione e di risultato sono stati standardizzati, come mostrato dai seguenti esempi, applicabili alle misure di infrastrutture per le imprese:

- | | |
|---|---|
| • Nuovi edifici costruiti | metri quadrati |
| • Edifici rinnovati | metri quadrati |
| • Sviluppo di nuovi siti | ettari |
| • Miglioramento dei siti esistenti | ettari |
| • Strade d'accesso nuove/migliorate | chilometri |
| • Superficie dell'area per la quale sono state costruite o migliorate le strade d'accesso | ettari |
| • Tasso di occupazione dei nuovi edifici | percentuale dopo un anno
percentuale dopo tre anni |
| • Numero di posti di formazione creati | numero |

Per ottenere un alto livello di comparabilità, il dirigenti del programma scozzese hanno organizzato molti incontri a cui hanno partecipato rappresentanti di tutti i programmi. La standardizzazione è stato il risultato di un lungo processo di discussione collettiva.

Comunicazione pubblica

I sistemi di indicatori dovrebbero essere utili per la decisione pubblica. Sono importanti inoltre per obiettivi di *accountability*, per esempio nei confronti dei parlamenti Europeo o nazionali, dei rappresentanti regionali o locali eletti, delle parti socio-economiche, dei giornalisti e, attraverso di loro, dei cittadini e contribuenti.

Se i sistemi di indicatori devono servire come base per la comunicazione pubblica, si deve selezionare, quantificare e pubblicare un piccolo numero di indicatori che possa essere immediatamente compreso da non professionisti. La pubblicazione di tali indicatori è normalmente organizzata nella forma di tabelle semplici con commenti di accompagnamento, per esempio in un rapporto annuale. Un'informazione più dettagliata può anche essere resa disponibile attraverso un osservatorio aperto al pubblico, o attraverso un sistema di consultazione su Internet.

Nel definire questi indicatori pubblicamente accessibili, si dovrebbe dare priorità ad indicatori generici (applicabili a molte diverse azioni all'interno dello stesso programma) e indicatori standard (che premettono comparazioni tra programmi in diverse regioni o paesi). Inoltre, questi indicatori dovrebbero essere compresi da tutte le parti senza lunghe spiegazioni e senza fraintendimenti circa il loro significato.

Proposte per indicatori chiave accessibili pubblicamente

Il Riquadro 4.8 propone una serie di indicatori che possono essere utilizzati come indicatori chiave accessibili pubblicamente. Questa lista non è né esaustiva, né obbligatoria o stabile ed è limitata agli indicatori di programma. Agli indicatori è stato attribuito un punteggio da *** a *, in ordine decrescente di interesse. Gli indicatori riguardano: risorse, realizzazioni, risultati e impatti.

Riquadro 4.8 Proposte per indicatori chiave: Risorse

Interesse	Indicatore
**	<i>Risorse umane</i> Occupazione temporanea nelle imprese che hanno intrapreso i lavori durante l'attuazione (posti di lavoro x anno)
*	Numero di operatori (organizzazioni pubbliche o private responsabili per fornire assistenza ai beneficiari)
*	Numero di consulenti (Equivalenti a Tempo Pieno) mobilitati per fornire consulenza ai beneficiari
	<i>Risorse finanziarie</i>
***	Tasso di assorbimento della previsione di spesa (% di fondi allocati)
**	% di progetti (in termini finanziari) rivolti specialmente alle donne
**	% di progetti (in termini finanziari) in settori /mercati in rapida crescita
*	% del bilancio rivolto a misure di mitigazione ambientale
*	% di progetti (in termini finanziari) che riguardano le aree più svantaggiate

Realizzazioni

Interesse	Indicatore
	<i>Avanzamento dei lavori</i>
***	Tasso di completamento (% sull'obiettivo)
**	Rispetto della durata del progetto
	<i>Capacità dei lavori terminati</i>
**	Numero di connessioni potenziali (imprese/famiglie) alle reti dei servizi di base (ripartizione per servizi)
	<i>Attività degli operatori in termini di capacità di attrarre e selezionare i partecipanti</i>
**	Tasso di selezione (% dei progetti accettati come proporzione sui progetti ammissibili)
**	Tasso di copertura (Penetrazione): % della popolazione target che hanno partecipato (dovrebbero partecipare) al programma
*	% di beneficiari che appartengono a gruppi di priorità (per esempio disoccupati di lungo periodo, ragazzi che abbandonano precocemente la scuola)
*	% di beneficiari residenti nelle aree più svantaggiate
**	% di beneficiari coinvolti in settori/mercati in rapida crescita
***	% di donne tra i beneficiari
***	% di PMI tra i beneficiari
	<i>Servizi finanziati dal programma</i>
***	Numero di individui beneficiari che hanno ricevuto un servizio, una consulenza, un corso di formazione
***	Numero di unità economiche (imprese, aziende agricole, proprietario di una barca, agricoltore, operatore turistico) che ha ricevuto servizi, consulenza, corso di formazione
**	Numero di ore di formazione/consulenza fornita ai beneficiari

Risultati

Interesse	Indicatore
	<i>Soddisfazione dei beneficiari</i>
*	Tasso di soddisfazione (% di beneficiari che sono soddisfatti o ampiamente soddisfatti)
	<i>Benefici ottenuti dai beneficiari</i>
**	Velocità media tra i principali centri economici
	<i>Investimenti facilitati per i beneficiari</i>
**	Effetto leva (spesa del settore privato attivata come reazione del supporto finanziario ricevuto)

Impatti

Interesse	Indicatore
	<i>Successo sostenibile</i>
**	Tasso di occupabilità (per esempio: % di beneficiari individuali che stanno lavorando dopo 12 mesi, inclusa la % in occupazione stabile di lungo periodo)
*	Tasso di sopravvivenza (per esempio: % di unità economiche assistite che sono ancora attive dopo 12 / 36 mesi)
	<i>Impatto percepito dai beneficiari</i>
***	Valore aggiunto generato (per esempio: dopo 12 mesi in termini di Euro/ anno/ occupato)

***	Occupazione creata o mantenuta (per esempio: dopo 12 mesi Equivalenti a tempo pieno)
	<i>Impatto globale percepito nell'area</i>
**	Attrattività residenziale (per esempio: % di abitanti che desiderano di rimanere nell'area)
	Impatto indiretto
*	Effetti regionali impreveduti (per esempio: % di imprese regionali tra i fornitori delle imprese assistite dopo 12 mesi)

4.8 USARE GLI INDICATORI PER MIGLIORARE LA GESTIONE

E' stato creato un numero crescente di sistemi di indicatori con l'obiettivo della gestione della *performance*. Questi sistemi sono una forma del Nuovo Management Pubblico che enfatizza i risultati e gli impatti ottenuti, in opposizione alla vecchia forma di gestione basata sull'allocazione delle risorse e sul controllo delle realizzazioni.

