

Linee guida per attività valutative ex post e in itinere

Richiedere e utilizzare conoscenza sugli interventi

Sommario

Introduzione	2
1. Programmazione, attuazione e valutazione di interventi.....	3
2. Cosa si può chiedere alle valutazioni: tipi di domande.....	8
3. A cosa serve valutare? Tipi di uso delle valutazioni	13
4. Come facilitare l'uso (e la richiesta) di valutazioni nei processi decisionali: alcuni modelli di riferimento	16
5. Come facilitare l'uso (e la richiesta) di valutazioni nei processi decisionali: alcune considerazioni e riflessioni più pratiche e sul caso italiano.....	20
6. Assicurare la rilevanza delle valutazioni e favorire l'utilizzazione di risultati conoscitivi considerando l'insieme degli stakeholder.....	23
7. Richiesta e uso di valutazione da parte di attori locali e attuatori di interventi	25
Indicazioni conclusive e lavoro futuro.....	27
Riferimenti bibliografici	29

Richiedere e utilizzare conoscenza sugli interventi

Introduzione

Nell'ambito della politica di coesione, le Amministrazioni sono tenute a richiedere valutazioni: questo requisito è inserito nel sistema di valutazione della politica di coesione comunitaria fin dalla riforma dei fondi strutturali del 1988 e deriva direttamente dai Regolamenti comunitari. In Italia, il requisito di procedere a valutazione degli interventi è assunto in pieno dai documenti nazionali di strategia (per il 2014-2020, l'Accordo di Partenariato, AP) e dall'azione del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), anch'esso previsto dall'AP e richiamato nelle fonti nazionali. Nel tempo, il sistema complessivo è arrivato ad accumulare una certa esperienza e numerose valutazioni, una parte delle quali si trova disponibile online. Nel presente periodo di programmazione 2014-2020, inoltre, le Amministrazioni hanno elaborato propri Piani delle Valutazioni, che dovranno essere realizzati nell'immediato e nel prossimo futuro. Risulta, quindi, utile sostenere le attività di valutazione fornendo elementi alla riflessione sistematizzata e collettiva.

Il presente documento di Linee Guida, predisposto dal Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le politiche di Coesione, responsabile del coordinamento del Sistema Nazionale di Valutazione per le politiche di coesione (SNV), ha la funzione di fornire elementi a questa riflessione, a servizio delle Amministrazioni, dei loro presidi di sostegno tecnico (tra cui principalmente i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, l.144/1999) e dei loro partenariati.

Questo documento si concentra su come è possibile per le Amministrazioni organizzare la funzione di valutazione in modo da poterne utilizzare risultati e processi. In un primo paragrafo, il documento riprende alcuni concetti di base sulla tipologia e tempistica delle valutazioni in itinere ed ex post, cercando di contestualizzare la riflessione teorica nell'ambito della politica di coesione. Segue una esposizione sul tipo di domanda che committenti, partner istituzionali e altri stakeholder possono porre alla valutazione – una questione rilevante perché sono le domande che reggono l'impianto, lo svolgimento e l'uso della valutazione. Dopo avere analizzato alcuni concetti chiave e modelli-approcci relativi agli usi possibili delle valutazioni desumibili dalla letteratura e dalle pratiche internazionali e comunitarie, si espongono idee su come le Amministrazioni impegnate nella politica di coesione, e i Nuclei che le sostengono, possono costruire processi valutativi finalizzati all'uso per migliorare programmazione e attuazione, per soddisfare le esigenze conoscitive dei destinatari potenziali ed effettivi degli interventi, e per stimolare il dibattito e la riflessione nell'ambito della comunità di policy e presso il pubblico.

Il documento, pertanto, non è una Linea Guida tradizionale e non ambisce a dire cosa fare e come in tutti i casi. Cerca, però, di delineare in modo rigoroso il campo della riflessione e dell'azione, perché un sistema che ambisce ad affermarsi e a migliorare deve conoscere i termini della discussione più ampia, anche per poterli eventualmente contraddire e proporre alternative. Pertanto, il documento richiama e cerca di rendere semplici alla comprensione degli attori alcune concettualizzazioni fondamentali, mutate da una letteratura teorica e di ragionamento sulle pratiche vasta e in evoluzione; presenta alcune riflessioni sul senso di tali concettualizzazioni e pratiche, e suggerisce opzioni possibili da sperimentare e integrare nel nostro sistema di attori,

responsabilità e pratiche. Tali concettualizzazioni, riflessioni e opzioni riguardano le pratiche valutative delle Amministrazioni sia nel caso delle politiche di coesione comunitarie (per cui le richieste valutative sono più esplicite e cogenti), sia nel caso delle politiche di coesione nazionali (che comunque sempre sottolineano il loro essere parte di un sistema unitario in tema di interventi per la coesione), sia, ancora, nel caso di politiche complementari a quelle di coesione, ovvero di politiche concomitanti che condividono con il mondo della coesione obiettivi di fondo, responsabilità negli attori primari e interessi negli altri stakeholder, pur rimanendo fermo che il coordinamento del SNV si rivolge direttamente soprattutto agli attori e stakeholder delle politiche di coesione.

1. Programmazione, attuazione e valutazione di interventi

In questo scritto si utilizza il termine “*intervento*” per indicare l’oggetto della valutazione: tale termine, infatti, cogliendo il dettato dei Regolamenti comunitari e dell’Accordo di Partenariato, richiede che l’oggetto della valutazione sia costituito da un progetto o un’azione chiaramente identificabili o da un insieme di azioni legate da uno stesso tema o tese allo stesso risultato, invece che da un costrutto astratto, come un intero programma (che può contenere – e di solito contiene – molti e diversi interventi che riguardano tematiche varie, anche quando i programmi hanno una caratterizzazione settoriale apparentemente unitaria). Una valutazione può essere svolta in vari momenti rispetto alla preparazione e attuazione dell’intervento che ne costituisce l’oggetto: ex post, ex ante, in itinere e/o intermedia, o alla fine dell’attuazione (valutazione finale).

Una valutazione **ex post**, pertanto, ha luogo tempo dopo che l’intervento è concluso, in modo da poter cogliere gli impatti¹ dell’intervento e apprezzarne la sostenibilità temporale, finanziaria, istituzionale. Viene chiamata valutazione **ex ante** il complesso delle attività di analisi di un intervento che non è ancora stato realizzato: queste analisi possono essere svolte durante la concezione e preparazione di un intervento o una volta che i lineamenti dell’intervento siano stati descritti in documenti programmatici. Una valutazione **in itinere o intermedia** avviene durante l’attuazione di un intervento: può seguirne l’attuazione dal principio alla fine o intervenire in un determinato momento di tempo (Vedi Box 1). La valutazione **finale** è svolta a conclusione dell’intervento: si differenzia da una valutazione ex post vera e propria, poiché è difficile che a tale stadio l’intervento in esame abbia dispiegato tutti i suoi effetti potenziali, ma è utile per ripercorrere la storia realizzativa dell’intervento, apprezzare i suoi risultati più diretti e preparare le basi conoscitive per future valutazioni ex post. Nel gergo della politica di coesione, si parla di valutazione ex ante in riferimento ai programmi del periodo di programmazione futuro – o, più propriamente, nei confronti dei singoli progetti infrastrutturali di investimento – di valutazione in itinere o intermedia nel caso della valutazione di interventi (conclusi o meno) finanziati nel periodo di programmazione corrente, e di valutazione ex post nel caso di interventi finanziati in uno dei periodi di programmazione precedenti.

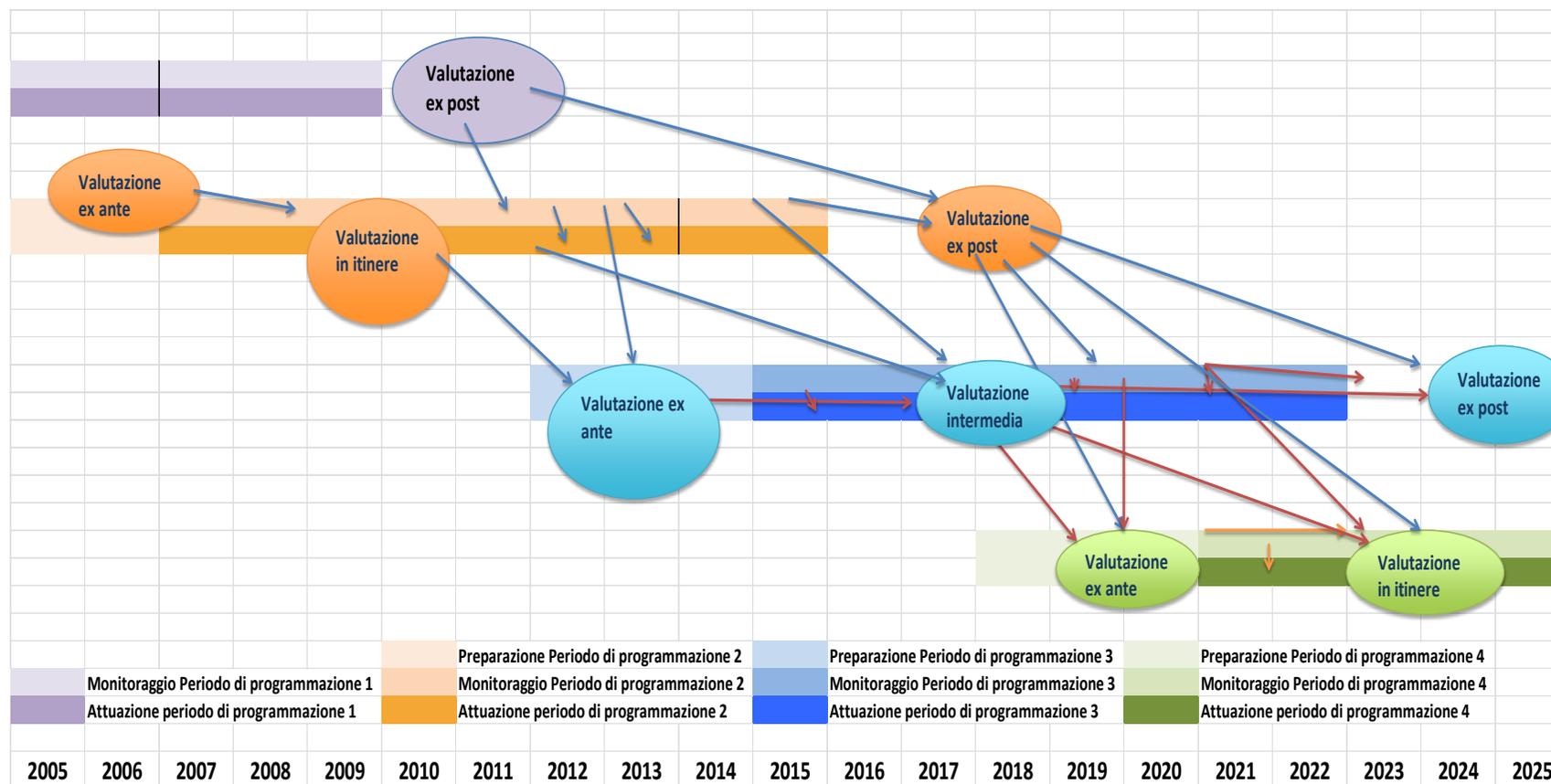
¹ Si usa qui la definizione di impatto del glossario dell’OCSE-DAC: “effetti di lungo termine, positivi o negativi, primari e secondari, attesi o non intenzionali, prodotti direttamente o indirettamente da un intervento di sviluppo.”

