



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SARDEGNA



UNIONE EUROPEA

COMPLEMENTO DI PROGRAMMAZIONE DEL POR SARDEGNA 2000-2006

ALLEGATO 9 AGGIORNAMENTO DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA DISEGNO DELLA VALUTAZIONE



Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali

Servizio di valutazione indipendente intermedia
del Programma Operativo
della Regione Autonoma della Sardegna
2000-2006

Aggiornamento della valutazione intermedia



Rif. A.1

DI SEGNO DELLA VALUTAZIONE

Cagliari, 30 settembre 2004



INDICE

1	IL QUADRO DI RIFERIMENTO	3
1.1	Le linee guida per l'aggiornamento della valutazione intermedia	3
1.2	Il contributo degli stakeholder	4
1.3	I risultati e le conclusioni della prima fase dell'attività di valutazione intermedia	4
1.4	Lo stato attuale dell'attuazione e i suoi prevedibili sviluppi	5
2	L'ARTICOLAZIONE DELL'AGGIORNAMENTO DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA	6
2.1	Esame dell'accoglimento delle raccomandazioni delle valutazioni 2003	6
2.1.1	<i>Le indicazioni contenute nel RVI</i>	6
2.1.2	<i>Le modalità di analisi</i>	8
2.2	Analisi delle realizzazioni e dei risultati e comparazione con gli obiettivi e la performance finanziaria	8
2.2.1	<i>La definizione del sistema di indicatori di risultato e di impatto</i>	9
2.2.2	<i>L'analisi dell'efficacia</i>	11
2.2.3	<i>L'analisi dell'efficienza</i>	11
2.3	Impatti realizzati e probabile raggiungimento degli obiettivi	12
2.3.1	<i>Il metodo di analisi</i>	12
2.4	Domande di valutazione	13
2.4.1	<i>Il quadro interpretativo generale</i>	14
2.4.2	<i>Lo sviluppo e l'articolazione dei quesiti generali</i>	14
2.4.3	<i>Il metodo di analisi</i>	16
2.5	Conclusioni	18

1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Con il *Disegno della Valutazione* si intende, all'inizio dell'attività di aggiornamento della valutazione intermedia del POR Sardegna 2000-2006, proporre al NdV, all'AdG, ed agli stakeholder interessati, un percorso di lavoro che possa condurre a soddisfare gli obiettivi conoscitivi che la valutazione si pone.

Nel definire tale percorso occorre fare riferimento:

- ai documenti metodologici prodotti a livello comunitario e nazionale in merito all'aggiornamento della valutazione intermedia, e in particolare:
 - Commissione Europea – DG Regio, *Working Paper no 9 – The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*, luglio 2004
 - Sistema Nazionale di Valutazione, *Indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e la ricerca sul campo*, maggio 2004
 - Sistema Nazionale di Valutazione, *Domande di valutazione: spunti per il processo di individuazione e selezione*, maggio 2004
 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Orientamenti ai risultati e consolidamento della modernizzazione istituzionale: quattro nuove azioni per il 2004-2008*, febbraio 2004
 - Ministero dell'Economia e delle Finanze, *QCS 2000-2006. Mid term review*, gennaio 2004
 - Commissione Europea, *Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell'Obiettivo 1 – Non paper*, ottobre 2003;
- ai contributi ed alle richieste ricevute dall'AdG, dal NdV, gli esponenti del partenariato, i referenti di asse e gli altri stakeholder, anche in sede di CdS;
- ai risultati ed alle conclusioni della prima fase dell'attività di valutazione intermedia;
- allo stato attuale dell'attuazione e ai suoi prossimi prevedibili sviluppi.

In considerazione delle dinamiche che caratterizzano l'attuazione, nonché dell'esigenza di una piena condivisione del percorso di lavoro e, soprattutto, dei suoi obiettivi, la proposta che questo documento contiene deve essere intesa come una prima ipotesi di lavoro, analitica ma aperta ad ogni suggerimento e indicazione rivolti ad ottenere dall'aggiornamento della valutazione intermedia risultati rispondenti alle aspettative dei suoi fruitori.

1.1 Le linee guida per l'aggiornamento della valutazione intermedia

Il più recente tra i documenti sopra citati (CE, *Working Paper no 9*) è quello dal quale occorre prendere le mosse nel definire il percorso di lavoro poiché in esso viene chiaramente delineata l'articolazione che deve avere l'aggiornamento della valutazione intermedia secondo le aspettative della Commissione, e sono indicati i processi attraverso i quali tali aspettative possono essere soddisfatte.

In breve, il documento prescrive che l'aggiornamento della valutazione dovrà essere composto da cinque parti:

1. l'esame dell'accoglimento delle raccomandazioni delle valutazioni 2003,
2. l'analisi delle realizzazioni e dei risultati e comparazione con gli obiettivi e la performance finanziaria,
3. l'analisi degli impatti realizzati e del probabile raggiungimento degli obiettivi,
4. lo sviluppo di ogni altra domanda di valutazione definita a livello regionale (e, naturalmente, la definizione delle relative risposte),
5. le conclusioni sull'efficienza, l'efficacia e gli impatti e raccomandazioni per il futuro.

Gli altri documenti citati, tutti precedenti, si concentrano essenzialmente sulla definizione e la formulazione delle domande di valutazione, dando cioè corpo e consistenza metodologica al precedente punto 4.

Rimandando ad una parte successiva l'analisi di maggior dettaglio in merito alla definizione delle domande di valutazione, vale la pena, in questa sede, di ricordare, sia pure in forma estremamente schematica, alcune indicazioni di carattere più generale - riferibili quindi a tutti i punti in cui si dovrebbe articolare l'aggiornamento - dettate da tali documenti.

- Si richiama in primo luogo la centralità dello stakeholder come destinatario ultimo della valutazione, la quale deve essere strumento per il giudizio della validità delle politiche poste in essere.

- L'implicazione di maggior rilievo per l'impostazione delle attività di valutazione è che questa deve essere imperniata su ciò che di concreto le politiche sono in grado di produrre, ovvero i risultati e gli impatti.
- Ciò significa, rispetto al ciclo precedente di valutazione, concentrarsi di più sul *prodotto* dell'attuazione che non sul *processo*.
- Perché i risultati e gli impatti possano essere valutati in modo chiaro, concreto e comprensibile, occorre che con altrettanta chiarezza siano definite le domande della valutazione.
- Al processo di definizione delle domande è necessario che contribuiscano più soggetti, ma in particolare i vertici politici, in modo da pervenire ad una chiara individuazione dei nodi qualificanti delle politiche poste in essere.
- In questo modo le domande individuate non rappresentano solo la chiave di analisi del Valutatore, ma rappresentano anche, in una certa misura, un impegno preciso per tutta l'Amministrazione nei confronti dei cittadini.
- A questo scopo è necessario che le domande rappresentino poche tematiche generali sufficientemente vicine alla sensibilità e agli interessi dei cittadini.
- Le risposte del Valutatore devono essere chiare, motivate e utili, nel senso che da esse devono scaturire indicazioni e raccomandazioni concrete, anche in una prospettiva di lungo termine, con riferimento all'impostazione del prossimo periodo di programmazione, nonché della valutazione ex-post del POR.

1.2 Il contributo degli stakeholder

Sin dalla fase di chiusura del rapporto del 2003 sono state diverse le occasioni (e tra queste un apposito CdS) nelle quali da parte degli stakeholder sono state espresse in forma più o meno strutturata le aspettative in merito al contributo atteso dalla valutazione intermedia.

Nel frattempo si sono andate definendo le linee guida per la realizzazione dell'aggiornamento della valutazione, che hanno segnato un significativo cambiamento rispetto alla fase precedente.