La gestione della *performance* piuttosto che delle risorse

Nello spirito del *performance management*, gli operatori sono dotati di più ampia autonomia nell'uso delle loro risorse. Di contro, si impegnano a chiarire gli obiettivi in relazione ai risultati e impatti da ottenere. Devono misurare la loro *performance* per autovalutarsi e presentare rapporti periodici. Questo nuovo equilibrio tra decentramento e misura della *performance* è alla base di molti sviluppi nella pubblica amministrazione⁴.

In molte regioni europee la cultura amministrativa è rimasta impermeabile alla decentralizzazione e al *performance management* e lo sviluppo di indicatori di risultato e di impatto è generalmente considerato difficile. I dirigenti del programma hanno più dimestichezza con gli indicatori di risorse e realizzazioni. I cambiamenti culturali sono lenti, ma sicuramente stanno prendendo piede in alcuni paesi, sotto la pressione delle riforme amministrative iniziate dai governi nazionali. Il monitoraggio e la valutazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea sono stati fattori che hanno incoraggiato la *performance management* in termini di risultati e impatti.

Interpretare e comparare gli indicatori

Esistono situazioni in cui gli indicatori parlano da soli, ma queste sono eccezioni. In generale gli indicatori devono essere interpretati per mezzo di comparazioni rilevanti o disaggregazioni. In un esempio, la comparazione di tre indicatori ha mostrato che la formazione finanziata con i fondi UE non ha raggiunto i disoccupati di lungo periodo come avrebbe dovuto (si veda il Riquadro 4.9).

*Comparazione:
programmato ed
effettivo*

⁴ Per esempio il "Government Performance and Results Act (GPRA)" degli Stati Uniti del 1993 fece uso di nuovi indicatori obbligatori in tutta l'amministrazione del governo.

Riquadro 4.9 Comparare diversi indicatori per rivelare un fenomeno

Nel quadro della valutazione intermedia del FSE nelle regioni italiane Obiettivo 1, l'ISFOL ha raccolto e interpretato una serie di indicatori di monitoraggio. In alcuni casi, la comparazione effettuata tra questi indicatori ha portato a conclusioni forti e chiare. Per esempio, la parte del programma che va a beneficio dei disoccupati di lungo periodo può essere misurata per mezzo di tre indicatori:

Spesa programmata sulla disoccupazione di lungo periodo: 18% del totale dei fondi programmati

Fondi impegnati nella disoccupazione di lungo periodo: 11% del totale dei fondi impegnati

Fondi realmente spesi per la disoccupazione di lungo periodo: 8% del totale dei fondi spesi

La comparazione di questi dati dimostra chiaramente che la disoccupazione di lungo periodo è stata estromessa dal programma in ogni fase della sua attuazione. Per un lettore che dia uno sguardo alle tabelle degli indicatori e vede questi tre dati isolati, l'informazione potrebbe non avere significato. Per identificare il problema del finanziamento che non ha raggiunto i disoccupati di lungo periodo, è stato necessario scomporre questi tre indicatori in termini di durata della disoccupazione dei diretti beneficiari, e che l'ISFOL comparasse i tre pezzi di informazione.

Quando possibile, è utile comparare gli indicatori di programma (per esempio il numero di disoccupati formati) con un appropriato indicatore di contesto (per esempio, il numero di disoccupati nella regione). Questo tipo di informazione può essere presentato in modo sintetico per mezzo di indicatori derivati che esprimono i risultati o gli effetti del programma come una percentuale dell'indicatore di contesto (si veda il Riquadro 4.10).

Riquadro 4.10 Quadro Comunitario di sostegno (Obiettivo 1) 1989-93 – Comparazione degli indicatori di programma e di contesto– Spagna

	Dati registrati	Dati in percentuale
Numero di linee telefoniche digitali	239 800	6 % di tutte le linee digitali installate in Spagna durante il periodo
Università finanziate	20	91 % delle Università nelle regioni Obiettivo 1
Creazione e miglioramento di terra irrigate (in ha)	34 236	1,5 % della superficie irrigate nelle regioni Obiettivo 1
Numero di aziende agricole modernizzate	107 000	4,8 % delle aziende agricole in Spagna (1992)
Numero di giovani agricoltori sussidiati	11 000	0,5 % delle aziende agricole in Spagna (1992)
Numero di persone formate	2 693 000	17,7 % della popolazione attiva in Spagna

Per essere utile nel lavoro di valutazione gli indicatori devono essere usati insieme a risultati qualitativi. Per interpretare gli indicatori, è necessario considerare l'intero contesto, i fattori che facilitano o ostacolano la *performance* del programma, la ragion d'essere del programma e il processo di attuazione.

Una tecnica consiste nel chiedere ad un gruppo di esperti di esaminare in modo combinato gli elementi quantitativi e qualitativi della situazione, per interpretare la *performance* delle misure (vedi il Riquadro 4.11).