La valutazione è un'attività servente rispetto ai processi decisionali collettivi e all'attuazione degli interventi pubblici. In quanto tale, è collegata, nelle politiche come la politica di coesione, che prevedono esplicitamente una programmazione, al ciclo del programma: preparazione, programmazione, implementazione, rimodulazione o riprogrammazione, ed, eventualmente, conclusione. Spesso, rispetto ai programmi, la sequenza di programmazione e valutazione viene presentata in questo modo: un programma si valuta prima della sua approvazione (ex ante), durante la sua attuazione (in itinere o a medio termine), alla fine dell'attuazione (valutazione finale) e a distanza di tempo dalla sua conclusione (ex post). In realtà, appare consigliabile invertire la sequenza, secondo il principio "*evaluate first*" (European Commission, 2017:53), acquisendo prima i risultati delle valutazioni finali ed ex post degli interventi già conclusi dei periodi di programmazione precedenti o di quelli già conclusi della programmazione corrente, procedere a valutazioni in itinere o intermedie e poi utilizzare tali risultati nelle valutazioni ex ante che nutrono le decisioni relative al futuro (vedi figura 1).

Sebbene partire dalle valutazioni ex post possa apparire paradossale, in realtà è realistico e opportuno soprattutto per quanto riguarda la politica di coesione, che ha una lunga storia d'intervento nel nostro Paese. La politica di coesione, infatti, è caratterizzata dalla sovrapposizione attuativa tra cicli-periodi di programmazione (figura 1), per cui gli interventi relativi ad un periodo di programmazione vengono sovente conclusi quando il successivo è ormai avviato. Un elemento rilevante per chiarire meglio il tema è legato al fatto che i cicli di programmazione si differenziano tra loro per l'impostazione strategica di fondo (che nel tempo muta tra un ciclo e l'altro), ma non si separano distintamente nei tempi di attuazione. Non solo si inizia ad elaborare il futuro periodo di programmazione mentre quello corrente è in pieno svolgimento, ma l'attuazione dei programmi è spesso concomitante per anni (p.es., gli interventi del periodo di programmazione comunitaria 2000-2006, conclusosi in realtà alla metà del 2009, si sono sovrapposti a quelli iniziali del periodo di programmazione 2007-2013. Nel caso della politica di coesione nazionale la sovrapposizione attuativa è addirittura maggiore e, ancora oggi, sono in attuazione interventi formalmente riferiti al ciclo 2000-2006).

Partire dalle valutazioni finali ed ex post di interventi conclusi (in periodi di programmazione precedenti o nello stesso periodo di programmazione) è particolarmente rilevante nell'attuale assetto della valutazione introdotto dai Regolamenti comunitari 2014-2020 e dall'Accordo di Partenariato, assetto incentrato non sulle valutazioni di interi programmi, ma su valutazioni che pongono sotto scrutinio singoli interventi o gruppi di interventi intorno ad un singolo tema, obiettivo o risultato atteso, da indagare in profondità.

Figura 1. I cicli di programmazione e valutazione



Fonte: adattamento da European Commission, 2016:101

Valutare interventi conclusi o trarre informazioni dalle valutazioni di interventi in corso ha senso anche quando si desidera comprendere meglio relativamente a “interventi innovativi”: in questo modo è possibile arrivare ad una conoscenza profonda degli elementi positivi che esistevano in precedenti interventi in campi simili (elementi su cui costruire e da non danneggiare nel nuovo intervento), dei motivi che hanno portato alle insoddisfacenti performance incontrate nel passato (e che hanno condotto alle innovazioni) e degli interessi in gioco (quelli che potrebbero sostenere e quelli che potrebbero contrastare le innovazioni).

Nel pianificare le attività valutative all'interno dei Piani delle Valutazioni va, quindi, ricordato che **non è mai necessario attendere la conclusione degli interventi in corso per elaborare e utilizzare conoscenza valutativa utile e significativa.**

Box 1 La valutazione in itinere

Per *valutazione in itinere* e *intermedia* ⁽ⁱ⁾ si intendono le attività valutative svolte durante l'implementazione di un intervento con la prevalente finalità di creare conoscenza utilizzabile dall'amministrazione per il miglior raggiungimento (in termini di efficienza ed efficacia) degli obiettivi. Per numerosi periodi di programmazione, le valutazioni in itinere o intermedie hanno costituito la maggior parte delle pratiche valutative realizzate. Infatti, i regolamenti comunitari attribuivano la valutazione ex post principalmente alla responsabilità della Commissione; le Amministrazioni nazionali potevano procedere a condurre tali valutazioni, ma non erano tenute a farlo.

Di solito si definisce *in itinere* una valutazione che segue nel tempo una porzione significativa dell'implementazione e *intermedia* una valutazione che viene attivata in un determinato momento dell'implementazione (p.es., ma non necessariamente, a metà percorso). Nel prosieguo, si usa il termine in itinere per indicare entrambi i tipi di valutazione.

L'intento della valutazione in itinere è prettamente formativo: implica l'intenzione e la possibilità di operare aggiustamenti nell'intervento o nelle modalità di attuazione nel caso si osservino scostamenti rispetto a quanto previsto, oppure le circostanze siano variate in modo da consigliare nuove analisi e possibili mutamenti nell'intervento.

La valutazione in itinere analizza dati, informazioni e costruisce giudizi sulle modalità di selezione (dei progetti, degli interlocutori, dei beneficiari, etc.),⁽ⁱⁱ⁾ sui processi di attuazione, sui meccanismi innescati presso i destinatari potenziali ed effettivi (e altri gruppi) e sui risultati apprezzabili già durante l'implementazione.

E' importante mantenere chiara la distinzione tra valutazione in itinere e monitoraggio.

La valutazione in itinere consiste in ricerca sui primi esiti di alcuni interventi e sui processi che essi innescano nell'economia e nella società, al fine di raccogliere evidenza per esprimere giudizi sugli interventi. Il monitoraggio, invece, è una pratica amministrativa di

responsabilità dei soggetti impegnati nell'attuazione, e riguarda la raccolta sistematica di dati (su risorse, procedure e output) e la sistematizzazione di dati esterni. Il monitoraggio fornisce dati che possono essere utilizzati nella gestione, nella rendicontazione di quanto accaduto (p.es., nei RAA) e nella divulgazione all'esterno dell'amministrazione delle caratteristiche dell'attuazione e delle sue realizzazioni, come accade con l'iniziativa di trasparenza OpenCoesione. Tali dati, combinati con altri derivanti da ricerche originali (dirette o desk), possono essere all'origine di domande valutative. Le due pratiche, infatti, sono collegate. La valutazione in itinere da una parte utilizza i dati provenienti dal monitoraggio (dati di tipo finanziario⁽ⁱⁱⁱ⁾ procedurale,^(iv) sui contratti,^(v) e sugli output) per produrre conoscenza e giudizi. Dall'altra, produce conoscenza sulla qualità dei dati di monitoraggio e sui legami tra le varie parti dell'intervento, conoscenza che può essere utilizzata per migliorare il sistema di monitoraggio dell'intervento corrente e per costruire nuovi sistemi per interventi futuri.

I risultati conoscitivi e i giudizi prodotti dalla valutazione in itinere possono poi essere utilizzati nelle successive valutazioni ex post ed ex ante di interventi simili. La valutazione in itinere produce una fonte essenziale di informazioni, indicando la misura in cui gli obiettivi appaiono raggiunti/raggiungibili, individuando precocemente potenziali problemi e segnalando la necessità di adattamenti della politica, programma o progetto, per assicurarne il successo.

Occorre valutare attentamente il costo opportunità della raccolta di dati e informazioni necessarie: è importante essere frugali anche nella raccolta e produzione di dati. I responsabili delle valutazioni devono organizzarne la tempistica in modo che i risultati delle valutazioni arrivino agli utilizzatori nei momenti più opportuni.

Poiché è contemporanea all'attuazione, in principio la valutazione in itinere può essere organizzata in modo da creare un rapporto stabile tra team di valutazione e staff di attuazione: in questo modo può indurre più facilmente forme di utilizzazione di processo (*process use*), indotte dai processi di auto-riflessione provocati dalle attività legate alla valutazione (p.es., organizzare dati, essere intervistati, rispondere a questionari) e dalle interazioni formali (p.es., presentazioni di risultati preliminari) e informali con i valutatori.

(i) Il Glossario del gruppo tematico "Metodi e tecniche" dell'AIV riporta entrambe le voci, così come il glossario EVALSED, mentre Better Evaluation (<http://www.betterevaluation.org/en/node/5283>) e il glossario OCSE-DAC (<https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>) parlano solo di valutazione intermedia. Il box utilizza e combina idee e materiali provenienti da queste fonti.

(ii) Per esempio, nei casi di programmi infrastrutturali, come vengono scelte le infrastrutture da finanziare e realizzare, oppure, nei casi in cui l'attuazione di un programma o di una politica avviene tramite una serie di attività orientate a fornire incentivi e/o formazione (quindi si esplica tramite più bandi o corsi di formazione), si analizzano le procedure e i criteri di selezione dei beneficiari per verificare che incentivi e che segnali danno ai potenziali destinatari e all'ambiente in cui questi si muovono (p.es., al mercato o a gruppi sociali), che tipo di destinatari effettivamente selezionano e, quindi, che tipo di esiti realizzano e a vantaggio di chi.

(iii) Il monitoraggio finanziario dovrebbe assicurare informazioni periodiche sullo stato di avanzamento della spesa sostenuta, sulle previsioni di spesa per l'anno in corso e sulle variazioni rispetto a quanto programmato. Dal punto di vista della contabilità pubblica, possono essere messi in evidenza i rapporti tipici delle grandezze di bilancio, ossia impegnato su stanziato, pagato su impegnato.

(iv) Il monitoraggio di tipo procedurale dovrebbe tenere traccia (rispetto ad un percorso definito ex ante) della tempistica di espletamento di atti amministrativi necessari per l'attuazione della politica, del programma o progetto.

(v) Per i casi in cui la realizzazione di una politica, di un programma o di un progetto implichi la sottoscrizione di contratti con terzi, il monitoraggio procedurale potrebbe prevedere parti dedicate all'osservazione di determinati contratti con la finalità di assicurare l'adempimento degli obblighi contrattuali da parte di terze parti (per esempio nel fornire dei servizi o beni). Nel caso in cui non vengano rispettati i termini contrattuali, la stazione appaltante dovrebbe applicare i meccanismi sanzionatori che auspicabilmente siano stati previsti nel contratto.