Una prima ipotesi di lavoro, è stata formulata dal Valutatore sulla base delle indicazioni espresse dagli stakeholder, degli incontri con il NdV, e dei documenti metodologici nazionali e comunitari (prima, però, della pubblicazione del *Working paper* no. 9).

Successivamente, tale ipotesi è stata presentata al NdV, all'AdG, ai rappresentanti delle parti sociali e ai referenti di misura alla fine di giugno presso il CRP. In quella sede si sono raccolte le prime indicazioni e richieste, alcune delle quali poi formalizzate per iscritto, e si è dibattuto dell'impostazione generale del lavoro.

Questo documento rappresenta un ulteriore passo avanti nella messa a punto di quell'ipotesi, sulla quale sono state innestate larga parte delle richieste, osservazioni e suggerimenti raccolti. È quindi importante che questo documento possa essere condiviso e discusso nelle stesse sedi per attivare una nuova e più puntuale riflessione sulle aspettative connesse all'attività di valutazione. In particolare ci si attende da tutti gli stakeholder un contributo significativo alla messa a punto ulteriore delle domande di valutazione in questa sede individuate.

1.3 I risultati e le conclusioni della prima fase dell'attività di valutazione intermedia

Rispetto alla fase precedente della valutazione intermedia, conclusasi con il Rapporto del dicembre 2003, la fase attuale presenta alcuni importanti elementi di discontinuità, accanto – ovviamente – ad altri di assoluta continuità.

La discontinuità è principalmente da attribuire alla “maturità” cui nel frattempo dovrebbe essere approdato il *processo* di attuazione che, da una parte, non richiede più (o comunque molto meno) una forte focalizzazione sul suo stesso funzionamento, e, dall'altra, acquista progressivamente interesse per ciò che è stato capace di realizzare in termini di risultati e di impatti. Ne conseguono buona parte delle riflessioni sviluppate dai diversi documenti metodologici e sopra, in estrema sintesi, ricordate.

Benché vi si riferisca come ad un aggiornamento, in realtà, la seconda fase della valutazione, per questo motivo, somiglierà ben poco, in termini di struttura e contenuti, alla prima.

Nondimeno, i risultati e le conclusioni della precedente fase di valutazione hanno un ruolo ed un significato cruciali nell'aggiornamento della valutazione. In primo luogo con riferimento alla verifica del loro effettivo contributo alla riprogrammazione – e quindi alla loro reale efficacia rispetto all'obiettivo primario che il Reg. 1260/99 attribuisce alla valutazione intermedia.

In secondo luogo, l'attività di valutazione completata alla fine dello scorso anno contiene un'analisi sistematica che consente di individuare gli aspetti critici (non solo in senso negativo, ma anche positivo) della strategia e dell'attuazione meritevoli di approfondimento, rappresentando così la base per la definizione delle domande di valutazione e, quindi, del piano di lavoro.

Pur sviluppata con obiettivi, contenuti, metodologie differenti, la seconda fase della valutazione scaturisce dunque dalla prima, che ne costituisce la premessa analitica.

1.4 Lo stato attuale dell'attuazione e i suoi prevedibili sviluppi

Nel prendere le mosse dalle analisi e dalle conclusioni della prima fase dell'attività valutativa occorre previamente effettuare un'attenta e puntuale ricognizione della loro attualità, vale a dire del permanere degli elementi che hanno giustificato la formulazione dei giudizi valutativi espressi più di dieci mesi prima. Nel fare ciò occorre avere riguardo:

- alle modifiche intervenute nel Programma Operativo a seguito della revisione intervenuta nel frattempo,
- al procedere dell'attuazione (avvio di nuove linee di intervento, completamento di documenti settoriali, approvazione di graduatorie, realizzazione di progetti approvati, ecc.), che può in diversi casi aver cambiato sostanzialmente il quadro dei fatti che hanno motivato un determinato giudizio valutativo.

L'analisi dell'andamento dell'attuazione non ha, tuttavia, il solo scopo di colmare il gap temporale che separa il rapporto del 2003 dall'avvio delle attività di aggiornamento della valutazione. Un'esigenza ineludibile dettata proprio dal nuovo approccio valutativo è infatti quella di individuare con precisione le misure, le azioni, i singoli progetti che hanno prodotto, o sono in grado di produrre a breve termine, risultati sufficientemente compiuti, percettibili, misurabili. Se questa fase della valutazione deve mettere a fuoco principalmente ciò che di concreto il POR è stato capace di produrre, è chiaro occorre in primo luogo operare una netta distinzione tra gli interventi in corso e quelli ultimati.

2 L'ARTICOLAZIONE DELL'AGGIORNAMENTO DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Come accennato, il *Working Paper no 9* individua cinque “componenti chiave” per l'aggiornamento, e lo fa con l'obiettivo di indurre una concentrazione delle attività valutative intorno a obiettivi e tematiche di maggior interesse ed utilità in questa seconda fase, tralasciando alcuni degli aspetti che nella prima fase hanno invece avuto un ruolo determinante. Le cinque componenti chiave individuate scandiscono il percorso di lavoro proposto in questa sede.

2.1 Esame dell'accoglimento delle raccomandazioni delle valutazioni 2003

Secondo il Regolamento (CE) 1260/99, la revisione di metà periodo del Programma Operativo si basa sulle indicazioni della Valutazione Intermedia. L'esame dell'accoglimento delle raccomandazioni della valutazione 2003 rappresenta, in questo senso - in primo luogo - la verifica dell'efficacia dell'attività di valutazione rispetto al suo obiettivo primario.

Tale verifica può, riguardare tanto il risultato, ovvero il recepimento delle raccomandazioni della valutazione nel Programma riformulato, quanto l'impatto, cioè l'effettiva utilità delle raccomandazioni accolte. È evidente che il Valutatore stesso non può essere considerato il soggetto più imparziale rispetto a quest'ultima valutazione, che peraltro non potrà essere condotta correttamente che alla fine del Programma. Ciò non esclude, nondimeno, che nel corso della seconda fase della valutazione emergano e possano essere adeguatamente sviluppate alcune considerazioni in merito alla validità dei suggerimenti contenuti nel RVI.

Detto ciò, l'obiettivo principale di questa parte della valutazione sarà quello di analizzare gli sviluppi intervenuti dalla fine del 2003, nella definizione della strategia come nella sua attuazione, in correlazione con le considerazioni e i suggerimenti formulati nel RVI.

2.1.1 Le indicazioni contenute nel RVI

Il RVI, nel suo complesso, è ricco di considerazioni e indicazioni relative praticamente ad ogni singola misura e a molti aspetti a carattere trasversale. In questa sede si possono, per esigenze di spazio, ricordare solo le principali, riportate nel paragrafo delle conclusioni, e riprese anche in un documento di sintesi. Queste sono di due tipi: le indicazioni di carattere generale e quelle relative all'attuazione delle strategie di asse.

Le indicazioni di carattere generale possono essere raggruppate in tre diverse categorie.

1. Una prima categoria di considerazioni riguarda l'impostazione strategica del Programma:

- La contestualizzazione del Programma:
Occorre adattare meglio la strategia alle peculiarità della regione, evidenziate dall'analisi della struttura e delle dinamiche socio-economiche
- La messa a fuoco dell'obiettivo della coesione
È necessario mettere a fuoco obiettivi, strategie e strumenti efficaci per la coesione, a cominciare dai PIT, per i quali è opportuno individuare soluzioni capaci di favorire un reale riequilibrio di risorse.
- L'affinamento dell'articolazione della strategia
È possibile migliorare la coerenza e la pertinenza dell'articolazione della strategia, razionalizzando, concentrando e rendendo più chiaro e incisivo l'intervento.
- La condivisione delle strategie
Occorre rafforzare la condivisione delle strategie da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione, anche attraverso l'esplicitazione degli indicatori di risultato e di impatto.

