

CONTRIBUTO AI TAVOLI DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Premessa

L'Associazione Italiana di Valutazione – AIV - è un'associazione senza scopo di lucro che ha come obiettivo primario promuovere la pratica e la cultura della valutazione. È composta da professionisti della valutazione provenienti dal settore pubblico, dalla consulenza privata e dal mondo accademico. Molti dei suoi membri e sostenitori sono coinvolti nella valutazione dei fondi europei come realizzatori, committenti e utilizzatori della valutazione.

Con la sua partecipazione ai tavoli partenariali per la programmazione 2021-27, l'AIV si auspica di contribuire a rafforzare la funzione della valutazione in Italia, avvicinandola ai bisogni conoscitivi dei gestori e degli stakeholder dei programmi e assicurandone la qualità, l'utilità e l'utilizzo per il *policy making*.

Dato il ruolo trasversale rispetto ai diversi obiettivi di policy della programmazione europea, questo contributo non segue lo schema proposto nella scheda diffusa dal Dipartimento per le Politiche di Coesione ma propone una riflessione generale e alcune iniziative applicabili nei diversi obiettivi per promuovere l'uso della valutazione nel suo duplice compito di supporto alla programmazione, e di verifica dei risultati raggiunti.

Il quadro generale della valutazione nella programmazione europea

La valutazione dei fondi strutturali e di investimento europei è il più importante e diffuso sistema di valutazione di politiche pubbliche al mondo per risorse impegnate e per numero di paesi e programmi interessati.

Questa valutazione è anche istituzionalizzata, ossia è gestita secondo indicazioni definite nei regolamenti comunitari ed è direttamente collegata alla gestione delle politiche in quanto sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione (AdG) dei singoli programmi.

L'efficacia e l'utilità dipendono da come la valutazione è promossa dalle AdG, dalla qualità delle singole valutazioni prodotte e dalla volontà e capacità dei diversi attori di utilizzarla nei processi decisionali.

La valutazione è stata, a volte con ragione, criticata perché “burocratica” e di scarsa qualità. Al tempo stesso, la forte sensibilità politica associata alla politica di coesione europea ha sovraesposto il ruolo della valutazione, come modalità per giustificare o per inficiare in toto la politica.

Il pieno sviluppo di una valutazione di qualità e che sia concepita come un costante accompagnamento e un realistico supporto, micro e macro, alle scelte della politica di coesione è un impegno portato avanti da tempo dalla Commissione Europea e in diversa misura dagli Stati membri.

In questa prospettiva riteniamo utile proporre alcune riflessioni per rafforzare la funzione di valutazione nella prossima programmazione.

L'esperienza della valutazione nell'attuale periodo di programmazione

Nel periodo di programmazione 2014-2020 i regolamenti hanno richiesto un rafforzamento obbligatorio della valutazione - prima opzionale - e hanno promosso soprattutto la valutazione di impatto per orientare ai risultati la programmazione, come anche richiesto dal Rapporto Barca in preparazione della programmazione.

Il nostro paese ha risposto in maniera importante a questi stimoli. Le proposte di AIV che seguiranno si basano su alcune luci ed ombre che abbiamo osservato lungo il percorso. Tra “le luci” segnaliamo:

- Il ruolo positivo svolto dai Piani di valutazione: questi hanno introdotto una riflessione e una pianificazione delle attività di valutazione ed hanno iniziato a impostare una “governance” dei processi di valutazione all’interno delle amministrazioni. Sono molto migliorabili, ma si sono dimostrati uno strumento utile per la programmazione della valutazione;
- Una maggiore attenzione verso i risultati e gli impatti dei programmi: ha favorito la riflessione e il confronto a partire da domande di valutazione più sfidanti. La scelta e gestione dei metodi più appropriati ai contesti è comunque un tema che richiede ancora una grande attenzione per il futuro, soprattutto in alcuni ambiti, come nel settore sociale;
- Si è registrata una maggiore diffusione della valutazione rispetto al periodo precedente e un generale innalzamento della sua qualità media, se pure permangano alcune criticità, come esporremo a breve;
- Sono state avviate alcune importanti azioni di supporto da parte del Sistema nazionale di valutazione, quale ad esempio la nascita dell’Osservatorio sui processi valutativi, che potrebbe diventare un importante luogo di conoscenza e comunicazione delle valutazioni e dei loro risultati nel prossimo periodo di programmazione.