2. Cosa si può chiedere alle valutazioni: tipi di domande

Le pratiche valutative sono, inerentemente, serventi rispetto ai processi decisionali collettivi e organizzativi sugli interventi pubblici. Devono, pertanto, soddisfare le esigenze conoscitive delle Autorità responsabili dei programmi (nel gergo comunitario: le Autorità di Gestione), delle strutture delle Amministrazioni a vario titolo coinvolte in un determinato intervento, del pubblico, del partenariato istituzionale ed economico-sociale, dei policy maker e delle persone che traggono vantaggi o vengono danneggiate dall'intervento. Ciascuna valutazione, quindi, deve rispondere a domande poste da un sottoinsieme di questi soggetti ed entità. Questo implica che, sia nella definizione del Piano delle Valutazioni, sia nel passaggio dal Piano alla conduzione della valutazione, i soggetti responsabili della funzione valutativa (Responsabile della valutazione, Nucleo di Valutazione) devono coinvolgere gli attori interessati all'intervento (stakeholder). Non è necessario che gli stakeholder esprimano esigenze valutative sotto forma di domande compiute: sarà cura del Responsabile della valutazione registrare, cogliere e interpretarne le esigenze valutative. Il team di valutazione, poi, rielaborerà a più riprese le domande, ma sempre in modo da avere un punto di riferimento chiaro per il suo lavoro.

Le domande di valutazione sono veri e propri quesiti sugli esiti o le caratteristiche di interventi pubblici: sono formulate come domande, evitando forme cui la risposta è un sì o un no.² Ad esempio, nel caso di una misura di voucher per servizi di cura all'infanzia, alcune domande di

² “Le domande di valutazione sono gli interrogativi che il committente formula e il valutatore rielabora su alcuni aspetti dell'oggetto della valutazione Le domande possono riguardare i risultati (effetti e impatti, per chi, in che modo) o i processi (differenze nella implementazione rispetto alle modalità di attuazione previste nel programma) e possono richiedere una descrizione, l'individuazione di rapporti di causa effetto, una spiegazione o un giudizio rispetto ad un criterio, p.es., rispetto alla rilevanza (risposta a bisogni effettivamente riconosciuti), all'efficacia (rispondenza degli esiti rispetto agli obiettivi prefissati), ecc.” LVD, 2017:7.

valutazione potrebbero essere: quali sono stati gli effetti dell'intervento sulla partecipazione al mercato del lavoro delle giovani madri single? Quali sono stati gli effetti dell'intervento sulla stabilizzazione dell'offerta di servizi all'infanzia evoluti? Come si differenzia l'attuazione dell'intervento in ambiti urbani e non urbani? Quali sono le conseguenze della differente attuazione nei vari ambiti? Quanto spazio effettivo di manovra lascia la strutturazione della *governance* agli attori locali?

Le domande di valutazione guidano la valutazione in tutte le sue fasi: dalla decisione su cosa valutare (e cosa no), alla definizione del disegno di valutazione, dalla conduzione delle attività di ricerca, fino alla fase in cui si diffondono i risultati conoscitivi della valutazione e si utilizza la conoscenza creata (European Commission, 2016). Insieme ad altri elementi (p.es., alle caratteristiche degli interventi), le domande valutative entrano, infatti, nell'individuazione degli approcci³ e dei metodi più appropriati (Stern, 2015:11, Marchesi et al, 2011). **Non esiste una corrispondenza univoca tra domande e approcci** e, men che meno, tra domande di valutazione e metodi: alla stessa domanda (p.es., sugli impatti) si può rispondere con vari approcci e con varie combinazioni di metodi. E' fortemente sconsigliabile mescolare alle domande di valutazione anche l'indicazione di metodi o approcci da seguire in modo chiuso. Va, infatti, chiarito che l'accento recente della discussione in relazione alla esigenza di indagare di più sugli effetti degli interventi⁴ non richiama in modo univoco approcci e metodi, ma intende spingere a interrogarsi di più e, soprattutto, in modo non generico sugli esiti. Le proposte su approcci e metodi vanno lasciate alla creatività dei team di valutazione: responsabilità delle Amministrazioni è, piuttosto, quella di predisporre tempo e risorse umane competenti e motivate che possano realizzare una interlocuzione significativa su come sarà costruita e condotta la valutazione.

In sintesi, è partendo dalle domande di valutazione che si prendono le decisioni relative alle modalità organizzative delle valutazioni. Scegliere quali domande porre alla valutazione ha riflessi su quello che la valutazione ci può dire e sui suoi limiti.

Domande generiche, troppo ampie o che non corrispondono ad effettive e sentite esigenze conoscitive difficilmente generano valutazioni di elevata qualità ed utilità (Sistema Nazionale di Valutazione, 2005:23). "E' impossibile sopravvalutare l'importanza delle domande di valutazione in una valutazione. La tentazione, altrimenti, è di raccogliere gran quantità di dati e di produrre indicatori anche tecnicamente sofisticati che contribuiscono poco alla pratica o alla politica" (European Commission, 2013:58).

³ "L'approccio valutativo è un framework generale per osservare, esplorare e rielaborare alcuni aspetti della realtà sociale che risultano di interesse per la valutazione – dal punto di vista dei committenti, dei policy maker, dei beneficiari, dei valutatori – e che, nella pratica della ricerca valutativa, è orientato dal modo in cui si attribuisce il valore all'intervento da valutare e ai suoi esiti e si traduce in una serie ragionata di scelte procedurali di tipo tecnico-metodologico e, dunque, in un modus operandi specifico che è "costruito su misura del programma da valutare" (Rossi, Freeman e Lipsey, 2003) e che ha la finalità di rispondere alle domande valutative formulate" (LVD, 2017:5).

⁴ Nel linguaggio utilizzato più di recente in sede comunitaria, ad esempio, si invoca molto la necessità di condurre più valutazioni sui risultati e gli impatti degli interventi.

Di solito, una singola valutazione può rispondere congiuntamente a più domande (Stern, 2015:13). Purché le domande non siano in numero tale da disperdere gli sforzi del team di valutazione e l'attenzione degli stakeholder, avere più di una domanda è da incoraggiare, perché rende la valutazione potenzialmente utile a più stakeholder. Alla pluralità di domande si risponde combinando gli approcci (Stame, 2016; Stern, 2015:12; Marchesi et al, 2011).

Durante la valutazione, le domande possono cambiare: da una parte, gli interessi degli stakeholder, il focus del dibattito pubblico o le esigenze che hanno portato ad intraprendere la valutazione possono mutare in ragione di fatti nuovi che acquisiscono attenzione ovvero per la maturazione di nuovi convincimenti in coloro che le hanno espresse. Dall'altra, è il processo valutativo stesso – l'interazione con gli stakeholder, l'avanzare della conoscenza durante la ricerca, la scoperta di interazioni prima sconosciute con altri interventi o fenomeni, l'individuazione delle caratteristiche dei gruppi sociali ed economici coinvolti – che fa emergere nuove domande.

Nel definire il “disegno di valutazione” (la combinazione di domande, approcci e metodi per rispondervi e modalità e tempistica di restituzione dei risultati conoscitivi),⁵ i responsabili della gestione tecnica e il team di valutazione devono tenere conto del carattere emergente delle domande valutative – che è, poi, comune alla buona ricerca e alla buona pratica di attuazione. Questo si ottiene con disegni di valutazione che prevedano momenti di riflessione comune e possibilità di effettuare rimodulazioni, ove necessario e nei limiti del fattibile. E' necessario che i soggetti che ne assicurano la gestione tecnica proteggano la valutazione da cambiamenti troppo frequenti e repentini nelle domande, in modo da preservarne la fattibilità e la qualità e da non renderla eccessivamente onerosa per il team di valutazione.

Le domande di valutazione hanno le seguenti caratteristiche:⁶

- Si riferiscono ad interventi⁷ di natura pubblica – messi in atto da soggetti pubblici o privati e, più spesso, in complesse configurazioni di governance in cui soggetti pubblici e privati interagiscono;

⁵ Il valutatore, interno o esterno, elabora il disegno di valutazione all'inizio del suo lavoro, in modo da condividere con gli stakeholder le domande di valutazione cui tenderà di dare risposta, le modalità (approcci, metodi, tecniche) che utilizzerà per condurre la ricerca, le modalità di coinvolgimento nell'ambito della valutazione dei gruppi e soggetti interessati, e la tempistica e modalità di restituzione e discussione dei risultati. Di solito, sul disegno di valutazione si instaura un dialogo con il committente o, meglio, con i soggetti che assicurano la gestione tecnica della valutazione e il presidio della qualità della valutazione e dell'autonomia del valutatore. Il disegno di valutazione, naturalmente, può essere precisato nel corso della valutazione e, all'occasione, rivisto. “Il disegno della valutazione è un piano operativo che indica i passi che si intende seguire al fine di valutare un intervento e restituirne i risultati” (LVD, 2017:7).

⁶ Il testo che segue rielabora materiale contenuto nelle Linee Guida sulla valutazione della DG NEAR (Commissione Europea, 2016).

⁷ Tale specificazione potrebbe apparire pleonastica, ma non lo è. Esigenze conoscitive legittime nel *policy making*, ma che non sono in senso stretto valutazione, possono riguardare ad es. le determinanti di equilibri naturali-tendenze osservati (ad es. una domanda conoscitiva che abbia ad oggetto l'indagine delle determinanti di fenomeni su cui la policy vorrebbe intervenire: *Perché aumentano gli homeless nelle città? Cosa impedisce alle imprese di raggiungere una dimensione maggiore? Perché la burocrazia è così lenta? Perché i giovani laureati più brillanti se ne vanno?*). Questo tipo di quesiti è certamente di grande rilievo e

- Richiedono la produzione di conoscenza originale tramite ricerca diretta e di campo e/o desk;
- Sono finalizzate ad un'utilizzazione della conoscenza creata (vedi paragrafi successivi);
- Includono, esplicitamente o implicitamente, la richiesta di un giudizio basato sulle evidenze raccolte;
- Riguardano elementi (risultati, impatti) che sono almeno in parte fuori dal controllo dell'Amministrazione responsabile per l'intervento valutato: risultati e impatti, infatti, scaturiscono dall'interazione dell'azione pubblica con le strategie e i comportamenti di individui, imprese, organizzazioni che operano al di fuori dell'Amministrazione e con essa interagiscono.

Esistono vari tipi di domande di valutazione:

- **Descrittive:** riguardano i cambiamenti positivi e negativi, attesi o inattesi, direttamente o indirettamente legati all'intervento, che sono avvenuti;
- **Causali:** riguardano la connessione tra l'intervento e i cambiamenti rilevati. Possono richiedere una spiegazione di quello che è accaduto; oppure chiedere se è stato l'intervento da valutare a causare il cambiamento rilevato e richiedere di quantificare quanto del cambiamento osservato è stato causato dall'intervento; oppure, possono chiedere se e come l'intervento ha contribuito a determinare un cambiamento.
- **Normative:** chiedono se l'intervento soddisfa un criterio (p.es., efficacia, efficienza, etc.. La tavola 1 espone quelli più rilevanti per le valutazioni nell'ambito della Politica di coesione). I criteri di valutazione sono espressi come relazione tra un elemento di un intervento (p.es., impatti) e un altro aspetto, che può essere interno all'intervento (p.es., obiettivi o risorse) o esterno (p.es., sostenibilità nel tempo).

Tavola 1. Alcuni criteri di valutazione per domande normative

Rilevanza	Appropriatezza degli obiettivi espliciti di un intervento rispetto ai fabbisogni (European Commission, 2013:34). Il documento dell'OCSE-DAC attribuisce una portata più ampia a questo criterio, includendovi anche il rapporto tra strumenti e obiettivi (che in altri casi è definito come coerenza interna).
-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

l'acquisizione di conoscenze sugli equilibri o tendenze osservati sono fondamentali nel *policy making*, ma si tratta di indagini e ricerche di natura differente dalla valutazione di un intervento pubblico.