2. La seconda categoria di indicazioni concerne gli strumenti di governo dell'attuazione:

- Il ritardo della pianificazione di settore
È necessario recuperare, per quanto possibile, il ritardo registrato nella pianificazione di settore e valorizzarne al meglio il contributo alla definizione delle strategie.
- La scarsa efficacia dei meccanismi di selezione

Occorre adottare strumenti efficaci di reale selezione delle operazioni per assicurare la corretta attuazione delle strategie.

- L'autoselezione delle azioni più "efficienti"

Bisogna dare il giusto impulso ad azioni e interventi di maggior rilievo ma di più difficile attuazione, predisponendo risorse e strumenti adeguati.

3. La terza ed ultima categoria di indicazioni generali è relativa alle procedure di attuazione:

- L'esaurimento dei progetti "coerenti"

È necessario intervenire tempestivamente perché l'esaurirsi dei progetti "coerenti" non si traduca in un arresto dell'avanzamento.

- I tempi eccessivi di approvazione dei progetti

Si devono predisporre le risorse e gli strumenti necessari per velocizzare le procedure di selezione e di avvio dei progetti.

- La scarsità delle risorse umane

Devono essere considerate tutte le soluzioni per soddisfare i fabbisogni dell'attuazione in termini di risorse umane e di competenze, in un'ottica di ottimizzazione complessiva.

Vi è poi una serie di indicazioni che riguardano l'attuazione delle strategie di asse:

I. Asse I – Risorse naturali

È necessario orientare l'intervento alla creazione di nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile e, per altro verso, al presidio e al monitoraggio del territorio.

II. Asse II – Risorse culturali

Bisogna favorire le opportunità di sviluppo economico – imprenditoriale e occupazionale – nell'ambito culturale e, indirettamente, turistico, facendo leva sulla crescita delle competenze e dei servizi, e sul miglioramento dell'offerta culturale e di spettacolo.

III. Asse III – Risorse umane

Occorre concentrarsi sulla valorizzazione delle eccellenze - dalla ricerca scientifica all'alta formazione – e sul rafforzamento della formazione permanente.

È inoltre inderogabile uno sforzo straordinario nell'attuazione delle politiche del lavoro, a cominciare dai Servizi per l'Impiego.

IV. Asse IV – Sviluppo locale

Si deve perseguire una reale innovazione nella filosofia e negli strumenti di intervento, indirizzando lo sviluppo verso le priorità dell'innovazione tecnologica, la crescita di filiera, l'attrazione di imprese esterne e la nascita di nuove imprese.

È inoltre urgente ridisegnare e porre in atto le politiche di sviluppo rurale.

V. Asse V – Città

Occorre un maggiore stimolo agli interventi per la competitività degli ambiti urbani maggiori e, per altro verso, migliore focalizzazione degli interventi "sociali".

VI. Asse VI – Reti e nodi di servizio

Nei trasporti bisogna perseguire con maggiore determinazione la realizzazione dei progetti più mirati e innovativi.

Nella SdI vanno individuate forme e strumenti adeguati di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, inoltre si deve attribuire il giusto peso alla diffusione dell'ICT nelle aziende e nella società.

Senza entrare nel merito di ogni singola indicazione si può osservare che, in linea generale, solo in alcuni casi si fa riferimento alla formulazione della strategia (che nel suo complesso non è comunque in discussione), mentre per la maggior parte si chiama in causa l'attuazione, le sue modalità e strumenti.

2.1.2 Le modalità di analisi

La sintetica illustrazione delle conclusioni del RVI che precede è sufficiente, anche senza scendere al dettaglio per settore o per misura, a rappresentare la complessità e l'eterogeneità delle riflessioni e sollecitazioni proposte dal Valutatore all'attenzione dei diversi attori coinvolti nella elaborazione ed attuazione del POR.

L'esame dell'accoglimento delle indicazioni del Valutatore richiede perciò di avere riguardo, per ciascuna di esse, ad alcuni fattori, tra i quali:

- il rilievo dell'indicazione, sia in termini assoluti che in relazione al soggetto destinatario,
- l'univocità dell'indicazione o, al contrario, la sua possibilità di prestarsi ad interpretazioni e soluzioni differenti,
- il soggetto destinatario, cioè quello che è in grado di dar seguito all'indicazione,
- l'ambito di applicabilità dell'indicazione, che può collocarsi a livello di redazione del POR, di definizione dei CdP, di emanazione di bandi, di valutazione dei progetti, o altro ancora,
- l'oggettiva difficoltà di dar seguito all'indicazione,
- i tempi necessari per dare concreta attuazione all'indicazione.

Un primo passo per la realizzazione di questa parte della valutazione è quello di procedere ad una ricapitolazione delle indicazioni formulate dal RVI e ad una loro successiva analisi sotto tutti i profili sopra accennati.

Si tratta, in altre parole, di estrarre dal RVI, le indicazioni in esso presenti, di riordinarle e di attribuirvi un peso o un valore per ciascuno di questi fattori.

Parallelamente, si deve procedere ad un aggiornamento dell'impianto strategico del POR e della sua attuazione. Tale aggiornamento può essere riportato su schede di misura del tutto analoghe a quelle presentate nel RVI, con il duplice vantaggio di:

- fare risaltare con immediatezza gli sviluppi intervenuti nell'ultimo periodo
- beneficiare di un quadro sistematico ed esaustivo, con riferimento alle "strategie di settore".

Una fase di confronto tra il prodotto di questa attività di aggiornamento e quello della ricapitolazione delle indicazioni del RVI consentirà di definire un quadro della verifica dell'accoglimento delle indicazioni più specifiche (cioè relative a singole misure o settori). Di più: il quadro complessivo dei confronti potrà, con processo induttivo, fornire delle indicazioni in merito al recepimento di indicazioni di carattere più generale.

È chiaro tuttavia che per quest'ultimo tipo di indicazioni si dovrà parallelamente procedere per mezzo di una ricerca mirata sul POR e sui CdP riformulati, sulle procedure, le selezioni, le caratteristiche dei progetti in corso ed ultimati, e così via, in ordine all'accoglimento di ogni singola indicazione, attraverso un percorso di ricerca che sarà suggerito dalle caratteristiche proprie di tale indicazione, così come analizzate nell'attività di ricapitolazione di cui sopra. È infatti evidente che per verificare l'accoglimento di un'indicazione occorre preventivamente conoscere a chi è destinata, a quale livello può essere messa in atto, con quali difficoltà e tempi, con quale varietà di alternative.

Un'ultima osservazione riguarda i tempi con cui sarà possibile completare questa attività. Occorre avvisare che, al momento, non esistono tutti gli elementi per esprimere le valutazioni in oggetto, poiché gran parte delle indicazioni non riguardano il "livello" del POR, e non è possibile, soltanto in esso, capire se e come vi sia stato dato il giusto seguito. In molti casi si dovranno attendere i CdP (attualmente in corso di redazione), in altri ancora si dovranno conoscere gli atti dei responsabili di misura per potersi esprimere.

In questa attività si dovrà quindi procedere per successivi aggiornamenti sino al rapporto finale, e si può ipotizzare che anche in esso alcuni giudizi dovranno essere sospesi in attesa di riscontri concreti.

2.2 Analisi delle realizzazioni e dei risultati e comparazione con gli obiettivi e la performance finanziaria

Tra le "componenti chiave" dell'aggiornamento della valutazione, a questa è attribuito un ruolo centrale nell'apprezzamento del *Working Paper*. Ciò che è richiesto è che i dati finanziari e fisici dell'attuazione

siano messi a confronto con gli obiettivi finanziari, di realizzazione e di risultato previsti dal programma, tanto per rilevare il livello attuale di avanzamento, quanto per valutare la probabilità di raggiungimento di tali obiettivi a fine programma.

Gli elementi necessari per potere avviare questa analisi sono, da una parte, i dati del monitoraggio finanziario e fisico e, dall'altra il sistema degli indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto (e i relativi target).