Tra “le ombre” dell’esperienza trascorsa segnaliamo i seguenti:

- I ritardi nell'avvio delle attività di valutazione in molti programmi hanno avuto un impatto negativo sull'efficacia e utilità dei percorsi valutativi nella programmazione;
- I bandi di gara hanno mostrato debolezze, ad esempio: mancanza di una chiara definizione delle domande di valutazione; criteri di selezione inadeguati ad apprezzare la qualità delle offerte; vincoli di entrata irragionevoli; risorse sottodimensionate rispetto alle richieste; queste debolezze hanno talvolta avuto un impatto sui meccanismi di selezione e sulla qualità delle valutazioni;
- La governance della valutazione è complessa e talvolta problematica, per esempio: il coinvolgimento degli stakeholder sia nell'impostazione che nella discussione delle valutazioni è molto debole; le sedi di discussione della valutazione talvolta non esistono o non consentono (es. Comitati di sorveglianza) di entrare nel merito dei risultati; la verifica della qualità della ricerca valutativa è poco presidiata, mancando talvolta sia competenze sia capacità di confronto con il valutatore; la risposta delle amministrazioni alle raccomandazioni della valutazione non è chiara e trasparente. La comunicazione all'esterno dei risultati della valutazione è scarsa o del tutto assente;
- Sono mancate valutazioni delle componenti più innovative della programmazione (ad esempio, *Smart Specialisation*, inclusione sociale e REI, Piani di Rafforzamento Amministrativo), così come su problemi cronici come quello delle difficoltà gestionali che continuano ad affliggere diversi programmi. E' mancato anche un confronto (meta-valutazioni o valutazioni multi-regionali o tematiche) valutativo che inserisse le politiche nel loro contesto complessivo, spesso differente da quello circoscritto a livello amministrativo dai PO. Ciò avrebbe potuto favorire la costruzione di una narrativa forte e convincente che validasse i risultati positivi degli investimenti ovvero segnalasse i cambiamenti da fare.

Le nuove regole della valutazione nel periodo 2021-2027

I regolamenti per il periodo 2021-2027 non sono ancora approvati, tuttavia le norme proposte in tema di valutazione sono piuttosto generali, utilizzano concetti astratti, quali la 'valutazione del programma' o fanno riferimento a criteri di valutazione tradizionali (coerenza, efficienza, efficacia, ecc..), che se non correttamente interpretati possono distorcere o rendere molto formale l'attività valutativa. L'assenza di indicazioni puntuali circa le valutazioni minime da realizzare potrebbe condurre alla insufficienza delle attività valutative, come è avvenuto nel periodo 2007-2013 in alcuni dei principali programmi italiani. Infine, il taglio delle risorse per l'assistenza tecnica del FESR potrebbe condurre ad una riduzione dell'impegno finanziario per la valutazione, riducendone la portata e la qualità.

Il nuovo quadro regolamentare rischia di indebolire la valutazione, se sarà letto in modo riduttivo e adempimentale. Per evitare ciò auspichiamo un impegno proattivo della amministrazione nazionale

nel promuovere una *politica di valutazione* nel nostro paese, basata sulla necessità di conoscenza e *accountability* della politica di coesione, chiarendone per tempo la pianificazione e l'adeguato finanziamento, comunicando le finalità ai principali interlocutori e promuovendo i risultati attesi.