Efficacia	Corrispondenza tra gli esiti di un intervento e gli obiettivi che erano stati esplicitati. Nel caso delle politiche di coesione (comunitarie e nazionali), tra gli obiettivi da considerare c'è sempre anche quello istitutivo delle politiche stesse: ⁸ l'obiettivo generale di riduzione di disparità economiche, sociali e territoriali, che costituisce il motivo della disponibilità di risorse pubbliche. Sebbene in pratica si tratti di politiche miste che hanno, nel tempo, incluso e finanziato anche altri obiettivi, di natura diversa, la loro valutazione e l'espressione di domande valutative pertinenti non dovrebbe mai prescindere dall'interrogarsi in modo diretto, ovvero dal considerare nei criteri di giudizio applicabili, la loro effettiva funzionalità agli "obiettivi di mandato". La categoria di efficacia, quindi, si sovrappone e contamina reciprocamente con quella di equità (vedi più sotto nella tavola), pur mantenendo ciascuna uno specifico contenuto.
Efficienza	Relazione tra le risorse impiegate e i cambiamenti indotti. Le risorse includono quelle finanziarie, umane, tempo, etc. (European Commission, 2015).
Sostenibilità	Permanenza degli esiti una volta che l'intervento è completato e discontinuato. Ha varie dimensioni: ambientale, finanziaria, istituzionale. E' difficile da valutare, eccetto che nelle valutazioni ex post condotte anni dopo la fine degli interventi. E', spesso, difficile identificare interventi che davvero vengono interrotti – è più facile apprezzare cosa accada durante le numerose interruzioni cui gli interventi vanno soggetti, p.es., tra un periodo di programmazione e l'altro o tra un bando e l'altro.
Coerenza	Ha due significati: coerenza interna (come gli elementi dell'intervento sono collegati tra loro) ed esterna (coerenza con altri interventi).
Utilità	Connessione tra esiti dell'intervento e fabbisogni.
Equità sociale, etnica, di genere e territoriale	Capacità di un intervento di riequilibrare disuguaglianze sociali, di genere o territoriali. Si tratta di domande che dovrebbero far parte di qualsiasi valutazione, anche di politiche che esulano dalle politiche di coesione: anche se non vengono chieste, i valutatori dovrebbero incorporarle nel loro disegno di ricerca (Greene et al., 2006). Oltre che da un punto di vista etico, esplorare la dimensione dell'equità ha anche altri risvolti: innanzitutto, nell'indagare la distribuzione dei benefici, chiarisce il supporto o contrasto che l'intervento incontra. Inoltre, fornisce elementi utili per rispondere a domande relative alla sostenibilità.

Fonte: adattamento da Commissione Europea, 2016

⁸ Le politiche di coesione impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di attenuare e rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita, benessere e inclusione sociale di cittadini e comunità e promuovere la coesione economica fra i territori. Gli interventi delle politiche di coesione traggono fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono interventi dedicati per promuovere uno "sviluppo armonico" (Trattato UE) e per "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (Costituzione italiana).

In ogni caso e tornando a un discorso più complessivo, qualsiasi tipo di domanda si decida di porre alla valutazione, la cosa più importante è essere disponibili ad **ascoltare la risposta, qualsiasi essa sia, a rispettarla e prestarvi seria attenzione.**

3. A cosa serve valutare? Tipi di uso delle valutazioni

Gli orientamenti nazionali per la valutazione della politica di coesione sono stati incentrati sul concetto di uso delle valutazioni fin dal 2002, quando utilizzabilità e uso effettivo furono posti come primo criterio della qualità delle valutazioni (Sistema Nazionale di Valutazione, 2002: 8 e 11), in coerenza, peraltro, con quanto accade a livello internazionale. Gli standard per la valutazione della American Evaluation Association, ad esempio, considerano l'utilità come primo principio fin dal 1982 (Stame, 2016).

A fronte di tale attenzione, tuttavia, risultano poche evidenze di uso effettivo delle valutazioni prodotte. Da una parte, i valutatori, infatti, esprimono frustrazione rispetto al fatto che il risultato del loro lavoro non entri nella formazione delle decisioni sugli interventi pubblici. Dall'altra, i responsabili di coordinamento, programmazione e attuazione spesso percepiscono le pratiche valutative come un adempimento, un'imposizione che detrae risorse (non solo finanziarie, ma anche di attenzione, tempo, risorse umane) rispetto ad altre attività considerate più importanti e urgenti.

Questo è particolarmente vero nell'ambito della politica di coesione, che pure è una delle politiche maggiormente valutate, a causa dell'esistenza di requisiti che richiedono che attività di valutazione siano svolte a cura delle Amministrazioni che programmano e attuano gli interventi all'interno di un sistema di programmazione e attuazione molto complesso. Questo apparente paradosso, anche se in parte risulta proprio dall'imposizione di un sistema di valutazione improntato all'uso strumentale da parte di soggetti apicali (Højlund, 2014), rientra in una situazione generale che ha, negli anni, stimolato ricerca e riflessione.

Orientamenti recenti, tuttavia, pongono l'accento sul concetto di *influenza* che le valutazioni riescono ad avere sul dibattito pubblico e sul comportamento degli attori, piuttosto che sulle varie forme di uso (vedi di seguito). Si tratta di un approccio che, improntato ad una certa "modestia" nelle ambizioni, consente, in realtà, di considerare la valutazione, realisticamente, all'interno delle varie fonti di informazioni e di influenza sulle pratiche di policy.

Sono di seguito esposti alcuni concetti generali relativi all'uso delle valutazioni.

Esistono **vari tipi di uso delle valutazioni**, identificati diversamente da vari autori:

- **Strumentale:** decisori a vari livelli (apicale o di attuazione) modificano (o confermano o interrompono) gli interventi sulla base dei risultati delle valutazioni.
- **Concettuale:** la valutazione (i risultati della valutazione o ciò che avviene durante il processo valutativo) consente agli stakeholder di comprendere l'intervento in modo diverso.
- **Illuminativo:** la valutazione porta ad un avanzamento generale nella comprensione del settore/tema/processo sociale ed economico.

- **Simbolico:** i decisori utilizzano la valutazione per giustificare decisioni già assunte e convincimenti pregressi.
- **Legittimante:** il fatto stesso di essere valutati o di condurre o far condurre valutazioni viene utilizzato per legittimare un'organizzazione.
- **Persuasivo:** i risultati della valutazione (spesso scelti ad hoc) sono utilizzati nelle interazioni tra Amministrazioni (o all'interno delle Amministrazioni), per sostenere proprie posizioni o demolire quelle degli interlocutori.
- **Strategico:** la valutazione è utilizzata per avanzare proposte (fare advocacy) in relazione ad altri interventi o argomenti, e non all'intervento o all'organizzazione cui è direttamente legata la valutazione (Højlund, 2014:432).

L'uso può avvenire:

- Dopo la fine del processo di valutazione o
- mentre la valutazione è in corso: si parla allora di **uso di processo (process use)**. Alcuni autori inseriscono l'uso di processo tra i tipi di uso. Più che sostanziare una categoria a parte, tuttavia, il termine si riferisce al momento in cui l'uso avviene. Infatti, vari tipi di uso (strumentale o legittimante o concettuale, etc.) possono avvenire sia durante il processo, sia dopo la conclusione della valutazione.

L'uso può, quindi, avvenire durante il processo valutativo o alla fine. In qualche caso può accadere addirittura prima dell'inizio delle valutazioni, come nel caso dell'uso legittimante della valutazione: un esempio è la redazione di Piani delle Valutazioni che poi non necessariamente, o con molta lentezza, sono attuati.

L'uso di processo può avvenire in modo imprevisto e non rilevato oppure in modo esplicitamente organizzato, come nel caso della Utilization Focused Evaluation (Patton, 2008), o nelle intenzioni che ispirano l'impianto delle valutazioni della politica di coesione.

Si possono utilizzare:

- i risultati della valutazione: evidenze, conclusioni, giudizi, raccomandazioni (Owen, 2007), che siano incarnati in un prodotto di restituzione e divulgazione (rapporto di valutazione, infografica, video, presentazione in pubblico, etc.) oppure trasferiti in interazioni formali o informali di altro tipo.
- altri elementi della valutazione: il fatto stesso di intraprendere una valutazione può essere utilizzato, così come i processi che la valutazione innesca (ad esempio, l'individuazione e il contatto con gli stakeholder, la creazione di rapporti tra loro, fino alla creazione e nutrimento di una comunità che dibatte e riflette). Altri elementi che possono essere utilizzati sono le modalità con cui il team di valutazione svolge compiti come la rielaborazione delle domande valutative, la discussione e presentazione del disegno o la restituzione (p.es., restituzioni di gruppo) oppure, ancora, quelle con cui l'Amministrazione organizza la gestione tecnica e le attività di sostegno della qualità della valutazione (p.es., chi compone lo Steering Group).

Tutti i soggetti coinvolti negli interventi pubblici o che vi sono interessati possono usare le valutazioni. Nel caso delle politiche di coesione:

- i decisori politici,
- le AdG e le altre parti delle strutture amministrative,
- i soggetti del coordinamento dei programmi e della loro attuazione a livello nazionale (Dipartimento per la coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale) e comunitario (la Commissione),
- il partenariato sociale e istituzionale,
- gli attori,
- i destinatari degli interventi,
- gruppi rappresentativi di interessi sociali, più o meno organizzati,
- il pubblico in generale.

Il modo in cui sono normati e organizzati i processi valutativi influenza anche quale tipo di attori utilizza le valutazioni: p.es., la creazione di un sistema di valutazione (*evaluation system*)⁹ appare favorire l'uso all'interno delle strutture burocratiche e non presso i decisori politici. Il sistema di valutazione costruito nell'ambito della politica di coesione è orientato ad un uso da parte dei decisori apicali nell'ambito delle Amministrazioni. Tale uso, tuttavia, raramente avviene, come è da attendersi data la natura delle decisioni e il sistema di incentivi - nelle relazioni tra le amministrazioni e al loro interno - che focalizzano l'attenzione di tutti gli attori, inclusi quelli del partenariato, su procedure, spesa e tempi delle realizzazioni, piuttosto che sugli esiti degli interventi.

Nell'ambito della politica di coesione, probabilmente, l'uso avviene più frequentemente sotto forma di uso di processo, soprattutto presso i decisori diffusi, non necessariamente apicali, coinvolti nelle valutazioni come soggetti che trasferiscono informazioni (attraverso raccolte di documentazione oppure mediante interviste, somministrazione di questionari, incontri formali e informali): attori e destinatari. Amministrazioni e Nuclei, nel costruire e gestire i processi valutativi, devono ben considerare questa circostanza e facilitare la soddisfazione delle esigenze conoscitive di tutti questi soggetti.

⁹ Le caratteristiche di un *evaluation system* sono quattro. Innanzitutto, i soggetti condividono gli obiettivi della funzione di valutazione e i mezzi con cui perseguirli. In secondo luogo, la funzione è formalmente istituzionalizzata con la definizione di unità di valutazione che hanno la responsabilità di preparare, attuare e assicurare la gestione tecnica alle valutazioni. Inoltre, caratteristica di un sistema di valutazione è essere permanente, nel duplice senso che esso non ha un orizzonte temporale prestabilito e che le valutazioni sono condotte in modo continuo e sistematico e sono collegate le une con le altre. Infine, l'ultima caratteristica riguarda l'esistenza di una connessione tra la pianificazione delle valutazioni e il ciclo di programmazione dell'organizzazione o degli interventi da valutare (Leew e Furubo, 2008, citati in Højlund, 2014:430).