È necessario premettere che, sia per i dati di monitoraggio che per gli indicatori permangono gravi criticità (segnalate nel RVI del 2003) in ordine alla effettiva possibilità di un loro pieno utilizzo.

In merito al sistema di monitoraggio si deve tornare a segnalare l'impossibilità, di fatto, di accedere direttamente ai dati e, conseguentemente, la necessità di farne richiesta al responsabile del sistema, con le ovvie ripercussioni in termini operativi, malgrado la piena collaborazione di quest'ultimo.

Di importanza minore, ma non trascurabile, il rilievo che riguarda gli indicatori di realizzazione: soltanto per alcuni di essi (cioè quelli selezionati per la premialità) sono disponibili i target a metà periodo, mentre per quasi tutti si dispone dei target a fine programma. Ciò costringe, per gli indicatori mancanti del target al 2003, ad ipotesi arbitrarie sulla progressione cronologica delle realizzazioni, con risultati altrettanto arbitrari in merito alla probabilità di raggiungimento dei target fissati per la fine del programma.

Il sistema degli indicatori di risultato e di impatto del POR Sardegna è sotto diversi punti di vista ancora insoddisfacente: nella formulazione attuale, infatti, difficilmente può assolvere al suo ruolo, e ciò per diverse ragioni.

In primo luogo bisogna osservare che solamente per una minima parte degli indicatori di risultato e di impatto viene esplicitato un target (sia esso a metà o a fine programma) con il quale confrontare il valore rilevato ex-post. Entrando poi nel merito della validità degli indicatori selezionati per le singole misure, si possono muovere una serie obiezioni che riguardano la misurabilità, la reperibilità dei dati, la disponibilità di dati ex-ante e finanche alla chiarezza nell'identificazione dell'indicatore, oltre che la sua pertinenza agli obiettivi della misura. Infine, la numerosità degli indicatori selezionati, unitamente alla necessità di realizzare apposite indagini di campo, rappresenta un elemento decisivo di criticità in ordine alla possibilità di pervenire ad una effettiva quantificazione.

Rispetto alle criticità evidenziate, che rappresentano altrettante ipoteche alla possibilità di sviluppare correttamente questa parte della valutazione, l'unico intervento alla portata del Valutatore è quello di contribuire alla revisione complessiva del sistema degli indicatori di risultato e di impatto, proponendo ai responsabili di misura e ai referenti di asse un nuovo elenco, più limitato ed accessibile.

Il primo passo, già avviato, di questa parte di valutazione sarà appunto quello della definizione di un nuovo sistema di indicatori di risultato e di impatto.

2.2.1 La definizione del sistema di indicatori di risultato e di impatto

In termini generali, qualunque indicatore di realizzazione, di risultato o di impatto dovrebbe rispondere a due requisiti fondamentali: significatività e misurabilità.

A. La *significatività* può essere intesa come l'idoneità dell'indicatore a fornire informazioni rilevanti, chiare e utili sugli effetti della misura. Essa deve essere commisurata, da una parte, alle caratteristiche della misura (obiettivi, risorse, tipologie di intervento finanziate) e, dall'altra, alle finalità dell'indicatore (di realizzazione, di risultato e di impatto).

I casi in cui un indicatore può essere considerato non sufficientemente significativo possono essere ricondotti a quattro fattispecie generali:

- l'indicatore non aiuta a comprendere se si stiano o meno conseguendo gli obiettivi della misura¹,
- non esiste un nesso logico valido tra gli interventi attuati con la misura e le grandezze rilevate con l'indicatore,
- seppure connessi, la possibilità che gli interventi attuati con la misura diano luogo ad una variazione sensibile dell'indicatore è troppo remota, per la presenza di imponderabili elementi di perturbazione in quest'ultimo ma, in definitiva, per la debolezza dell'effetto potenziale della misura sull'indicatore,

¹ Resta comunque inteso che le risposte fornite da qualsiasi indicatore o combinazione di indicatori quasi mai sono *sufficienti* a giudicare del raggiungimento degli obiettivi.

- pur essendo significativo in senso assoluto, l'indicatore non lo è per il livello di effetti che vorrebbe misurare (realizzazione, risultato, impatto).

L'indicatore deve perciò cogliere i fenomeni:

- capaci di rappresentare gli effetti previsti dagli obiettivi definiti per la misura (*rappresentatività* degli obiettivi),
- logicamente correlati ai tipi di operazione finanziati dalla misura e ai meccanismi che questi sono in grado di innescare (*correlazione*),
- commisurati ai possibili effetti della misura (*commisurabilità*),
- idonei a descrivere il livello dell'effetto che si vuole rappresentare – realizzazione, risultato o impatto – (correttezza del *livello*),

B. La *misurabilità* è riferita alla possibilità di quantificare l'indicatore, tanto sotto il profilo teorico che sotto quello operativo. Quest'ultima specificazione a sottolineare come il difetto di misurabilità può dipendere sia da un errata impostazione teorica nell'analisi che conduce all'individuazione dell'indicatore, sia dall'impraticabilità operativa del metodo prefigurato per la quantificazione.

Un errore frequente riconducibile alla prima fattispecie è quello di costruire l'indicatore su parametri poco o per nulla identificabili, troppo astratti, indeterminati o generici perché si possa pervenire ad una loro misurazione o anche soltanto alla identificazione di un'idonea unità di misura. In alcuni casi si rilevano negli indicatori esistenti anche veri e propri errori concettuali – di carattere matematico o lessicale - nella definizione dell'indicatore, che rendono impossibile la quantificazione anche in presenza di grandezze chiaramente definite, come, ad esempio, nel caso in cui si voglia misurare la variazione percentuale di una grandezza attualmente pari a zero.

La difficoltà operativa di procedere alla misurazione può dipendere invece, per citare i casi più comuni, dalla mancanza o dalla impossibilità di reperire dati di base perché, ad esempio, questi non sono disponibili per il livello di disaggregazione territoriale o per gli anni desiderati. Talvolta si ritiene di ovviare a questo tipo di carenza effettuando apposite indagini di campo di cui però, troppo spesso, si sottovalutano i costi e la complessità.

In definitiva, perché un indicatore possa essere considerato misurabile occorre che:

- le variabili da misurare per la quantificazione dell'indicatore siano identificate con chiarezza o comunque identificabili (*identificabilità*),
- le operazioni di elaborazione dei dati siano definite correttamente (*correttezza delle operazioni*),
- siano reperibili tutti i dati necessari a misurare l'indicatore (*reperibilità*),
- gli oneri di acquisizione dei dati necessari siano accettabili e proporzionati alla loro utilità (*onerosità*),
- qualora necessari, siano disponibili (o ricostruibili) i dati di confronto precedenti all'intervento (*disponibilità dei dati ex-ante*).

Detto che ben difficilmente un indicatore può essere ritenuto ottimale sotto tutti i profili analizzati e che, di contro, a nessuno di essi è possibile rinunciare, la scelta da parte del Valutatore sono e saranno volte a garantire per ciascun indicatore un livello minimo di accettabilità per *tutti* questi fattori contemporaneamente, piuttosto che l'eccellenza solo per alcuni.

Definita una prima proposta per la lista di indicatori, questi vengono analizzati e discussi insieme ai responsabili di misura e referenti di asse competenti, al fine di pervenire, attraverso le modifiche suggerite dal confronto, alla condivisione degli indicatori e, successivamente, alla formulazione dei target da parte dei responsabili di misura e di asse, sulla base della quantificazione ex-ante fornita dal Valutatore².