*Comparazione:
programma e
contesto*

Riquadro 4.11 Gruppi di esperti per valutare la *performance* di un Centro di Ricerca Universitario

I panel di esperti sono stati utilizzati per un certo periodo di tempo per valutare la *performance* dei centri di ricerca universitari nel Regno Unito. Il lavoro di tutti i centri di ricerca di tutto il Regno Unito è monitorato quantitativamente e valutato periodicamente da un gruppo di esperti. Nella loro valutazione gli esperti prendono in considerazione gli indicatori (per esempio il numero di pubblicazioni), ma anche elementi puramente qualitativi (per esempio la qualità delle quattro migliori pubblicazioni di ogni ricercatore). La valutazione ha come risultato una classifica dei gruppi di ricerca (in una scala da 1 a 5). L'allocazione dei fondi pubblici è direttamente correlata a questa classificazione (Bone & Carter, 1997).

L'interpretazione degli indicatori spesso fa uso di comparazione tra la *performance* di due interventi. Questo tipo di comparazione riguarda principalmente indicatori di efficienza, per esempio: costo della formazione per un partecipante; costo per ogni posto di lavoro creato; costo di una abitazione connessa al sistema di depurazione. Tuttavia, le comparazioni non sono sempre accettabili per gli operatori e i dirigenti del programma. In particolare, le comparazioni delle prestazioni sembreranno ingiuste ai dirigenti che lavorano in un contesto più difficile. Per rendere le comparazioni accettabili, le procedure di comparazione devono essere considerevolmente raffinate con l'idea di tenere in considerazione le sfide ulteriori di un intervento che ha luogo in un ambiente più difficile.

Un esempio di come si sia affrontato questo problema nel campo dell'istruzione è fornito nel Riquadro 4.12. La tecnica consiste nel ricostruire, per ogni intervento che deve essere comparato, un gruppo di interventi simili realizzati in altre regioni in un ambiente con un livello simile di difficoltà. Le comparazioni sono effettuate con una media degli interventi di questo 'gruppo di comparazione'.

*Comparazione:
un intervento
rispetto ad un
altro*

Riquadro 4.12 Esempio di comparazione della *performance* accettata dagli operatori

La comparazione della *performance* tra organizzazioni di formazione si scontra con il fatto che il diverso pubblico formato non presenta le stesse difficoltà. Qualche anno fa un gruppo di valutazione doveva comparare 133 organizzazioni di formazione (distretti scolastici) in diversi stati degli Stati Uniti. Il gruppo decise di comparare ogni organizzazione con un 'gruppo di comparazione' di altre 14 organizzazioni con delle somiglianze riguardo le caratteristiche del pubblico coinvolto (povertà, linguaggio domestico, livello di istruzione dei genitori, appartenenza ad un gruppo di minoranza, ecc). Per formare il gruppo standard la valutazione combinò un'analisi dei fattori e un panel di esperti. Alla fine della valutazione, le comparazioni di *performance* furono accettate senza problemi.

Henry et al, (1992)

Evitare gli effetti avversi degli indicatori

L'uso degli indicatori è spesso ostacolato dalla paura di provocare effetti avversi. Ci sono molti tipi di effetti avversi:

- L'effetto di scrematura
- Convergenza alla media
- Effetti inattesi dove i risultati sono subordinati al punteggio dell'indicatore

Gli effetti di scrematura possono capitare quando la *performance* delle organizzazioni di servizi di formazione e occupazione è misurata dal tasso di occupazione dei loro beneficiari. Per ottenere un miglior tasso di occupazione dei loro beneficiari, è nell'interesse dell'organizzazione reclutare persone nella migliore situazione possibile che rispettino anche i criteri di ammissibilità. Gli operatori tendono dunque a scremare i potenziali beneficiari diretti favorendo quelli per cui l'occupabilità è più alta. L'effetto è indesiderabile perché aiuta a concentrare l'assistenza su coloro che sono relativamente meno bisognosi.

Gli indicatori possono causare comportamenti perversi

Un esempio di come gli indicatori hanno causato una riduzione nelle differenze attraverso una convergenza verso la media è dato nel Riquadro 4.13.

Un indicatore può anche incoraggiare un comportamento che porti ad una *performance* sotto-standard. Questo capita quando l'indicatore incoraggia risultati indesiderati o quando il sistema spinge gli operatori a lavorare per l'indicatore piuttosto che per il risultato.

Riquadro 4.13 Effetti avversi di un sistema di indicatori di gestione della performance: convergenza verso la media piuttosto che all'eccellenza.

Il sistema di indicatori della British Audit Commission organizza la quantificazione di circa duecento indicatori di realizzazione e risultato che riguardano i servizi offerti dalle municipalità. Gli indicatori sono comparabili tra una città all'altra e sono pubblicati annualmente sulla stampa locale. Questo sistema crea un'impressione molto forte nelle città dove uno dei servizi ha una cattiva *performance*. Come risultato molte municipalità hanno incrementato le risorse finanziarie dei servizi con la prestazione più bassa, nella speranza di aumentare lo standard. In questi casi le risorse finanziarie spesso sono state sottratte ai servizi più efficaci. L'uso di indicatori ha così causato una riduzione delle differenze a causa di una convergenza verso la media. E' stato un effetto avverso poiché si era sperato che gli indicatori avrebbero causato la convergenza delle prestazioni verso l'eccellenza.

Gli effetti avversi appaiono inevitabilmente dopo due o tre anni dal funzionamento del sistema di indicatori, indipendentemente da quanto bene sia stato progettato. Questi effetti indesiderabili sono generalmente imprevedibili.

Nel tempo, gli effetti avversi possono essere inevitabili, ma questo non è una giustificazione per non misurare la

Il probabile verificarsi di effetti avversi non dovrebbe essere un argomento per rifiutare di misurare la *performance*. E' possibile minimizzare gli effetti avversi, sia escludendo l'indicatore che causa dei problemi o creando una procedura per l'interpretazione dell'indicatore da

parte di un gruppo di esperti. E' dunque importante fare attenzione *performance* all'insorgere di effetti avversi e correggere il sistema quando questi effetti appaiano.