Le Amministrazioni, con il supporto dei loro Nuclei, sono responsabili dell'organizzazione dei processi valutativi. Tale organizzazione parte dalla fase di identificazione delle esigenze conoscitive e dalle decisioni su come esse vadano soddisfatte (con una valutazione, oppure con un altro tipo di attività, p.es., l'analisi di dati di monitoraggio), per poi passare all'espressione e selezione delle domande per ciascuna valutazione, all'elaborazione del mandato¹⁰ (che va chiarito comunque, tanto nel caso di auto-valutazioni, quanto in quello di valutazioni condotte internamente oppure, ancora, nel caso di valutazioni commissionate a valutatori esterni), all'organizzazione e conduzione della gestione della valutazione e del rapporto con i valutatori e poi con gli altri soggetti coinvolti nella policy e, infine, alla divulgazione dei risultati conoscitivi. In tutte le decisioni che attengono a queste fasi, l'Amministrazione ha la responsabilità di focalizzare la propria attenzione sull'uso che si intende fare della valutazione – e massimizzare la possibilità di altri usi da parte di altri soggetti (per esempio, come prima richiamato, degli attuatori).

4. Come facilitare l'uso (e la richiesta) di valutazioni nei processi decisionali: alcuni modelli di riferimento

L'utilizzo dei risultati di valutazioni nei processi decisionali di vario tipo, sebbene sempre evocato, incontra ovunque ostacoli e difficoltà che non hanno necessariamente una natura intenzionale da parte dei decisori, ma sono connaturati alla natura dei processi decisionali. Questo paragrafo fornisce brevi elementi di inquadramento e presenta alcuni primi suggerimenti su cosa chiedere ai valutatori e come organizzarsi al proprio interno per coinvolgere varie tipologie di decisori (politici e amministrativi) sugli apprendimenti dalla valutazione e sulle potenzialità nel chiedere valutazioni.

Nel tempo e guardando al panorama internazionale, la promozione dell'uso delle valutazioni e dei loro risultati conoscitivi da parte di soggetti che possono essere direttamente coinvolti nella decisione, finanziamento e disegno di interventi si è strutturata attorno a due modelli "angolari-estremi". Grosso modo, tali modelli corrispondono a

1. quello che la letteratura in tema di uso definisce approccio dal lato della domanda, che opera, cioè dal lato degli enti/organizzazioni che chiedono e usano le valutazioni, e, quindi, opera sull'organizzazione delle pratiche valutative e della loro interazione con le pratiche programmatiche e attuative e

¹⁰ Nel caso di valutazioni affidate a soggetti esterni, la struttura amministrativa committente elabora un capitolato (anche definito Terms of Reference – ToR - nella pratica anglosassone) che indica cosa ci si aspetta dal gruppo assunto per realizzare la valutazione. Nelle pratiche osservate finora nell'ambito della valutazione della Politica di Coesione non sembra esserci una pratica analoga omogenea: la richiesta dell'Amministrazione può assumere forme molto varie. Si usa il termine "mandato di valutazione" come termine generale per ricomprendere tutte le varie forme (quindi anche i capitolati) in cui il soggetto che decide di procedere ad una valutazione comunica cosa si aspetta al gruppo che realizzerà la valutazione. L'addensarsi delle esperienze potrebbe convergere su uno snello documento con vari gradi di formalità che esprime in maniera sintetica (ed analoga ai Terms of Reference) le domande di valutazione e gli altri elementi fondamentali – tempistica, risorse di massima entro i cui limiti organizzare la valutazione, modalità di restituzione e diffusione (p.es., video, incontri, rapporti scritti, infografiche), informazioni sui dati disponibili e sugli impegni che la struttura committente assume nei confronti del gruppo che fa la valutazione.

2. approccio dal lato dell'offerta, che interviene, cioè, sulle pratiche adottate dai valutatori.

Il primo modello, che agisce dal lato della domanda e potremmo definire come “*uso normato delle valutazioni*,” prevede che ad una organizzazione che chiede, organizza e finanzia valutazioni (processo a sua volta normato) sia anche richiesto in modo piuttosto cogente di impegnarsi in un processo strutturato che dia seguito ai risultati conoscitivi ottenuti (c.d. *follow-up*). Tali richieste non si limitano a auspici e principi, ma si sostanziano in disposizioni formalizzate che descrivono per passi (*step*) il processo e le relative responsabilità nell'organizzazione. Tale processo prevede solitamente, dopo un primo screening della rilevanza delle valutazioni, una sequenza di azioni che coinvolge, come parte formalizzata del lavoro del personale dell'organizzazione, varie tipologie di destinatari d'uso e di facilitatori d'uso che sono, a loro volta, figure interne all'organizzazione medesima. Questo modello, tipico soprattutto delle organizzazioni internazionali multilaterali (come molte agenzie ONU), non nasce solo dall'esigenza interna di fare meglio e di perseguire con efficacia i valori statutari fondativi, ma anche da quella di fornire risposta (certamente non l'unica) per le possibili tensioni sull'uso delle risorse e come pratica che può contribuire al riconoscimento della serietà e utilità di ciascuna organizzazione presso alcune tipologie di pubblico più sensibili. Con tutti i difetti che hanno sempre i modelli “burocratizzati”, un vantaggio che questo modello potrebbe avere è la produzione di pratiche di “memoria.” Tali pratiche, nel tempo, possono contribuire a migliorare la compattezza e coerenza dell'azione dell'organizzazione. A seguito dell'iniziativa nota come “Better Regulation” (European Commission, 2017) anche la Commissione europea ha costruito (e sta facendo evolvere) un modello interno strutturato, valido per l'intera organizzazione, non solo per la richiesta e la realizzazione di valutazioni (in parte già esistente) ma anche per il loro follow-up. Tra i vari elementi presenti nel modello è qui d'interesse l'introduzione di: documenti elaborati dagli uffici della Commissione (staff working documents - SWD) dedicati a riassumere gli esiti delle valutazioni per tema o ambito di policy e che seguono un percorso prestabilito di composizione e validazione; una fase di disseminazione necessaria che non si riduce alla sola pubblicazione della documentazione (che, peraltro obbligatoria, copre i documenti prodotti durante l'intero processo valutativo, dai TOR ai Rapporti finali e ovviamente include gli SWD) e varie possibili azioni di seguito (follow-up).¹¹ Questo modello è focalizzato sul livello manageriale all'interno delle organizzazioni/amministrazioni, attribuisce l'obbligo di utilizzare la valutazione all'organizzazione/amministrazione che la richiede e gestisce: l'Amministrazione deve inserire i risultati delle valutazioni all'interno delle proprie pratiche e decisioni.

Il secondo approccio, che potremmo definire come “*valutazione costruita per l'uso*,” è ispirato sostanzialmente al concetto che se pure esistono sempre molti potenziali utilizzatori di conoscenza valutativa, nella realtà pratica ci sono utilizzatori primari (*intended users*) cui la valutazione può e deve parlare. Il team di valutazione, quindi, deve costruire il processo valutativo a questo scopo:

¹¹ “*Evaluation is not the end of the process. Completing the SWD and disseminating findings should stimulate discussion of the evaluation findings. In turn, this should lead to the identification of appropriate follow-up actions to put into practice the lessons learned and feed the evaluation findings into the next cycle of decision making. The evaluation results and recommendations must feed into the Annual Activity Reports and related follow up actions must be identified in the Annual Management Plans of the Commission Services*”. Da Better Regulation, 2015b: Tool #49 Follow up Action Plans http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_49_en.htm

parlare agli utilizzatori primari. Questo approccio si pone all'estremo opposto rispetto al modello precedente, perché presuppone sostanzialmente che il team di valutazione riconosca ex ante l'utilizzatore primario (decisore apicale, intermedio, operativo, etc.), che lo includa direttamente e formalmente nella committenza non formale e lo ingaggi in tutto il processo valutativo. L'utilizzatore primario sceglie, per sua volontà di adesione, un team di valutazione che prometta di riconoscerlo e, appunto, ingaggiarlo. A sua volta, il processo valutativo tiene conto delle esigenze conoscitive di tali utilizzatori, che sono esplicitamente identificati. Le esigenze conoscitive dell'utilizzatore primario possono anche essere non quelle più rilevanti da un punto di vista astratto o generale, ma sono quelle che guidano la valutazione, ferma restando la serietà e rigore metodologico della ricerca. Questa modalità di impostare la valutazione e lo sforzo che richiede a utilizzatori primari e valutatori offre qualche certezza in più in relazione al fatto che i risultati della valutazione siano presi in seria considerazione. Anche in questo caso, peraltro, non si tratta solo di un modello di principio, ma di una pratica strutturata che ha un suo, per così dire, protocollo di azione (Box 2).¹² In altri termini, in questo modello, l'utilizzatore-committente non solo paga per il servizio valutativo, ma anche per la sua possibilità di utilizzazione degli esiti conoscitivi nei processi decisionali di cui ha responsabilità e in questo impegna se stesso e il valutatore a seguire un percorso orientato all'uso.

Box 2 Utilization-Focused Evaluation (U-FE) Checklist (*)

La valutazione incentrata sull'uso (Utilization-Focused Evaluation) si basa sulla premessa che le valutazioni dovrebbero essere giudicate in base alla loro utilità e all'effettivo uso che ne viene fatto. Di conseguenza, è responsabilità dei valutatori facilitare il processo di valutazione ed elaborare il disegno di tutte le valutazioni considerando attentamente come ogni scelta, dall'inizio alla fine, influenzerà l'uso. L'uso delle valutazioni riguarda il modo in cui gli individui nel mondo reale si rapportano ai risultati delle valutazioni ed al modo in cui fanno esperienza del processo valutativo ed apprendono dal processo.

STEP

Step 1 Comprendere e costruire la disponibilità dell'organizzazione ad impegnarsi in una valutazione incentrata sull'uso.

Step 2 Comprendere e stimolare la disponibilità e competenza del team di valutazione a condurre una valutazione incentrata sull'uso.

Step 3 Identificare, organizzare e coinvolgere gli utilizzatori primari.

¹² Michael Quinn Patton – uno studioso rilevante nel dibattito sulla valutazione cui va il credito di aver sviluppato questo approccio sulla base della propria esperienza di ricerca – ha definito un inquadramento (frame) di processo per la *utilization focused evaluation (UFE)* che, sebbene incrementale rispetto alle esperienze via via accumulate, nel presentarsi come una sequenza di numerosi passi (step) di attività da costruire nella relazione tra utilizzatore e valutatore, costituisce un vero e proprio modello: http://www.betterevaluation.org/resource/guide/UFE_checklist

Step 4 Condurre un'analisi situazionale (analisi dell'organizzazione e strategica) con gli utilizzatori primari.

Step 5 Identificare le forme di utilizzazione primarie attraverso un chiarimento degli obiettivi prioritari della valutazione.

Step 6 Prendere in considerazione e predisporre modalità che favoriscano l'uso di processo, se del caso.

Step 7 Individuare le domande di valutazione prioritarie e focalizzare la valutazione su tali domande.