Si provvederà inoltre a mettere a punto il set di indicatori chiave riportati in allegato del *Working Paper* no 9, laddove non siano già contemplati dal sistema di indicatori di risultato e di impatto (come ad esempio nel caso del ciclo integrato dell'acqua, della ricerca e sviluppo tecnologico o delle azioni di formazione). In

² In linea generale la scelta è quella di definire gli indicatori non come la variazione di qualche fenomeno ma come i valori assoluti che questo fenomeno assume all'inizio, alla metà e alla fine del Programma. Ciò lascia impregiudicata la possibilità di calcolare gli incrementi relativi, fornendo però un'indicazione aggiuntiva sull'entità dei fenomeni e, cosa non trascurabile, imponendo di trattare dati più chiari, leggibili, verificabili. Questa scelta rende peraltro inderogabile la quantificazione del fenomeno all'inizio del Programma (anche se in alcuni casi sarà pari a zero), che fornisce un buon indizio sulla reperibilità dei dati ex-post.

linea di massima si tratterà semplicemente di definire i rispettivi universi di riferimento (come nel caso dell'insieme delle PMI beneficiarie a vario titolo di aiuti all'investimento), individuare le fonti dei dati e, dove necessario, di predisporre apposite indagini. Nondimeno, in alcuni casi potrà essere necessario adattare l'indicatore alle specificità del POR Sardegna: ad esempio l'indicatore riferito alle infrastrutture ferroviarie potrebbe essere ampliato, più significativamente, a ricomprendere tutti gli interventi per il trasporto urbano e metropolitano che sono oggetto della misura 6.2.

Naturalmente, anche per gli indicatori chiave si provvederà, non appena possibile, a definirne una quantificazione.

2.2.2 L'analisi dell'efficacia

L'analisi da sviluppare in questa parte della valutazione è imperniata, come detto in premessa, sul confronto tra l'andamento dei dati finanziari e fisici dell'attuazione e i risultati ottenuti in rapporto ai target fissati.

Saranno, a questo scopo, rappresentati su uno stesso grafico:

- la curva rappresentante ciascun indicatore di risultato e i relativi valori target,
- la curva delle realizzazioni (per quanto reso disponibile dal sistema di monitoraggio) e i relativi target (quelli di metà periodo sono disponibili solo per alcune misure),
- la curva dei pagamenti effettuati,
- la curva dei pagamenti programmati.

Ciò sarà fatto per ogni indicatore di risultato.

L'analisi delle curve confrontate consentirà di mettere in luce il grado di correlazione esistente tra l'andamento dell'attuazione e i risultati conseguiti.

Tanto nel caso che una correlazione sia ravvisata quanto nel caso contrario, l'interpretazione dei dati potrà avvalersi, per un verso, del *benchmarking* creato con altre serie analoghe di dati (ad esempio a livello nazionale), e, per l'altro, dell'analisi di dati pertinenti di contesto (in primo luogo quelli appositamente predisposti dall'ISTAT) utili a comprendere le caratteristiche e le ragioni dei fenomeni rilevati.

In tal modo si potrà pervenire ad una valutazione articolata dell'efficacia dell'attuazione di una determinata misura rispetto all'indicatore selezionato, e – attraverso l'analisi di più indicatori – alla valutazione dell'efficacia *tout court* della misura (sempreché gli indicatori individuati siano corretti sotto il profilo della *significatività*).

L'efficacia rispetto ad aggregazioni maggiori del POR (settore, asse) sarà, analogamente, determinata con processo induttivo, a partire dalle singole misure che appartengono a tali aggregazioni.

In maniera analoga si procederà per gli indicatori chiave, con la sola differenza che, quando questi sono riferibili agli effetti di più misure, sarà necessario confrontarli con i dati dell'attuazione – finanziari e fisici – aggregati per le misure coinvolte. È, ad esempio, il caso degli indicatori relativi agli aiuti alle piccole e medie imprese.

Una volta valutato il livello attuale di efficacia delle diverse misure, aggregazioni di misure, settori, assi, ed evidenziate le correlazioni (quando esistenti) tra attuazione e risultati si proietteranno a fine programma le tendenze delle variabili finanziaria e fisica, per poter valutare la probabilità di raggiungere i target di risultato. Naturalmente in questa fase risulterà quasi sempre essenziale integrare le proiezioni quantitative con considerazioni di carattere qualitativo.

2.2.3 L'analisi dell'efficienza

L'estensione e il livello dell'analisi dell'efficienza della spesa del POR dipende in misura significativa dalla disponibilità di dati analitici di monitoraggio. Qualora non fosse possibile ricavare dal sistema di monitoraggio, come appare ad oggi più probabile, le corrispondenze tra i dati fisici e quelli finanziari per progetto o per tipologia di intervento, la valutazione dell'efficienza dovrà seguire tre filoni.

Il primo è quello dell'analisi dei dati aggregati di spesa e di realizzazione per le misure che presentino una e una sola tipologia di intervento (peraltro sufficientemente omogenea al suo interno).

Il secondo è quello della raccolta e dell'analisi dei dati dei sistemi di monitoraggio "paralleli" a Monit.

Il terzo è quello dell'esame, necessariamente campionario, dei singoli incartamenti dei progetti approvati.

Nella carenza della base dati di Monit, occorrerà dunque in primo luogo procedere alla ricognizione di quanto disponibile nelle tre forme sopra accennate, sino a definire una "mappa" delle informazioni accessibili. Sulla base di tale mappa, e tenuto conto della diversa onerosità delle modalità praticabili, si individuerà un universo sufficientemente rappresentativo delle diverse tipologie di intervento presenti nel POR e su di esso si concentrerà l'attività di raccolta dei dati fisici e finanziari.

I costi unitari ricavati saranno poi confrontati con gli standard di volta in volta ritenuti pertinenti.

2.3 Impatti realizzati e probabile raggiungimento degli obiettivi

La valutazione degli impatti nasce da un percorso in parte comune e in parte analogo all'analisi delle realizzazioni e dei risultati, di cui al paragrafo precedente, dovendosene però poi discostare per sviluppare con maggiore ampiezza e profondità gli aspetti interpretativi basati su considerazioni di carattere qualitativo.

La parte comune del percorso è quella rappresentata dalla definizione del sistema di indicatori che, per ovvie esigenze di coerenza complessiva, deve essere condotta contestualmente per i risultati e per gli impatti. Con riferimento alla realizzazione di questa attività si può quindi rimandare a § 2.2.1, rimando che vale anche per quello che riguarda l'elaborazione degli indicatori chiave.

Nondimeno il percorso: definizione degli indicatori – fissazione dei target – quantificazione alla data più recente – confronto delle dinamiche con gli obiettivi, nel caso degli impatti conduce più difficilmente a risultati significativi e concludenti entro i termini della conclusione delle attività di valutazione intermedia.

Come correttamente ricordato dallo stesso *Working Paper*, la maggior parte degli impatti saranno misurabili soltanto alla fine del periodo di programmazione. Ciò per almeno due motivi: da una parte perché gli impatti, per la loro portata più ampia e generale, possono cominciare a maturare soltanto quando le strategie del POR risultino in larga misura compiute, dall'altra perché il "processo di maturazione" degli impatti è solitamente più lungo e incerto che nel caso dei risultati, richiedendo interazioni ben più complesse con l'ambiente esterno.

In aggiunta a questa intrinseca lentezza a manifestarsi, gli impatti sono in molti casi misurati attraverso indicatori macro che, spesso disponibili solo dopo qualche anno, aggiungono al ritardo dell'effetto il ritardo della sua rilevazione.

Per quanto detto, il sistema degli indicatori di impatto, dei loro target e delle relative quantificazioni, appare più idoneo a fornire dati alla valutazione ex-post piuttosto che a quella in itinere. Nella sua messa a punto se ne dovrà tenere debito conto, cercando di mettere a punto uno strumento che possa risultare efficace anche al di là della scadenza del periodo della valutazione intermedia.