Creare incentivi di performance

Ci sono molti modi di usare gli indicatori per promuovere un miglioramento nella *performance* degli operatori:

- Gli operatori con una scarsa *performance* ricevono una assistenza tecnica specifica per aiutarli a migliorare, se la situazione non migliora il bilancio viene ridotto. Questo metodo funziona sul principio che non si deve penalizzare tanto l'errore quanto piuttosto l'incapacità di correggere gli errori.
- Agli operatori con la *performance* migliore viene garantita maggiore autonomia e vengono controllati meno.
- Gli operatori con la migliore *performance* ricevono supporto per presentare le realizzazioni e i risultati al pubblico.
- Gli operatori che non hanno una *performance* sufficientemente buona sono esclusi dalle procedure di selezione per i futuri progetti (un esempio di ciò è fornito nel Riquadro 4.14).
- Agli operatori con la *performance* migliore vengono offerti fondi aggiuntivi

Gli indicatori possono essere utilizzati per migliorare la performance quando sono accompagnati da incentivi

Riquadro 4.14 Selezione dei progetti rispetto alla loro efficacia

Nel contesto del programma Obiettivo 2 per il periodo 1989-93 nella regione dei Paesi della Loira (F), le azioni del FSE erano gestite da un Consiglio Regionale. Per la gestione del FSE i servizi del Consiglio Regionale applicavano un metodo di selezione dei progetti usato per le loro stesse attività di formazione. Questo metodo è basato sulla gestione della *performance* e funziona nel seguente modo.

Le organizzazioni di formazione che presentano la loro prima richiesta di finanziamento sono soggette a procedure di selezione meno severe, sulla base della qualità dei loro progetti. Questo meccanismo di selezione è eccezionale dato che le 'prime richieste' sono rare.

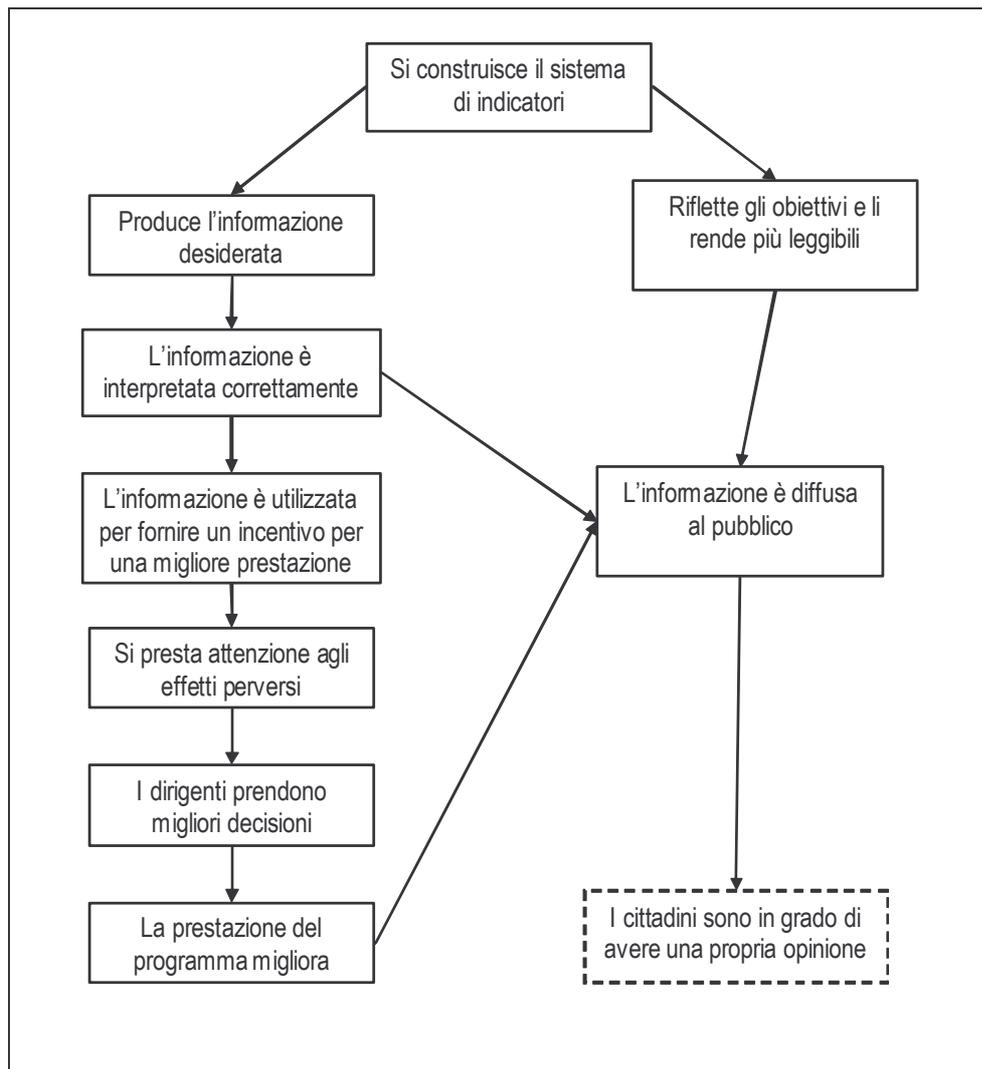
Le organizzazioni che già ricevono assistenza e che fanno richiesta per un nuovo sussidio (richiesta secondaria) entrano in un meccanismo di normale selezione dei progetti. In questa procedura normale i fondi sono garantiti prioritariamente alle organizzazioni con il migliore tasso di occupazione. Il sistema di monitoraggio obbliga tutte le organizzazioni che offrono formazione sovvenzionata a fornire al Consiglio Regionale una valutazione del tasso di occupazione dei suoi formati dopo sei mesi.

L'effetto di questo meccanismo è di favorire quelle organizzazioni che sono più armonizzate ai bisogni delle imprese e che hanno il migliore impatto.

L'utilità di un sistema di indicatori

Il Riquadro 4.15 qui sotto sintetizza i principali messaggi elaborati qui sopra. Presenta un insieme di ipotesi che vengono formulate, spesso implicitamente, quando un sistema di indicatori è creato con l'intenzione di migliorare la *performance* di un programma.