Step 8 Assicurarsi che le aree fondamentali della ricerca valutativa siano adeguatamente coperte.

Step 9 Identificare quale teoria del programma o teoria del cambiamento sia posta sotto scrutinio dalla valutazione.

Step 10 Accordarsi su metodi appropriati per generare risultati conoscitivi (findings) credibili e facilitare l'uso previsto da parte degli utilizzatori primari (i).

Step 11 Assicurarsi che gli utilizzatori primari comprendano l'esistenza di controversie che potrebbero insorgere riguardo i metodi applicati e le loro implicazioni (i).

Step 12 Esplorare, attraverso simulazioni, l'uso dei risultati della valutazione.

Step 13 Raccogliere i dati prestando attenzione all'uso potenziale.

Step 14 Organizzare e restituire i dati per consentirne l'uso da parte degli utilizzatori primari.

Step 15 Preparare un rapporto di valutazione che faciliti l'uso e diffondere i risultati conoscitivi più significativi per moltiplicare l'influenza della valutazione.

Step 16 Condurre azioni di follow-up insieme agli utilizzatori primari in modo da facilitare ed aumentare l'uso.

Step 17 Procedere ad una meta-valutazione dell'uso: rendere conto dei risultati valutativi in termini del loro uso, apprendere dall'esperienza e migliorarsi.

(*) Traduzione propria. La check list del processo organizzativo e attuativo di una valutazione costruita per l'uso presentata in questo box è quella di Patton, 2013 nella versione definita dall'autore a fini pratico-operativi (e basata su Patton, Essentials of Utilization-Focused Evaluation 2012, Sage Publications) di cui qui si riproduce tradotta in italiano solo la sequenza degli step. Il documento di utility completo che, in corrispondenza dei diversi step, chiarisce e dà indicazioni operative puntuali è disponibile on line sul sito Better Evaluation (vedi riferimenti bibliografici) a http://www.betterevaluation.org/resource/guide/UFE_checklist in lingua inglese.

(i) Un elemento assai interessante (ma non semplice) della check-list proposta da Patton riguarda il coinvolgimento e l'addestramento degli utilizzatori - committenti primari nella comprensione e dominio degli approcci-metodi applicati nella ricerca che cerca di coniugare semplicità di comprensione e rigore. Tale coinvolgimento mira ad abilitarli a comprendere potenzialità e limiti dei metodi di ricerca applicabili/applicati in modo che gli utilizzatori possano considerare consapevolmente i risultati e quindi essere preparati al fatto che in generale la valutazione è utile, ma contestabile. Il tema – che può essere generalizzato anche a valutazioni che non seguono tale orientamento - è di particolare rilievo per le strutture tecniche responsabili dell'organizzazione, gestione e restituzione della valutazione perché segnala che - anche solo per il conflittuale dibattito su metodi - l'utilizzatore deve comprendere che (sia che gli esiti della valutazione gli piacciono o meno) la ricerca sociale multidisciplinare ha sempre pregi e limiti.

5. Come facilitare l'uso (e la richiesta) di valutazioni nei processi decisionali: alcune considerazioni e riflessioni più pratiche e sul caso italiano

Rispetto ai due modelli-approcci angolari sinterizzati nel paragrafo precedente, noi in Italia ci troviamo per quanto riguarda l'uso della valutazione istituzionalizzata (cioè quella richiesta dalle Amministrazioni, per obbligo regolamentare, o, meno frequentemente, di propria iniziativa), in una vastissima “terra di mezzo” che richiede soprattutto molta sperimentazione pratica e creativa per interpretare le opportunità e la disponibilità di decisori-utilizzatori. Ci si può, certamente, ispirare ad alcuni degli elementi delle pratiche più strutturate esistenti.

Nelle Linee guida nazionali per i Piani di valutazione 14-20, nella consapevolezza della difficoltà del tema dell'utilizzazione, si erano date alcune preliminari linee di riflessione, dirette in particolare ai soggetti che curano il presidio dei processi valutativi nelle amministrazioni.¹³ Nell'azione del Sistema Nazionale di Valutazione, l'intera organizzazione della valutazione va finalizzata all'uso dei risultati conoscitivi. E' da qui che discendono gli elementi chiave: il rilievo dato alla gestione delle valutazioni come funzione di collegamento (*brokering*) tra il team di valutazione e l'Amministrazione, l'aver posto l'accento sulle domande di valutazione, la necessità di coinvolgere gli stakeholder (Sistema Nazionale di Valutazione, 2002), la focalizzazione delle valutazioni su singoli interventi o temi, piuttosto che sull'intero programma, la possibilità di scegliere liberamente, in base alle necessità, la tempistica delle valutazioni, la necessità di osservare cosa accade sui territori, in modo da portare informazioni che le Amministrazioni (e perfino i partner) potrebbero non avere, e la previsione di valutazioni locali.

E' bene chiarire, ancora una volta, che si sta parlando dell'uso della valutazione nei processi decisionali considerando, quindi, un uso cognitivo (concettuale o illuminativo, nella definizione del paragrafo 3) o strumentale diretto da parte di attori che hanno un qualche ruolo – piccolo o grande

¹³ “... un primo punto semplice è che per facilitare l'utilizzazione almeno da parte dei soggetti che hanno responsabilità di programmazione e attuazione è indispensabile organizzare momenti di riflessione interna, non di natura metodologica, ma sul merito. Il team stabile presso l'ADG dovrebbe farsi carico di organizzare questi momenti (seminari, workshop, presentazioni, ecc.) che sono innanzitutto diretti a costruire consapevolezza su quello che le valutazioni dicono. Inoltre, in alcuni casi, si può provare a organizzare momenti interpretativi mirati per tipologie diverse di audience internamente all'amministrazione, magari coniugando discussione su ricerche svolte e episodi di autovalutazione guidata. Si può pensare all'utilizzazione, inoltre, anche in fase di impostazione e conduzione delle valutazioni (richiedendo nei termini di riferimento specifici prodotti o momenti seminariali di confronto). A conclusione delle valutazioni, anche sulla base della considerazione pratica che molti degli utilizzatori che hanno compiti gestionali non hanno molto tempo per leggere rapporti lunghi, si può prevedere di far circolare note brevi nell'amministrazione che riportino alcune evidenze cruciali o che solo sollecitino curiosità a saperne di più”. Piani di Valutazione 2014-2020: indicazioni generali e breve guida ai materiali di orientamento disponibili, NOTA TECNICA NUVAP - NOVEMBRE 2015, par. 5.

che sia – nel definire o modificare lo scopo, la forma, l'intensità, il tempo, i destinatari degli interventi.¹⁴

Nella realtà, si prendono decisioni rilevanti sulle politiche continuamente e non solo nelle fasi più solenni e definite della formulazione di un programma o di riprogrammazione. Inoltre, assai raramente le decisioni anche su un tema molto specifico di policy sono olistiche e omnicomprensive. La forma di un intervento prima che esso arrivi sul terreno, anche nel caso di interventi che fanno parte di un programma vero e proprio come nel caso dei fondi strutturali, passa tipicamente prima per una decisione di finanziamento a grandi linee e poi viene via via specificata da decisioni sui criteri di selezione dei progetti, sulle modalità di raccolta dei progetti, sui tempi in cui si aprono opportunità, sulla frequenza delle stesse, sul tipo di attuttore, etc. Tali specificazioni, spesso, accadono ad opera di soggetti diversi: diverse Amministrazioni ed enti o diversi uffici all'interno di tali enti. Inoltre, nella realtà, su decisioni precedenti sovente si ritorna per modificarle, e questo accade a tutti gli stadi. Le decisioni si differenziano anche molto in relazione all'oggetto specifico: alcune decisioni una volta prese girano punti di non ritorno, altre sono tipicamente sequenziali e incrementali. Alcune decisioni sono prevedibili nel tempo in cui verranno prese, perché è noto, ad esempio, che una determinata misura si esaurisce e qualcuno deciderà sulla sua proroga, modifica o definitiva conclusione. Altre decisioni lo sono meno. A questa diversità e ampiezza delle decisioni corrisponde una varietà di tipologia di attori che decidono: alcuni ricoprono ruoli molto apicali e altri no. Lo spazio della decisione è quindi molto ampio, ma c'è un elemento – particolarmente caratterizzante il contesto italiano di grande densità istituzionale e di poteri che interagiscono tra loro nelle decisioni – importante da tenere presente: in generale i decisori, apicali o no, si sentono sempre costretti dal tempo decisionale, nel senso che questo viene sovente riportato come "costretto e limitato". Indipendentemente dal fatto che ciò sia oggettivamente corrispondente a realtà, se si vuole sperimentare nell'influenzare i decisori con i risultati della valutazione, l'ultima cosa da fare è tarare attività verso il trasferimento della conoscenza troppo a ridosso di momenti decisionali, soprattutto nel caso – come il nostro – in cui l'utilizzazione non è normata. Ovviamente fa eccezione la circostanza in cui sia il decisore a chiedere consiglio urgente basato sulla valutazione, ma anche questa ipotesi è poco realistica negli esiti di reale utilizzazione, considerando il fatto che un serio *advice* basato su evidenze valutative richiede tempo. Nondimeno, laddove si presentino, tali opportunità sono da cogliere al meglio dello sforzo possibile.

In teoria, comunque, lo spazio di apprendimento dalla valutazione, propedeutico rispetto all'utilizzazione cognitiva o strumentale da parte dei decisori, e quindi di potenziale utilizzazione per i decisori, non solo è molto ampio, ma è anche molto diversificato.

Allo stadio, ancora molto preliminare, della riflessione - che non potrà che progredire attraverso sperimentazioni che il SNV e la Rete dei Nuclei porteranno avanti – si può però suggerire che la via maestra per facilitare l'utilizzazione diretta dei risultati della valutazione nella decisione è quella

¹⁴ Esistono, infatti, altri attori, diversi dai decisori, che possono usare i risultati conoscitivi delle valutazioni. Un'importante corrente di pensiero ritiene che i decisori reagiscono di più al dibattito pubblico che alla valutazione e che, quindi, se la valutazione vuole influenzare la decisione deve cercare di farlo attraverso il dibattito pubblico.

di “pensarci prima e discutere di merito,” ovvero organizzare le valutazioni in modo da finalizzarle all’uso. Ovviamente sta soprattutto alle Amministrazioni creare lo spazio di legittimazione in cui le strutture tecniche deputate (come i Nuclei) possano agire per precostituire le basi pratiche per l'utilizzazione e ciò può richiedere uno sforzo ulteriore rispetto alle pratiche correnti. E' anche vero, però, che, pur con tutte le difficoltà prima richiamate, oggi nessuna organizzazione pubblica può negare l'importanza potenziale degli apprendimenti valutativi nel miglioramento dell'azione. Quindi, anche se il convincimento profondo può essere ancora instabile e non sufficientemente radicato, ci si attende che le Amministrazioni facilitino la costruzione di uno spazio di potenziale apprendimento dalla valutazione dando alle strutture tecniche l'agibilità necessaria per riempirlo di proposte e sperimentazione di pratiche. Peraltro, ancorché in modalità preliminari e forse ingenua, almeno per quanto riguarda i fondi SIE, la reportistica periodica dovuta richiede certamente di esplicitare il progresso sugli apprendimenti valutativi.¹⁵

Come detto, quindi, l'intero impianto della valutazione, nel framework costruito dall'AP e dall'azione del Sistema Nazionale di Valutazione, ha la finalità di facilitare l'uso delle valutazioni. Si riportano, qui, alcune focalizzazioni e azioni che possono favorire l'uso delle valutazioni.