2.3.1 Il metodo di analisi

Nel tentativo di ovviare, per quanto possibile, ai limiti sopra evidenziati, il metodo di analisi dovrà basarsi sulla convergenza di due processi, uno induttivo e l'altro deduttivo, tali da costituire un quadro sufficientemente credibile e completo degli impatti in via di maturazione.

Il processo induttivo è quello che si basa sugli indicatori di impatto per misura. Con esso si intendono mettere in luce le correlazioni esistenti tra le dinamiche degli impatti e quelle dei risultati per ciascuna misura. Si procederà analogamente a quanto fatto nell'analisi dei risultati e delle realizzazioni, riportando su uno stesso grafico le tendenze di impatti e risultati per una stessa misura, valutando poi in che misura i secondi siano in grado di incidere sui primi, anche grazie alla definizione di un quadro logico e di contesto in grado di spiegare i nessi di causa-effetto. Naturalmente, anche in questo caso, potranno risultare utili confronti con altre dinamiche territoriali.

A valutazioni per settore ed asse si perverrà per questa via partendo dal basso, per successive aggregazioni. A questo scopo si potranno adottare in alternativa o in maniera integrata due differenti criteri:

- la creazione di indicatori di sintesi distinti per risultati ed impatti, più indicata nel caso che le dinamiche relative risultati-impatti risultino simili per le differenti misure aggregate;
- l'individuazione di cluster omogenei di dinamiche risultati-impatti, quando i fenomeni presentino un'elevata variabilità tipologica.

Il processo deduttivo è invece quello che, partendo dall'obiettivo generale e scendendo per le sue articolazioni strategiche maggiori (assi prioritari e variabili di rottura) fornisca, attraverso l'analisi delle dinamiche del PIL, degli indicatori di contesto e delle variabili di rottura, un quadro complessivo dell'evoluzione delle grandezze macro sulle quali il POR intende incidere.

Nell'uno come nell'altro processo sarà attribuito particolare rilievo alle variabili rilevanti per le strategie delineate nei Consigli europei di Lisbona e Göteborg, e segnatamente l'occupazione, gli esiti formativi, i volumi di traffico e la qualità ambientale

La convergenza delle indicazioni provenienti dai due processi non è affatto scontata (è del resto proprio questo il motivo per il quale si intende procedere nelle due direzioni): dall'analisi degli elementi di coerenza e di incoerenza emersi muoverà la valutazione in merito alla probabilità di conseguimento degli obiettivi del programma.

2.4 Domande di valutazione

Le domande di valutazione sono uno strumento attraverso cui si stabilisce concordemente fin dall'inizio quali sono le esigenze conoscitive, e quindi le aspettative, dei diversi soggetti interessati alla valutazione e quali saranno i prodotti che il Valutatore realizzerà per soddisfarle. Nel contesto dell'articolazione definita dal *Working Paper* si tratta di uno strumento flessibile, nel senso che la definizione dei contenuti è interamente demandata ai soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione del Programma Operativo.

Le *Indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e la ricerca sul campo* fornite dal Sistema Nazionale di Valutazione, così come, in diversa misura, i documenti che le hanno precedute, impernano il loro contributo all'attività di aggiornamento delle valutazioni intermedie intorno alle opzioni di metodo connesse alla determinazione delle domande di valutazione tralasciandone volutamente il merito, che deve correttamente riflettere le esigenze conoscitive che circondano ogni singolo Programma Operativo.

In questa prospettiva vengono dunque stabiliti alcuni criteri generali cui le domande di valutazione devono attenersi: esse devono essere *rilevanti, realistiche e circoscritte ad aspetti specifici del programma*. Ne deriva che è *necessario selezionare in primo luogo su quali parti del programma è più utile concentrare gli sforzi valutativi e per quali finalità*: l'indicazione generale è quella di *concentrarsi sugli effetti, ovvero sui risultati e sugli impatti, degli interventi finanziati dai programmi operativi e sulla capacità dei programmi di raggiungere gli obiettivi preposti*.

Quest'ultima istanza è del resto presente in altre parti nell'aggiornamento della valutazione nella struttura proposta dal *Working Paper*. Ciò che distingue questa parte dalle altre, e in particolare dalla precedente, è che con quelle si assolve ad un'esigenza informativa-valutativa sistematica e completa, ma necessariamente più superficiale, mentre, attraverso la selezione di aspetti specifici del programma, le domande di valutazione vogliono ottenere risposte più approfondite ed analitiche su temi di particolare interesse. Ciò spiega la necessità, in questo ambito, di disporre di dati primari, da raccogliere attraverso indagini dirette.

La concentrazione delle analisi su tematiche distinte e specifiche non dovrebbe escludere la possibilità di una lettura globale delle risposte alle domande di valutazione. Per un verso questa sarà certamente assicurata dall'articolazione complessiva della valutazione ed esplicitata nell'ambito delle conclusioni. Sembra tuttavia opportuno che, anche al suo interno, la parte delle domande di valutazione, risponda ad un disegno comune in cui, da un lato, possa essere iscritta la scelta delle domande e, dall'altro, sia possibile leggere le risposte alle domande in una logica complessiva.

Nel processo di definizione delle domande di valutazione si è perciò dapprima cercato una chiave di lettura del programma e della sua attuazione che, attraverso pochissimi grandi quesiti generali, fosse in grado di fornire ad uno stakeholder generico gli elementi di per esprimere un giudizio complessivo sul POR³.

Alla luce di tale chiave di lettura è stato articolato un quadro interpretativo generale, oggetto di condivisione e di dibattito tra il NdV, il Valutatore, gli esponenti del partenariato e i referenti di asse. Le indicazioni raccolte in tale sede sono poi state raccolte, elaborate ed integrate nella proposta che segue. Ulteriori feed back sono attesi dalla diffusione di questo documento.

³ Questa scelta iniziale nasce anche dalla considerazione che, in mancanza di un indirizzo, il processo di determinazione delle domande di valutazione rischierebbe di riflettere acriticamente il grado di strutturazione dei diversi soggetti interpellati alla luce della forza dei loro specifici interessi e della loro conoscenza del POR.

2.4.1 Il quadro interpretativo generale

Sulla base delle analisi condotte nella prima fase di valutazione, la strategia e l'attuazione del POR, a partire dall'obiettivo generale, delineano almeno tre grandi nodi, che attraversano tutto il programma, intrecciandosi tra loro: quello della qualità dello sviluppo, quello della qualità della vita e quello della coesione delle aree interne. Da essi possono scaturire altrettanti quesiti centrali per comprendere i risultati dell'attuazione, le loro motivazioni, l'efficacia delle scelte programmatiche assunte, anche alla luce del nuovo ciclo di programmazione.

1. In che misura il POR è stato ed è capace di indirizzare la qualità dello sviluppo?

Con ciò si vuole comprendere se e come lo sviluppo economico che il POR ha favorito con un'intera gamma di misure e strumenti, più o meno mirati (dalla 4.1 “*general purpose*”, alla 4.9, dalla 4.5 alla 2.3, dalla 4.2 alla 3.13 ecc.), è riuscito a cogliere gli obiettivi qualitativi che si poneva: la sostenibilità ambientale piuttosto che l'inclusione sociale (pari opportunità, emersione), l'internazionalizzazione piuttosto che il miglioramento qualitativo e l'innovazione dei prodotti, e così via.

Attraverso questa ottica è possibile “leggere” l'attuazione di una grande parte del Programma, cercando di dare risposte ad una questione antica ma sempre molto attuale in un nuovo ciclo di programmazione nel quale le risorse saranno, verosimilmente, molto più ridotte: quali sono gli strumenti più adatti (efficaci ed *efficienti*) per perseguire un modello mirato di sviluppo?