Riquadro 4.15 Un sistema di indicatori



La presentazione enfatizza che la costruzione di un sistema di indicatori non è affatto la prima fase. Ci vogliono almeno sei altre fasi prima che il sistema sia davvero utile.

4.9 REGOLE AUREE

1. Scegliere metodi e tecniche dipende direttamente dal tipo di domande a cui si vuole rispondere e queste domande sono parte di un esercizio di progettazione più esteso che include la consultazione dei portatori di interesse e la valutazione delle caratteristiche del programma. Scegliere prima metodi e tecniche e poi tentare di adeguarli alle domande per le quali non sono stati specificamente scelti creerà sempre dei problemi. Le tecniche scelte devono riflettere lo scopo e il focus della valutazione.
2. La maggior parte delle tecniche hanno punti di forza e di debolezza, questi devono essere riconosciuti e quando possibile tecniche diverse devono essere applicate insieme in modo da rafforzare l'analisi e rendere i risultati e le conclusioni della valutazione più affidabili.

3. A causa del carattere distintivo dello sviluppo socio-economico-approccio dal basso, che usa diverse combinazioni di interventi e adattato ai bisogni territoriali e settoriali- è difficile misurare e comparare le realizzazioni di programmi di sviluppo socio-economico in diversi contesti. Questo non vuol dire che la misurazione, la quantificazione e le statistiche non siano rilevanti. Esse possono essere strumenti potenti quando le comparazioni sono fatte al livello del particolare programma di sviluppo e non si cerca di comparare contesti non compatibili.
4. I metodi e le tecniche qualitative sono particolarmente appropriate allo sviluppo socio-economico per la natura delicata e olistica di ciò che viene perseguito e per le differenze nei contesti che devono essere descritti in termini qualitativi. La natura partecipativa dello sviluppo locale – costruire sul potenziale e le ambizioni dei portatori di interesse e dei cittadini locali- è particolarmente indicata sia per i metodi qualitativi che per quelli partecipativi.
5. Le priorità tematiche che sono molto comuni nei programmi europei pongono reali difficoltà ai valutatori. Dato che i decisori pubblici vogliono capire in che misura le loro politiche hanno complessivamente successo, c'è spesso una pressione per aggregare i risultati e trovare un modo comune di descrivere o anche misurare ciò che sta accadendo. Questo spesso non può essere fatto. A volte funzionerà con descrizioni qualitative. Si faccia attenzione a non sommare dati di diversa natura (mele e pere).
6. C'è spesso una tensione tra scegliere i valutatori che sanno molto di una particolare area delle politiche e quelli le cui competenze sono più generiche. Idealmente in un gruppo di valutazione si cerca di comprendere entrambe queste categorie di conoscenze ed esperienza. I committenti devono essere consapevoli del pericolo di assumere dei valutatori che hanno speso la maggior parte della loro vita professionale lavorando in un'area specializzata e utilizzando un insieme limitato di metodi e tecniche. Questo è un altro argomento per cercare l'equilibrio delle competenze nel gruppo di valutazione.
7. E' importante distinguere tra metodi e tecniche per raccogliere i dati, per analizzarli e per fornire informazioni per i giudizi valutativi. Non si fa sempre questa distinzione in parte perché coloro che intraprendono le valutazioni possono essere preoccupati più di una fase del processo piuttosto che di un'altra. Come in ogni cosa ci vuole equilibrio. Non va bene investire in metodi sofisticati per ottenere dati, ma essere poi relativamente semplicisti nel modo di analizzare i dati.
8. I dati non sono mai puri e non si producono naturalmente, ma devono essere prodotti. Dato ciò i valutatori devono sapere da dove arrivano i loro dati e quali decisioni sono state prese nel corso della loro produzione. In fin dei conti, la forza delle ipotesi e le conclusioni che possono essere tratte dipendono dalla forza e dalle caratteristiche dei dati che sono stati usati.

9. Un aspetto importante della qualità dei dati valutativi deriva dal modo in cui si ha avuto accesso ai dati e da come l'accesso è stato negoziato. Nei programmi di sviluppo socio-economico in particolare c'è una moltitudine di problemi da risolvere. Diverse parti devono essere disponibili a condividere l'informazione. I gruppi esclusi spesso non hanno fiducia nella valutazione che percepiscono come un ulteriore esempio di comportamento ufficiale, e occorre coinvolgerli. Tutti i portatori di interesse devono essere convinti che otterranno qualcosa dalla valutazione, prima che essi diano accesso con qualche entusiasmo a qualsiasi tipo di informazione in loro possesso. Investire in questo tipo di processi di negoziazione farà la differenza nella qualità della valutazione nel suo insieme.
10. La distinzione tra qualitativo e quantitativo è esagerata. I dati sono spesso un continuo, iniziano la loro vita come qualitativi e una volta analizzati diventano quantitativi. Le forme più deboli di dati quantitativi (per esempio la categorizzazione o le classifiche) sono molto simili a dati qualitativi. Ciò di cui si ha bisogno quando si valutano i programmi di sviluppo socio-economico è che i dati qualitativi siano in grado di catturare le sottigliezze, l'esperienza e i giudizi delle persone mentre i dati quantitativi forniscano una visione di insieme, per esempio per aggregare i risultati di un intervento in una prospettiva comparativa.
11. Indicatori ben concepiti e sistemi di monitoraggio sono un potente accessorio della valutazione. Molto spesso i valutatori dipendono dai sistemi di monitoraggio che sono basati su indicatori. Se questi non sono messi a punto all'inizio del ciclo della progettazione del programma può essere poi troppo tardi creare tali sistemi di monitoraggio.
12. I sistemi di indicatori troppo elaborati possono essere controproducenti. Mentre c'è una tentazione nei programmi multi-settoriali e multi-obiettivo di misurare tutto, si dovrebbe resistere. Questo può essere costoso e i risultati difficili da utilizzare.
13. Gli indicatori sono spesso utilizzati per motivi di gestione e di *accountability*. Può essere difficile riutilizzare indicatori che sono stati sviluppati esclusivamente per questi scopi all'interno di una valutazione. Potrebbe esserci troppa pressione per interpretare l'informazione in modo positivo o quantomeno per assicurare che le cattive notizie non siano rese note. D'altra parte in una cultura della gestione della *performance*, molto ben sviluppata questi tipi di indicatori possono aiutare a migliorare il contenuto del programma e la sua gestione. Questo è il caso di alcuni paesi in cui la riserva di premialità è stata positivamente incorporata nei programmi dei Fondi Strutturali.