Nella fase attuale, pertanto, tra le prime pratiche possibili vanno considerate:

A) Nel caso di **nuove valutazioni da realizzare**:

- L'arruolamento concreto in ciascuna valutazione di “decisori” interessati al tema in modo da stabilire momenti di loro partecipazione alla definizione puntuale dei quesiti e di partecipazione a fasi salienti del processo conoscitivo man mano che questo si svolge e di discussione dei risultati, con modalità congrue rispetto alle loro abitudini ed esigenze (rapide riunioni anche molto ristrette, uso di infografiche e materiali video).
- La previsione, tra gli output della valutazione, di prodotti dedicati ai quesiti propri dei decisori.
- La previsione, nelle riunioni di discussione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale (p.es., Comitati di Sorveglianza, ma non solo), di brevi presentazioni, possibilmente condotte con infografiche o strumenti visuali, sulle motivazioni, quesiti di valutazioni appena lanciate e se del caso primi esiti di valutazioni in corso – non inserite ad un punto specifico “valutazione” ma, piuttosto, quando si parla dei vari argomenti.
- La previsione di presentazioni dedicate allo staff di supporto diretto ai decisori a vari stadi della valutazione oltreché finali.
- Progettazione di seminari di discussione dedicati o con il coinvolgimento dei decisori.

¹⁵ Per i requisiti sulla reportistica nel caso dei programmi comunitari, si veda l'ALLEGATO 1 al documento Piani di Valutazione 2014-2020: indicazioni generali e breve guida ai materiali di orientamento disponibili, NOTA TECNICA NUVAP - NOVEMBRE 2015.

B) Nel caso di valutazioni già realizzate:

- La produzione, a cura del presidio tecnico deputato nell'amministrazione (per eccellenza il Nucleo), di brevi note su ciascuna valutazione ovvero su un insieme di valutazioni che si associano per tema che chiarisca esiti conoscitivi e, eventualmente, cenni sulla robustezza degli esiti stessi e dei limiti.
- Seminari di discussione dedicati con il coinvolgimento dei decisori.
- Richiesta di interazione diretta con i decisori per riunioni informali in cui raccontare motivazioni ed esiti della valutazione.
- La previsione, nelle riunioni di discussione con il partenariato istituzionale ed economico-sociale (p.es., Comitati di Sorveglianza), di brevi presentazioni, possibilmente condotte con infografiche o strumenti visuali, sugli esiti degli interventi – non inserite ad un punto specifico “valutazione” ma, piuttosto, quando si parla dei vari argomenti.

Sebbene molto vada sperimentato, e su questo si lavorerà, lo stato dell'arte suggerisce che non ci si trova più (per fortuna) in un'epoca in cui la valutazione era molto scarsa. L'ultimo ventennio ha visto anche in Italia una progressiva crescita di ricerca valutativa, in parte richiesta dalle istituzioni (nazionali ed europee) e in parte sforzo autonomo di soggetti di ricerca. Ci sono certamente molte nuove valutazioni da fare, ma esiste anche un bagaglio di risultati di ricerca, anche contrastanti, di interesse per i decisori che possono costituire oggetto di discussione. Le Autorità di gestione, nei confronti della propria amministrazione (Dipartimenti), e i soggetti del coordinamento (Dipartimento per la Coesione, Agenzia per la Coesione Territoriale) devono incentrare almeno una parte delle discussioni con il partenariato istituzionale ed economico-sociale sugli esiti degli interventi.

E' anche molto evidente dalla riflessione pratica sulle politiche che i decisori rilevanti e possibili interlocutori per l'uso della valutazione non sono solo quelli molto apicali. Nelle organizzazioni complesse, come sono le nostre Amministrazioni, molte decisioni o istruttorie per le decisioni sono prese da corpi decisionali intermedi (dallo staff dei decisori apicali a soggetti che prendono decisioni su aspetti solo apparentemente subordinati, quali i processi di implementazione o le regole di dettaglio), così come nelle politiche multilivello le decisioni che danno corpo agli interventi sono quelle prese nel quotidiano lavoro di attuazione, dagli attuatori (organizzazioni locali, front-line workers, etc.). Tali persone non sono da sottovalutare come interlocutori e protagonisti di un processo collettivo di sperimentazione e di apprendimento.

6. Assicurare la rilevanza delle valutazioni e favorire l'utilizzazione di risultati conoscitivi considerando l'insieme degli stakeholder

Per i temi che qui si stanno discutendo, una interessante caratteristica del modello delle politiche di coesione comunitarie, che però si estende sempre più ad altri ambiti di policy, è il

coinvolgimento del partenariato socio-economico nella costruzione e supervisione di molte decisioni sugli interventi.

Nella costruzione istituzionale della valutazione nel mondo delle politiche di coesione e dei fondi di investimento europei, i soggetti che rappresentano gli interessi che le politiche e gli interventi vanno a toccare non hanno solo, per influenzare i decisori, gli spazi del dibattito pubblico esterno e quelli che riescono a ritagliarsi di interlocuzione diretta, ma agiscono anche in uno spazio collettivo costruito e tutelato di confronto e dialogo con decisori di vario tipo.

Per certi versi, quindi, almeno nel modello comunitario, anche gli stakeholder socio-economici sono utilizzatori primari (*intended users*) e diretti della valutazione. Il ruolo pregnante del partenariato socio-economico ha una lunga tradizione nel modello comunitario. Nel ciclo corrente tale ruolo è anche ribadito dal cosiddetto Codice di condotta sul partenariato.¹⁶ Ciò suggerisce che nell'organizzare richiesta e uso della valutazione si deve prevedere il coinvolgimento di stakeholder del partenariato socio-economico interessati e competenti, fino al punto di considerarne un ruolo attivo anche in ciascuna specifica attività di valutazione fin dal momento dell'individuazione delle domande e poi lungo tutto il percorso. Tale coinvolgimento ad ampio spettro del partenariato nel suo complesso e anche di singoli partner socio-economici nella valutazione, non è, peraltro, solo richiesto da una piena adesione al "codice di condotta in tema di partenariato", ma è suggerita dall'esperienza pregressa. Tale esperienza ha indicato come la valutazione – per essere utile – deve trarre necessario orientamento da interessi conoscitivi reali che non sono espressi solo dai soggetti deputati al policy making o all'attuazione amministrativa (i cd. addetti ai lavori), ma anche e forse assai di più dai soggetti che rappresentano gli interessi e i bisogni che le politiche vorrebbero soddisfare.

Le modalità di coinvolgimento del partenariato nella valutazione, per essere veramente utili, sia al partenariato, sia all'amministrazione, non possono però essere solo rituali, né troppo circoscritte ad alcuni momenti. Anche in questo caso vi sono ampi spazi per sperimentare nuove pratiche. Tali pratiche devono, però, essere guidate dal fatto che, se si vuole mirare a un obiettivo di coinvolgimento più intenso di quanto costituisca una pur sincera consultazione o l'inclusione dei partner in uno steering group o la previsione che tra i compiti valutativi vi sia sempre un confronto con gli stakeholder rilevanti (come ormai sempre chiede la Commissione nei propri TOR per le valutazioni), occorre uno sforzo specifico che sia compreso come non rituale. Per richiedere ai/al partner un notevole impegno, è necessario che ci si faccia carico di organizzare uno spazio e una prospettiva in cui gli stakeholder/lo stakeholder interessato e competente per materia assuma uno status particolare e sostanzialmente di co-committente della valutazione e di presenza attiva nell'intero processo valutativo.

Va segnalato che tale impostazione è alla considerazione come guida di fondo per la definizione e la realizzazione del Piano delle valutazioni dell'Accordo di Partenariato. Tale Piano ha la caratteristica di non essere definito da un soggetto con compiti di programmazione e gestione diretta delle risorse ma, piuttosto, dal soggetto di coordinamento sulla sorveglianza strategica

¹⁶ Regolamento Delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

(DPCoe) e dalla sua struttura tecnica di riferimento (NUVAP) che, pertanto, per posizione devono necessariamente interpretare il proprio ruolo di committente e proponente di valutazioni nell'interesse conoscitivo dell'intero sistema.

Almeno per alcune valutazioni, questa impostazione può essere seguita anche da altri committenti e strutture tecniche di supporto, anche considerando che realizza una delle possibili modalità di interpretare in modo fecondo il codice di condotta sul partenariato che è un obbligo per l'intera comunità di decisori delle politiche di coesione. Vanno, però, anche considerati alcuni "caveat". Sebbene il coinvolgimento del partenariato socio-economico sia un certamente un valore, tale coinvolgimento va guidato con modalità che aiutino la comprensione della natura delle attività valutative, così come dei limiti e potenzialità dei metodi di ricerca. Se da un lato, gli stakeholder esprimono per posizione, ciascuno nel suo campo, interessi reali e punti di vista di frequente non già incorporati nella logica dell'intervento realizzato o in corso, dall'altro, proprio per questo, le loro istanze non sono trasponibili direttamente in quesiti conoscitivi affrontabili dalla valutazione o in pratiche robuste d'uso di conoscenza valutativa. Impegnarsi nel coinvolgimento dei partner socio-economici nella valutazione (in qualità di co-committenti e partecipanti alla gestione tecnica delle ricerche), quindi, non è una strada semplice: implica un lavoro dedicato che inizia nella fase di preparazione della valutazione e continua durante le fasi successive di realizzazione, diffusione dei risultati e utilizzazione. Tale lavoro, nel rimanere rispettoso delle questioni di merito che i partner portano all'attenzione, deve sollecitarli e arruolarli nel modo più corretto per evitare che la discussione sulla valutazione perda la sua natura di costruzione e uso di conoscenza sugli esiti degli interventi e divenga, invece, un'ulteriore arena in cui si discute di temi anche di rilievo, ma non pertinenti agli esercizi valutativi e di uso della conoscenza valutativa.

7. Richiesta e uso di valutazione da parte di attori locali e attuatori di interventi

Nella realtà di tutte le politiche, con buona pace di decisori apicali e intermedi anche importanti e riconosciuti, il grosso della storia che si realizza nel tempo è definita da chi gli interventi li realizza e le regole le applica, o, meglio, ridefinisce gli interventi nel momento propositivo e realizzativo e interpreta le regole. Questi soggetti, infatti, non hanno affatto un ruolo meramente meccanico, ma posseggono proprie visioni, teorie e interessi di tipo istituzionale. Gli attuatori, in generale, interpretano e modificano le politiche, gli interventi e anche i progetti apparentemente ben definiti a monte. Tali soggetti, nei loro contesti, hanno spesso ruoli di leadership riconosciuti.