Auspichiamo inoltre che, a partire dall'esperienza dei tavoli della programmazione fin qui svolta, si colga l'opportunità di finalizzare attentamente le attività della valutazione alle decisioni, sintetizzare e ove possibile comparare i molti risultati già disponibili, valorizzando nelle sedi decisionali l'apporto conoscitivo offerto dalla ricerca valutativa, facendo proprio il principio europeo dell'*"Evaluate, first"*.

Le proposte dell'AIV

Nella prossima fase di definizione della nuova programmazione nazionale a nostro parere sarebbe opportuno:

- Dedicare un tavolo o momento di riflessione specifico alle attività di valutazione nella prossima programmazione;
- Definire all'interno dell'Accordo di Partenariato (AP) una impostazione nazionale delle attività di valutazione che permetta di superare le ambiguità dei regolamenti.

Più nello specifico, all'interno dell'AP bisognerebbe inserire delle indicazioni di carattere generale che dovrebbero migliorare i piani di valutazione e le attività di valutazione del prossimo setteennio, tra cui:

- Chiarire che le valutazioni possono operare su diversi livelli di analisi e su diversi criteri, non necessariamente devono contemplarli tutti allo stesso momento;
- Prevedere dei livelli minimi di valutazione che siano coerenti con l'evoluzione dei programmi (ad esempio, una valutazione dell'implementazione prima della scadenza del primo n+2, una valutazione di metà periodo che faccia il punto dell'evoluzione del PO in modo coordinato con la valutazione richiesta alla Commissione nel mid-term, alcune valutazioni tematiche che esaminino gli impatti dei principali gruppi di interventi);
- Rafforzare la capacità valutativa delle amministrazioni e i processi della valutazione (partecipazione degli stakeholder; qualità degli affidamenti e dei bandi di gara, attenzione alla qualità e credibilità delle valutazioni, trasparenza e comunicazione della valutazione).

Nei prossimi Piani di valutazione, oltre a corrispondere agli indirizzi dell'AP, bisognerebbe:

- Individuare le valutazioni da compiere, insieme alle principali domande di valutazione, i tempi per la preparazione delle valutazioni, i principali approcci analitici e dati necessari, il loro collegamento con altre valutazioni anche fuori del Programma operativo (altri PO, politiche 'ordinarie', altri settori);

- Promuovere dei modelli di governance (o delle funzioni di base) dei processi valutativi che le diverse amministrazioni devono assicurare, nonché la crescita delle competenze valutative interne alle amministrazioni;
- Promuovere valutazioni pluri-regionali o tematiche per favorire confronti e scambi di esperienze, e più in generale, promuovere dei ‘luoghi’ per la discussione delle evidenze valutative contribuendo così a rafforzare e diffondere la cultura valutativa;
- Collegare alcune delle valutazioni alle attività di miglioramento della capacità amministrativa, sia come diagnosi di partenza dei problemi da affrontare sia come verifica dei miglioramenti conseguiti
- Prevedere momenti di discussione della valutazione al di fuori dei perimetri del Comitato di sorveglianza.

Il contributo dell'AIV

L'AIV offre il proprio contributo in termini di competenze e ed esperienze pluralistiche per approfondire, nelle sedi che si vorranno approntare, i temi individuati sia a livello generale sia con riferimento alla valutazione dei singoli obiettivi specifici.

In particolare, AIV potrà contribuire a sviluppare il dialogo tra valutatori, gestori degli interventi, stakeholder e decisori su temi e risultati delle valutazioni offrendosi come luogo di discussione, promotore di una sempre migliore qualità della valutazione a supporto del policy making.

AIV inoltre offre il proprio Congresso annuale come ulteriore possibile sede per la presentazione e il dibattito allargato sui risultati delle valutazioni.

Contatti:

Mail: segreteria@valutazioneitaliana.it Sito web: www.valutazioneitaliana.it

Facebook: www.facebook.com/associazioneitalianadivalutazione Twitter: <https://twitter.com/AIValutazione>