Appendice A le fasi principali della valutazione

La valutazione ex ante

La valutazione ex ante si svolge all'inizio del ciclo prima dell'adozione di un programma.

Questa forma di valutazione contribuisce a garantire che il programma finale sia il più possibile coerente e rilevante. Le sue conclusioni sono intese ad essere integrate nel programma al momento delle decisioni.

La valutazione ex ante si concentra principalmente sull'analisi dei punti di forza, debolezza e sul potenziale degli stati membri, regioni o settori interessati. Fornisce alle autorità competenti l'opportunità di giudicare se le problematiche dello sviluppo siano state diagnosticate correttamente, se la strategia e gli obiettivi proposti siano rilevanti, se vi sia incoerenza in relazione alle politiche e alle linee guida della Comunità, se gli impatti attesi siano realistici, e così via. Pone anche le fondamenta necessarie per il monitoraggio e per le valutazioni future, garantendo che vi siano obiettivi espliciti e, per quanto possibile, quantificabili. Contribuisce a specificare i criteri di selezione per la scelta dei progetti e a garantire che vengano osservate le priorità della Comunità. Infine, contribuisce a garantire la *accountability* delle decisioni includendo una spiegazione chiara delle scelte fatte e dei loro effetti attesi.

Le valutazioni ex ante vengono effettuate nel momento in cui le autorità pubbliche sono coinvolte nelle discussioni e nelle negoziazioni sul programma futuro. Sono quindi soggette a stretti vincoli: pressione delle scadenze, una vaga formalizzazione delle proposte di programma da valutare, emendamenti a questa proposta quando il lavoro è già in corso, richieste di riservatezza, ecc. Il gruppo di valutazione deve perciò essere in grado di intervenire flessibilmente e rapidamente, ed essere capace di applicare tecniche appropriate per analizzare i bisogni e per simulare gli effetti socio-economici.

La valutazione intermedia

La valutazione intermedia viene effettuata durante la seconda fase del ciclo di programmazione, durante l'attuazione degli interventi.

A seconda delle conclusioni della valutazione intermedia, possono essere apportate delle modifiche durante il ciclo. Questa valutazione analizza criticamente le prime realizzazioni e i primi risultati degli interventi. Giudica anche la gestione finanziaria del programma e la qualità del monitoraggio e della sua attuazione. Mostra come e se gli intendimenti originari siano stati rispettati e, quando rilevante, controlla se si siano verificati dei cambiamenti di fatto degli obiettivi iniziali. In relazione alla situazione iniziale, sottolinea i cambiamenti nel contesto generale economico e sociale e giudica se gli obiettivi restano rilevanti. La valutazione intermedia esamina anche se l'evoluzione delle priorità e delle politiche comunitarie pone un problema di coerenza e contribuisce a preparare gli aggiustamenti e la riprogrammazione e a discuterle in modo trasparente.

La valutazione intermedia dipende strettamente dall'informazione attinta dal sistema di monitoraggio, ma anche dalla valutazione ex ante e dall'informazione sul contesto e sulla sua evoluzione. Consiste generalmente in esercizi brevi ed esaurienti focalizzati principalmente sui risultati del programma valutato, senza addentrarsi in un'analisi approfondita degli impatti, che non hanno ancora avuto il tempo di emergere. È tuttavia possibile e consigliabile fare riferimento a valutazioni approfondite o tematiche di programmi precedenti quando tali analisi esistano. La valutazione intermedia ha una natura "formativa", vale a dire, produce reazioni dirette nel programma che cerca di migliorare sotto il profilo gestionale.

La valutazione ex post

La valutazione ex post ricapitola e giudica l'intero programma, in particolar modo i suoi impatti. Il suo obiettivo è di dar conto dell'uso delle risorse e di relazionare sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi e sulla misura in cui siano stati raggiunti gli effetti attesi. Si concentra sui fattori di successo e di fallimento e sulla sostenibilità dei risultati e degli impatti. Cerca di trarre conclusioni che possano essere generalizzate e applicate ad altri programmi o regioni.

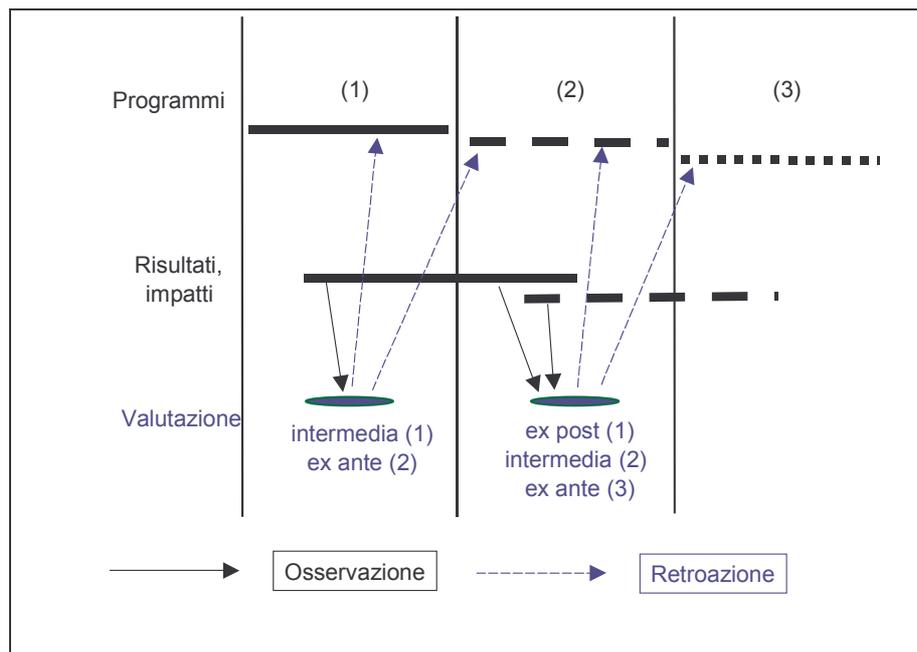
Idealmente, i risultati di questa valutazione dovrebbero essere disponibili quando viene pianificato il programma successivo, vale a dire, almeno un anno prima della fine del programma. Tuttavia, perché gli impatti siano prodotti, la valutazione ex post dovrebbe essere effettuata da due a tre anni dopo la fine del periodo di programmazione. In attesa che questo periodo trascorra, è spesso richiesta una revisione provvisoria poco prima della fine del ciclo di programmazione, in contemporanea con la valutazione ex ante del ciclo successivo.