L'impianto delle politiche multilivello, di fatto, affida a questi soggetti l'esito concreto di una decisione di finanziamento presa molto a monte della catena. Si tratta di sindaci, amministratori locali, presidi, dirigenti e operatori di cooperative locali e associazioni, manager di ASL, direttori di settore di partizioni amministrative, più o meno note, dell'articolazione concreta di modelli regionali o locali diversificati o solo rappresentanti della società civile organizzata che si industriano per intercettare e utilizzare fattivamente e concretamente risorse. La concettualizzazione della cd. governance multilivello li riconosce e ne intuisce il ruolo in molte sedi di discussione anche accesa, ma la pratica operativa delle politiche a una più ravvicinata osservazione non sempre li riconosce, pur dipendendo dalla loro opera per la sua concreta attuazione. La distanza rispetto al "centro" degli attori ai vari livelli nelle politiche di sviluppo e coesione territoriale, così come in tante politiche ordinarie, gioca un grande ruolo nel determinarne gli esiti, in positivo e in negativo. Singolarmente, questo appare quasi sempre rilevato con sorpresa.

L'Accordo di Partenariato (AP) segnala che anche questi soggetti e il loro punto di vista vanno considerati nell'organizzare la valutazione, e non solo perché sono anch'essi potenziali richiedenti e utilizzatori di conoscenza valutativa, ma perché possono a buona ragione fare parte di un processo di apprendimento complessivo che può contribuire ad avvicinare i vari livelli e la reciproca comprensione sui meccanismi – e sul ruolo che ciascuno gioca al proprio livello - nel determinare gli esiti delle politiche. Questi soggetti, pertanto, si trovano in una posizione particolarmente favorevole per utilizzare i risultati delle valutazioni (per ampliare le proprie conoscenze, per condurre negoziazioni e altre interazioni, per migliorare l'attuazione e gli esiti degli interventi, per legittimarsi) purché le valutazioni siano in grado di raccogliere le loro esigenze e risponderci (Tagle et al., 2016).

L'azione del SNV, iniziata nel 2007-2013, ha contribuito a sperimentare alcune pratiche di "valutazione locale"¹⁷ anche in partnership con alcune amministrazioni, quindi sia per adempiere alle previsioni dell'AP, sia perché è la realtà delle politiche che lo richiede.¹⁸ Chi mantiene il dominio delle risorse da dedicare alla valutazione (i titolari dei programmi) deve considerare questo aspetto nel definire o affinare i progetti di valutazione all'interno dei Piani delle Valutazioni.

Una riflessione specifica su come dare seguito concreto alla richiesta dell'AP sulla valutazione dal punto di vista locale è in corso da parte del coordinamento centrale per la Strategia Nazionale sulle Aree Interne.¹⁹ Molte altre sono le applicazioni possibili.

Non bisogna confondere la valutazione dal punto di vista locale con la valutazione degli strumenti di sviluppo locale comunque intesi. Valutare gli strumenti di sviluppo locale è certamente una ipotesi interessante e da considerare: riconsiderare a distanza di tempo strumenti di sviluppo locale lanciati e costruiti nei precedenti cicli di programmazione e finanziati con varie risorse è di sicuro fonte rilevante di apprendimento per tutti ed è auspicabile che si faccia. Tuttavia, non è questa la richiesta dell'AP quando segnala il rilievo di considerare vari punti di vista e non solo quello delle amministrazioni titolari di programmi nella richiesta di valutazione. Quello che l'AP segnala è che a parità di funzione conoscitiva teorica delle varie e legittime domande di valutazione (come presentate e definite nel paragrafo 2) conta molto il punto di vista di chi realizza gli interventi e quindi dei contenuti specifici e criteri di giudizio²⁰ cui le domande si riferiscono. Nel

¹⁷ La valutazione locale è, appunto, la valutazione svolta primariamente al servizio degli attori e delle coalizioni locali: può riguardare gli interventi che essi mettono in campo (http://www.dps.tesoro.it/valutazione/snv_valutazione_locale.asp) o porre sotto scrutinio gli esiti sul territorio delle politiche sovra-locali e multilivello (Tagle et al., 2016).

¹⁸ Da consultare anche il materiale contenuto nella pagina http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/10_09_08.pdf, che propone elementi di riflessione ed esperienze.

¹⁹ Tale discussione si è avviata in occasione del Forum Aree Interne del 2017 e procederà nei mesi conclusivi del 2017, per giungere alla creazione di un framework originale e, si spera, utile per le coalizioni che sui territori sono impegnate nell'elaborazione e attuazione delle strategie, per gli attori centrali coinvolti e per il Comitato per le Aree Interne (<http://www.formez.it/notizie/forum-aree-interne-2017-linee-video-dei-tavoli-tecnici-e-intervenuti.html>).

²⁰ In valutazione, la questione dell'espressione del giudizio è centrale. In tutte le valutazioni, i giudizi vengono espressi in base a criteri di giudizio (nel paragrafo 2 si esaminano alcuni di tali criteri). I criteri discendono dai valori degli attori. In una concezione democratica della valutazione (Stame, 2016), si

caso delle politiche di coesione, peraltro, il punto di vista degli attori locali è particolarmente rilevante poiché tali politiche ambiscono sostanzialmente a avvicinare le opportunità e le prospettive dei territori e considerano per definizione un problema lasciare qualcuno in bisogno da parte e, soprattutto, non cogliere le possibilità di apprendimento reciproco che vengono dai singoli territori. Inoltre, a beneficio degli esiti delle politiche in ossequio ai propri valori, anche gli attori locali possono e devono apprendere a essere magari più innovatori e meno conservatori dello status quo, ma per questo devono poter partecipare appieno alle esperienze valutative.

Indicazioni conclusive e lavoro futuro

Il presente documento di linee guida mette al centro della riflessione sull'uso della valutazione la responsabilità delle Amministrazioni (e delle loro strutture tecniche di supporto) nel costruire e sperimentare pratiche per se stesse e per altri attori e stakeholder.

La concettualizzazione adottata si discosta da altre prassi in quanto non suggerisce di rendere obbligatorio l'uso nell'elaborazione, discussione e revisione di documenti programmatici o nelle decisioni. Piuttosto, individua alcuni concetti chiave e ipotesi di pratiche possibili che possono servire alle Amministrazioni nel costruire, richiedere e condurre valutazioni che possano essere e siano in effetti utilizzate.

I concetti chiave presentati - in termini di tempistica, tipologia di valutazioni, di domande di valutazione e di uso di conoscenza valutativa - hanno la finalità di fornire chiarimenti sul significato e un prontuario sintetico di una letteratura/documentazione scientifica e istituzionale, anche internazionale, assai ampia e in crescita costante in tema cui è importante fare riferimento per comprendersi tra attori e operatori.

La presentazione di alcune modalità di incoraggiare e consentire l'uso delle valutazioni ha la finalità di contestualizzare la nostra esperienza nazionale e, nel suggerire pratiche possibili, di segnalare possibili linee di evoluzione.

Sebbene crescentemente invocata e anche richiesta da obblighi sull'uso delle risorse, la valutazione degli esiti degli interventi realizzati e in corso non può essere ancora considerata quale patrimonio esperienziale e acquisito nella pratica di sostegno a politiche migliori o solo a discussioni più consapevoli. Non v'è dubbio che vi sia oggi una maggiore adesione e corrispondenza cognitiva all'importanza di sapere di più in relazione agli esiti delle decisioni prese, ma è evidente che vi è ancora un percorso importante da fare.

riconosce e si considera centrale la pluralità dei valori: ciascuno stakeholder ha un diverso punto di vista e un diverso set di valori ed esprime, quindi, legittimamente un giudizio diverso rispetto ad un intervento. Compito del team di valutazione è rendere esplicite queste differenze di punti di vista. Spesso, nelle valutazioni richieste da Amministrazioni centrali o regionali, il team di valutazione utilizza come primario il punto di vista e il set di valori del committente. L'AP chiede che almeno alcune valutazioni assumano, invece, come prioritario il punto di vista dei soggetti locali e degli attuatori.

Il documento, quindi, non intende essere conclusivo in quanto a raccomandazioni e modelli di riferimento: costituisce una base di discussione tra i Nuclei di valutazione e tra Nuclei, valutatori, Amministrazioni e partenariato e, soprattutto, un punto di partenza in vista di una serie di azioni da svolgere con il sostegno del Sistema Nazionale di Valutazione nei prossimi mesi ed anni.

Un elemento chiave del percorso che potrà realizzarsi è che, ferma restando l'importanza di condividere termini e concettualizzazioni di carattere generale come si tenta di fare in questo documento, progressi e sperimentazioni potranno essere fruttuosi solo in relazione a temi di merito specifico e incarnati nella realtà. La valutazione vera e propria e l'uso di conoscenza valutativa non hanno quasi mai carattere generalista, ma - in modo insieme alto e modesto - possono trovare scopo solo se trattano di interventi veri che hanno sempre una loro connotazione temporale, tematica, territoriale e di attori ben precisa. Il lavoro futuro che si cercherà di fare, quindi, dovrà molto concentrarsi sui fatti e realizzazioni della policy senza timore di confrontarsi anche con realtà più circoscritte ovvero con temi anche molto particolari e di dettaglio. Solo da questi, potranno anche emergere direzioni più ampie.

Riferimenti bibliografici

Better Evaluation www.betterevaluation.org

Bezzi, C. (a cura di) (2012) Glossario del gruppo tematico “Metodi e tecniche” dell’AIV – Versione 25 Febbraio 2012

European Commission (2017) *Better Regulation Guidelines*. Commission Staff Document. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (scaricato da ultimo il 20 ottobre 2017)

European Commission (2015) *Better Regulation Guidelines*.: Tool #49: Follow up Action Plans http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_49_en.htm

European Commission – DG NEAR (2016) *Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v0.4.pdf

European Commission – DG Regio (2013) *EVALSED: The resource for the Evaluation of Socio-Economic Development* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf

Greene, J., DeStefano, L., Burgon, H., & Hall, J. (2006) An educative, values-engaged approach to evaluating STEM educational programs. Critical issues in STEM evaluation *New directions for evaluation*

Højlund, S. (2014) Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission *Evaluation* 20(4) 428-446.

Laboratorio di Valutazione Democratica (LVD), 2017. Cosa intendiamo con le parole che usiamo? Termini chiave a disposizione di committenti e valutatori. Working paper.

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

NUVAP (2015) *Piani di valutazione 2014-2020: Indicazioni generali e breve guida ai materiali di orientamento disponibili*. Nota tecnica NUVAP.

OECD-DAC (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.

Owen J.M. (2007) *Program Evaluation. Forms and Approaches*. Crows Nest, Australia: Allen and Unwin.

Patton, M.Q. (2008) *Utilization Focused Evaluation*. London: Sage.

Patton, M.Q. (2013) *Utilization-Focused Evaluation (U-FE) Check list*

Sistema Nazionale di Valutazione (2002) Criteri di qualità per le valutazioni dei PO Ob. 1 2000-2006 e valutazione di secondo livello. *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1* MODULO VI.

Sistema Nazionale di Valutazione (2005) Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa. *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1* MODULO VI.

Stame, N. (2016) *Valutazione pluralista*. Milano: FrancoAngeli.

Stern, E. (2015) *Impact Evaluation. A Guide for Commissioners and Managers*. London: Bond for international development. https://www.bond.org.uk/data/files/Impact_Evaluation_Guide_0515.pdf

Tagle, L., Celano, S., Bonaduce, A., Gaeta, G.L., Spagnolo, F. (2016) *Valutare dal locale per il locale. Un approccio valutativo per rafforzare le strategie locali e stimolare il dialogo sugli esiti delle politiche pubbliche* Rapporto di ricerca.

http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/rapporto_progetto_pilota_reves_06_03_2017.pdf