2. In che misura il POR è stato ed è capace di migliorare la qualità della vita dei cittadini?

Con questa domanda si vuole focalizzare l'attenzione sulle istanze sociali e ambientali contenute nel POR a vantaggio dei soggetti residenti in primo luogo, ma anche di quelli non residenti (turisti e imprenditori). Tutti gli assi e molte misure sono specificamente chiamati in causa per fornire le risposte che, in questo caso, non sono fornite soltanto dai numeri, ma anche dalle percezioni soggettive.

Si tratta, per definizione, del tema più spendibile nella comunicazione con il cittadino perché mira ad evidenziare i risultati più tangibili ai più.

3. In che misura il POR è stato ed è capace di ridurre i divari territoriali nella regione?

Che si tratti di un tema centrale lo attesta l'obiettivo generale che la Regione Sardegna ha formulato. Si tratta di una domanda che, sotto molti aspetti, ricomprende le prime due, però in chiave territoriale. Richiede perciò un approccio peculiare che non prende le mosse, come gli altri, dagli obiettivi specifici del Programma (che hanno comunque un ovvio rilievo) quanto piuttosto dall'allocazione delle risorse e dagli ambiti di ricaduta degli impatti.

2.4.2 Lo sviluppo e l'articolazione dei quesiti generali

Naturalmente, i tre grandi quesiti individuati non sono, nel loro ampio respiro, sufficienti a identificare un percorso analitico praticabile operativamente. Per poterlo delinare è necessario, da una parte, operare una riflessione sui cardini strategici su cui ciascun quesito si basa e, dall'altra, effettuare una ricognizione mirata sullo stato dell'attuazione.

Quest'ultima esigenza nasce dalla precisa indicazione, sopra ricordata, di concentrare l'analisi sugli effetti del programma, cioè i risultati e gli impatti. È fin troppo ovvio infatti che, in mancanza di realizzazioni, e finanche di spesa o di progetti, nessuna linea strategica può sortire alcun risultato o impatto. È pur vero che anche in questa circostanza possono essere sviluppati elementi di valutazione (peraltro di notevole interesse); tuttavia essi sono, semmai, analizzati in altre parti del Rapporto.

Ciascun quesito generale, in definitiva, è espressione di una strategia complessa, delineata programmaticamente nel POR e nei CdP, ed attuata con maggiore o minor successo nel corso di questi anni. L'individuazione delle domande di valutazione deve cogliere quegli elementi chiave della strategia che hanno trovato (o che possono trovare nel breve periodo) concreta attuazione.

2.4.2.1 La capacità del POR di indirizzare la qualità dello sviluppo

La funzione di indirizzo che il POR intende esercitare sullo sviluppo regionale può essere riconosciuta su due direttrici principali.

- La competitività, da intendersi con riferimento alle imprese, ai sistemi produttivi, ai territori ed alle competenze. Viene perseguita dal programma per mezzo di un'ampia gamma di obiettivi e linee di intervento: il sostegno agli investimenti produttivi, lo sviluppo integrato e di filiera, la crescita del livello qualitativo delle produzioni agricole, l'internazionalizzazione i servizi pubblici e privati per le imprese,

la ricerca e l'alta formazione, la diffusione della società dell'informazione, l'adeguamento del sistema della formazione, le infrastrutture per i settori produttivi, ecc.

- La sostenibilità, attraverso un'azione articolata volta a contenere la pressione sulle risorse, favorirne un uso razionale e, soprattutto, valorizzarne le potenzialità. Un'azione riconoscibile negli interventi per la gestione delle risorse naturali (idriche in primo luogo), per la creazione di imprenditorialità e occupazione nei settori della cultura e dell'ambiente, per la diversificazione stagionale e territoriale del turismo, per la valorizzazione delle funzioni urbane rare, e così via.

Se si analizza lo stato dell'attuazione rispetto a queste tematiche (si veda, per il dettaglio, il documento di *aggiornamento della valutazione dell'attuazione*) si devono purtroppo registrare, soprattutto con riferimento alla direttrice della competitività, ancora gravi ritardi per alcuni degli aspetti più significativi della strategia. Nei campi dell'internazionalizzazione, dello sviluppo integrato e di filiera, delle infrastrutture per le attività produttive, della creazione di imprenditorialità nella cultura e nell'ambiente, ad esempio, ben poche e/o marginali sono le iniziative realizzate o anche soltanto avviate.

Di contro, vi sono ambiti, tra quelli delineati, nei quali l'avanzamento fisico e finanziario ha raggiunto livelli significativi, tali da giustificare e sollecitare un approfondimento in merito agli effetti conseguiti, come nei casi del sostegno agli investimenti produttivi delle imprese, della gestione delle risorse idriche, del sostegno alle produzioni agricole di qualità, per fare solo alcuni esempi.

Sulla base di queste sintetiche considerazioni relative alla strategia ed alla sua attuazione, nonché delle sollecitazioni degli stakeholder, è possibile giungere ad ipotizzare una serie di domande di valutazione intese a mettere in luce gli effetti delle più significative politiche attuate.

Tab. 1. Le domande di valutazione relative alla *qualità dello sviluppo*

1.a	Come sono cambiati i parametri operativi, reddituali e finanziari delle imprese beneficiarie di aiuti?
1.b	In che misura gli aiuti alle imprese hanno favorito le attività <i>knowledge based</i> ?
1.c	Qual è il tasso di sopravvivenza delle imprese create con l'aiuto del POR?
1.d	Sono stati istituiti nuovi marchi di qualità e di origine?
1.e	Qual è l'impatto sull'economia regionale del progetto della coop 3A di Arborea? (si tratta, è bene ricordarlo, del più grosso progetto "privato" finanziato dal POR)
1.f	Cosa hanno prodotto le attività di R&S nell'ambito del POR?
1.g	Quali sono gli esiti occupazionali del "finalizzato aziendale"? Quali le caratteristiche dei soggetti beneficiari e delle imprese coinvolte?
1.h	I profili professionali usciti dal sistema di formazione sono quelli richiesti dal mercato?
1.i	È aumentata e migliorata l'offerta culturale e di spettacoli in Sardegna? E dove?
1.j	Sono aumentati i flussi turistici nelle aree interne e nella bassa stagione?
1.k	In che misura l'(eventuale) aumento di disponibilità di acqua è stato accompagnato da un risparmio della risorsa?

2.4.2.2 La capacità del POR di migliorare la qualità della vita

L'obiettivo di migliorare la qualità della vita si rivolge all'intera comunità dei soggetti residenti (con particolare riferimento alle categorie svantaggiate) e non residenti, e nel programma rappresenta, al tempo stesso, un obiettivo e una strategia, l'alimento di un circolo virtuoso che può esercitare un effetto moltiplicativo sugli impatti.

Tralasciando l'interpretazione più ampia del concetto – che si può dire abbracci l'intero POR – il miglioramento della qualità della vita è, in maniera più diretta, perseguito per mezzo di un insieme di azioni collocabili in un ambito compreso tra le istanze:

- di coesione sociale – definite da obiettivi di inclusione sociale, di efficienza del mercato del lavoro, miglioramento dei rapporti tra P.A. e cittadini, che fanno ad esempio riferimento alle politiche per l'impiego di soggetti svantaggiati, per l'impiego femminile, per l'occupabilità, ai servizi per l'impiego, al sostegno alla nuova imprenditorialità, alla comunicazione con il cittadino;
- di qualità ambientale, attraverso la prevenzione del rischio e del degrado, la valorizzazione e il miglioramento della fruibilità delle risorse, con riguardo alla prevenzione del dissesto idrogeologico e degli incendi, alla gestione integrata delle risorse idriche e dei rifiuti, al recupero, tutela e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali, allo sviluppo delle funzioni urbane, al miglioramento della mobilità, e così via.