L'analisi dell'impatto, se effettuato sistematicamente, è sempre un esercizio su larga scala. Le valutazioni ex post perciò tendono a comportare indagini sul campo e ad avere luogo su lunghi periodi, della durata dai dodici sino ai diciotto mesi.

Cicli di programmazione successivi

La sequenza di tre fasi di valutazione in cicli successivi crea delle sovrapposizioni che devono essere organizzate il più efficientemente possibile per evitare qualsiasi duplicazione del lavoro. Il principio base è quello di combinare il lavoro di valutazione, durante un programma, con l'uso delle conclusioni della valutazione svolta sul programma precedente. La continuità relativa delle azioni programmate da un periodo al successivo permette di utilizzare le conclusioni del recente passato per giudicare la pertinenza delle nuove misure proposte. Il diagramma seguente dimostra la possibilità di interazioni tra il lavoro di valutazione svolto in fasi differenti di diversi programmi successivi.

Riquadro A.1 – Articolazione dei cicli di programmazione della valutazione



Quindi, una valutazione ex ante che prepari l'adozione di un programma futuro deve trarre vantaggio dai risultati del lavoro precedente, vale a dire:

- dalla valutazione intermedia del periodo giunto a termine. Questa valutazione avrà prodotto conclusioni sui primi anni di attività e sui programmi seguenti. Potrebbe essere completata da una revisione finale delle attività e dei risultati del programma corrente, basata sull'informazione del sistema di monitoraggio.
- dalla valutazione ex post del periodo precedente a quello corrente, possibilmente integrata da valutazioni tematiche e da analisi approfondite. Tali valutazioni dovrebbero aver permesso di osservare e analizzare gli impatti degli interventi precedenti, simili agli interventi programmati essendosi svolti in contesti in parte somiglianti.

Dal momento che il ruolo della valutazione intermedia è di controllare se gli obiettivi siano ancora rilevanti e stiano per essere raggiunti, è necessario fare riferimento principalmente ai dati del sistema di monitoraggio, ma anche:

- Alla valutazione ex ante e particolarmente alla diagnosi fatta in relazione al contesto socio-economico prevalente prima dell'inizio del programma e che deve essere aggiornata;
- Alla valutazione ex post del programma precedente, le cui conclusioni riguardo alle stesse aree d'intervento potrebbero servire come punto di riferimento.

La valutazione ex post è basata sui dati della gestione e del monitoraggio e sulle indagini sul campo che contribuiranno ad osservare e ad analizzare gli impatti reali e sostenibili degli interventi. Si riferisce alla valutazione ex ante nella misura in cui deve relazionare sul raggiungimento degli obiettivi. Si riferisce alla valutazione intermedia, in particolar modo per individuare i successi e fallimenti identificati in quella fase.

Nella misura in cui la valutazione deve trarre le conclusioni dall'esperienza dei programmi precedenti per migliorare i programmi futuri, una soluzione interessante è offerta dalla creazione di un piano di valutazione pluriennale. L'idea è di individuare le possibili diverse valutazioni e di stabilire la loro data e il loro contenuto in relazione al calendario delle politiche e alle scadenze delle decisioni importanti da prendere provenienti dai "clienti" della valutazione a diversi livelli.

Appendice B: Cambiamenti nei regolamenti dei Fondi Strutturali

Alla Commissione si è progressivamente affermata la domanda di *accountability* verso i contribuenti proveniente dagli stati membri sull'uso appropriato dei fondi. Tale aspirazione trova riflesso nella seguente espressione: "impegnarsi per l'efficacia nella spesa pubblica europea".

L'Atto Unico Europeo, adottato agli inizi del 1986, ha introdotto nel Trattato CEE una nuova sezione V contenente l'articolo 130D. Questo articolo ha aperto la strada alla riforma dei Fondi Strutturali, intesa a migliorare la loro efficacia con l'obiettivo di rafforzare la coesione economica e sociale nella Comunità. Allo stesso modo, nel febbraio del 1992 il Trattato di Maastricht ha incluso la coesione come bisogno prioritario e l'articolo 130B stabilisce che sia il Consiglio a definire le misure richieste per garantire che i Fondi siano utilizzati in modo efficace.

Secondo questi requisiti, i regolamenti relativi ai Fondi Strutturali (quelli risalenti al 1988 per la prima generazione dei Fondi Strutturali e quelli risalenti al 1993 per la presente generazione) hanno incluso articoli specifici sulla valutazione, in particolar modo l'articolo 6 del regolamento quadro e l'articolo 26 del regolamento di coordinamento.

Regolamenti applicabili nel periodo 1988-93

L'articolo 6, comma 2, dei regolamenti del 1988 stabiliva che "per valutare l'efficacia degli interventi strutturali, gli impatti delle azioni comunitarie devono essere valutati ex ante ed ex post. A questo fine, le domande d'ammissione al sostegno delle autorità competenti devono includere l'informazione necessaria in modo da poter essere valutata dalla Commissione".

Questi primi regolamenti, adottati dal Consiglio il 19 Dicembre 1988, interessavano i piani di sviluppo regionale da trasmettere entro il 1 gennaio 1989. Per molte amministrazioni nazionali e regionali, il bisogno di definire una programmazione pluriennale rappresentava in sé un elemento rivoluzionario. Inoltre, gran parte delle autorità competenti e i servizi della Commissione non possedevano le competenze necessarie di valutazione, almeno nella misura in cui si trattava di valutare i Fondi Strutturali. Di conseguenza, le valutazioni svolte durante il periodo 1989-93 non erano di alta qualità, nonostante gli sforzi di molti attori, specialmente della Commissione. In particolar modo, si osservò che il quadro definito da questa prima versione dei regolamenti non era riuscito a creare condizioni adeguate per il normale svolgimento della fase ex ante della valutazione.

Regolamenti applicabili nel periodo 1994-99

In seguito al riconoscimento di questo parziale insuccesso, su stimolo della Commissione ma anche grazie alla veemente iniziativa di certi stati membri (in particolare i Paesi Bassi e il Regno Unito), i nuovi regolamenti del luglio del 1993 rafforzarono considerevolmente i requisiti per la valutazione.

Questo nuovo regolamento (Articolo 6 del regolamento quadro) specifica le nozioni di valutazione ex-ante, monitoraggio e valutazione ex post. Gli articoli che specificano il contenuto dei documenti di programmazione che gli stati membri devono trasmettere introducono il concetto di "obiettivi specifici quantificabili, ove possibile". Allo stesso modo l'articolo 26 dei regolamenti di coordinamento introduce una clausola preventiva la quale stabilisce che "il sostegno verrà concesso quando una valutazione ex-ante abbia dimostrato i vantaggi socio-economici raggiungibili nel medio termine, in relazione alle risorse stanziare".

Nella pratica, tale requisito rigoroso della valutazione ex ante, una versione comunitaria mutuata dal concetto britannico di *Value-For-Money*, non è stato applicato in maniera molto

rigida. Al contrario, l'introduzione della valutazione intermedia, mai esistita prima di allora, ebbe particolarmente successo, come dimostra la nostra indagine qui sotto. Tale rafforzamento della legislazione europea riguardo alla valutazione rappresentò chiaramente un forte incentivo per diffondere l'idea dell'obbligatorietà della valutazione per ottenere i Fondi comunitari.

Regolamenti della terza generazione di programmi (2000-2006)

Con la terza generazione dei Fondi Strutturali il giudizio sulla loro efficacia verrà rafforzato. Di qui in poi le azioni comunitarie diverranno oggetto della valutazione ex ante da parte degli stati membri stessi, della valutazione intermedia da parte dei dirigenti dei programmi e della valutazione ex post, su iniziativa della Commissione, per valutare i loro effetti in relazione agli obiettivi (i loro obiettivi specifici e quelli di coesione) e per analizzare il loro impatto su specifici problemi strutturali.

L'efficacia dei Fondi deve essere misurata a tre livelli: l'effetto complessivo sugli obiettivi dell'articolo 130 A del Trattato (in particolar modo il rafforzamento della coesione economica e sociale), l'effetto sulle priorità proposte nei Piani e fornite in ciascun QCS e l'effetto sulle specifiche priorità scelte per gli interventi. Possono essere lanciate valutazioni complementari, ove rilevanti e di natura tematica, con l'obiettivo di individuare esperienze trasferibili da un programma a un altro.

Per migliorare la trasparenza, i rapporti di valutazione devono essere resi disponibili al pubblico maggiormente che nel passato.

Appendice C: Bibliografia

Boyd, R., Grasper, P., Trout, J.D. *The Philosophy of Science*, Cambridge, MA: MIT Press, 1991

Boyle, R., Lemaire, D., eds. *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1999

Chen, H. T. *Theory- Driven Evaluations*, Newbury Park, CA: Sage: 1990

Connell J. P., Kubisch, A. C., Schorr, L. B. and Weiss, C. H. eds. *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*, New York: The Aspen Institute, 1995

Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J., Wandersman, A., Eds. *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tool for Self Assessment and Accountability*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, 1996

Furubo, J.E., Rist, R., Sandhal, R. (eds), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick & London, Transaction Publishers, 2002.

Guba, E. G. and Lincoln, Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage 1989

House E. R., *Assumptions Underlying Evaluation Models*. In Madaus G. F., 1989

Jacob, S., Varone, F. *Evaluer l'action publique: état des lieux et perspective en Belgique, Gent*, Accademia Press, 2003.

Leeuw, F. L., Rist, R. C. *Can Governments Learn?* Transaction Publishers, 1994

Nutley, S. M., Walter, I., Davies, H. T. O. *From Knowledge to doing: A Framework for Understanding the Evidence-into-Practice Agenda*. *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice*, 2002, Vol. 9, No. 2

Patton, M. Q. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage, 2002

Pawson, R. *Evidence Based Policy: In Search of a Method*, *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice*, 2002, Vol. 8, No. 2, pp. 157-181 (a)

Pawson, R. and Tilley. N. *Realistic Evaluation*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 1997

Pollitt, C., *Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management: Evaluation*, Vol. 1 (2): 133-154 (1995)

Pressman, J. and Wildavsky, A: *Implementation*. (Berkeley, University of California Press: 1973

Rist, R. C. Furubo J. E., Sandahl R. eds. *The Evaluation Atlas*. New Brunswick & London: 2001

Rogers, E., *Diffusion of Innovation*. New York: The Free Press, 1995

Shadish, W., Cook, T. and Leviton, L. (eds): *Foundations of Program Evaluation: Theories and Practice*. Newbury Park, Sage, 1991

Van der Knaap, P. *Policy Evaluation and Learning. Feedback, Enlightenment or Augmentation?* Evaluation Vol. 1 (2): 189-216, 1995

Wholey, J. *Using evaluation to improve government performance* Evaluation Practice, Vol. 7, pp.5-13, 1986