Anche in questo caso, se si analizzano lo stato e le prospettive più immediate dell'attuazione, emerge un quadro composito in cui coesistono alcune linee di intervento che ancora oggi stentano a decollare come quella a favore dei servizi per l'impiego o per il sostegno alla nuova imprenditorialità (ad esclusione di quella femminile), o anche per la prevenzione degli incendi, ed altre che invece fanno registrare spese e realizzazioni consistenti: quelle per l'occupabilità, in generale e specificamente per le categorie svantaggiate e per le donne, quelle per la mobilità, per la valorizzazione delle funzioni urbane, per la gestione delle risorse idriche e dei rifiuti, per la prevenzione del dissesto idrogeologico.

Le domande di valutazione che scaturiscono da queste considerazioni e dalle richieste degli stakeholder possono essere quelle individuate nella Tab. 2.

Tab. 2. Le domande di valutazione relative alla qualità della vita

2.a	In che misura il POR ha contribuito alla creazione di nuove imprese? Quante di queste imprese sono promosse da donne?
2.b	In che misura è cambiata la componente femminile dell'occupazione e dell'imprenditoria?
2.c	Quali sono i territori maggiormente interessati dall'insediamento dei giovani agricoltori? Si tratta dei territori più bisognosi?
2.d	In che misura si sono valorizzate le aree soggette ad interventi per le aree urbane?
2.e	È migliorato il servizio di erogazione acqua (in termini di regolarità e quantità disponibili)?
2.f	Sono diminuiti gli episodi di dissesto idrogeologico? Gli interventi hanno riguardato le aree più vulnerabili?
2.g	In che misura è aumentata la raccolta differenziata? È diminuito il costo della gestione rifiuti?
2.h	Sono variati i tassi di incidentalità della viabilità ordinaria?
2.i	Qual è il grado di conoscenza delle opportunità e delle realizzazioni dei fondi comunitari in Sardegna?

2.4.2.3 La capacità del POR di ridurre i divari territoriali

Benché sia parte dell'obiettivo generale, la coesione delle aree interne della regione è perseguita attraverso una strategia non sempre esplicita né mirata, che spesso finisce con l'essere determinata dall'aggregazione di progetti e interventi approvati in un determinato ambito locale. In questo senso la risposta al quesito valutativo in esame può in prima istanza emergere dall'analisi dell'insieme dei progetti approvati in circoscritti ambiti territoriali svantaggiati. Tale analisi può consentire di verificare sul campo l'esistenza e la consistenza delle "tracce" di strategia che è possibile individuare a priori nel POR. Queste ultime possono essere riferite, per un verso, alla creazione delle condizioni per lo sviluppo (attraverso l'adeguamento infrastrutturale, il potenziamento di funzioni e di servizi, la qualificazione delle risorse) e, per l'altro, nella creazione di occasioni di sviluppo (con il sostegno alle attività agricole, alla nuova imprenditorialità, alla diversificazione produttiva).

Si tratta tuttavia di una classificazione soltanto orientativa, poiché le tematiche che interessano per questo tipo di analisi sono tutte quelle richiamate dagli interventi realizzati o avviati nel territorio di riferimento.

Una volta definito il territorio (svantaggiato) e studiate le sue caratteristiche economiche, sociali, ambientali, si effettuerà infatti una ricognizione completa degli interventi che lo hanno interessato, per poi valutare in che modo essi possono contribuire a recuperare il ritardo che lo caratterizza.

Le domande di valutazione che in questo caso possono essere poste sono quelle che tracciano il percorso di questa analisi.

Tab. 3. Le domande di valutazione relative al territorio

3.a	Quali sono i ritardi che caratterizzano il territorio?
3.b	Quali sono gli interventi che hanno interessato il territorio?
3.c	Quali sono gli effetti degli interventi completati?
3.d	Quali sono le prospettive di sviluppo generate dagli interventi del POR?

2.4.3 Il metodo di analisi

Come si è accennato, la definizione di un quadro interpretativo comune, all'interno di questa parte della valutazione, ha due obiettivi fondamentali.

- Il primo è quello di pervenire alla definizione di un elenco "bilanciato" di domande, in grado di cogliere le più rilevanti esigenze conoscitive che possono maturare all'interno del POR, cercando di dare

spazio anche a quelle che, per difetto di conoscenza o per inadeguata rappresentanza degli interessi collettivi, non emergessero spontaneamente.

- Il secondo è quello di provvedere uno strumento di lettura complessiva e di sintesi delle risposte fornite ad ogni singola domanda: le domande di valutazione, e conseguentemente le risposte, assumono così valore oltre che per il loro specifico significato, anche come di elementi di valutazione rispetto a quesiti più ampi e generali.

Se il percorso di individuazione delle domande parte da un modello generale ed è discendente, l'articolazione delle risposte procede in senso contrario: partendo dalle domande specifiche arriva ai quesiti generali.

2.4.3.1 La risposta alle domande di valutazione specifiche

Una volta condivisa, ed eventualmente emendata, la singola domanda di valutazione viene assunta come obiettivo conoscitivo dell'attività di analisi: ad essa si deve cercare di dare una risposta utile, pertinente, fondata, chiara, credibile. Vi si perviene attraverso una serie di fasi di lavoro che, in senso generale e al netto delle peculiarità di ciascun caso, possono essere definite come segue.

- In primo luogo occorre definire le ipotesi che si intende verificare. Di norma, la domanda di valutazione dovrebbe essere formulata in termini piuttosto generici, adatti alla condivisione tra specialisti e non specialisti. Quasi sempre, prima di procedere con l'analisi, è necessario interpretarla in termini chiari e univoci nel "linguaggio" del POR e in quello delle fonti di dati ed informazioni che si devono utilizzare. Per fare un esempio banale ma chiaro: se la domanda di valutazione riguarda la "disoccupazione di lunga durata", la prima necessità è quella di precisare a quanti mesi ammonti, secondo il POR e secondo le fonti statistiche, la "lunga durata".
- La fase immediatamente successiva e immediatamente correlata con la precedente è quella dell'individuazione dell'unità di analisi più appropriata. Questa può essere rappresentata da una o più misure, da un territorio, da un singolo progetto, da una categoria di beneficiari, ecc. Sotto questo profilo, è possibile sin da ora, in linea di massima, caratterizzare i tre quesiti valutativi individuati:
 - le domande relative alla *qualità dello sviluppo* assumono prevalentemente riferimenti di carattere tematico-settoriale, e quindi hanno come unità di analisi elettive la sottomisura, la misura o l'insieme di misure; in un caso l'unità di analisi della domanda è il singolo progetto,
 - le domande che si riferiscono alla *qualità della vita* sono, per questo aspetto, meno omogenee accanto a domande che richiamano unità di analisi tematico-settoriali, ve ne sono altre (in particolare quelle relative alle politiche per l'occupabilità e l'inclusione sociale) per le quali sono unità di analisi le categorie di soggetti beneficiari,
 - per le domande concernenti i *divari territoriali* l'unità di analisi è, evidentemente, rappresentata dal territorio.
- Individuata l'unità di analisi occorre passare all'identificazione dell'universo di riferimento. In questa fase si specifica non soltanto l'unità di analisi (quali territori? quali categorie? ecc.), ma anche ogni altro elemento che sia opportuno delimitare ai fini dell'indagine. Questo può essere, ad esempio, l'epoca di realizzazione degli interventi quando i relativi risultati sono attesi dopo un certo periodo (il caso della valutazione degli esiti formativi è emblematico).
- La ricognizione delle fonti di dati ed informazioni pertinenti alla domanda di valutazione ha un ruolo centrale nella programmazione delle attività di indagine. Una volta che si sia delineato con sufficiente precisione e chiarezza l'oggetto dell'analisi è infatti indispensabile "dove" siano i dati e le informazioni necessarie – si tratti di dati statistici già elaborati e disponibili, di dati amministrativi, di monitoraggio, o anche di informazioni e conoscenze diffuse cui è possibile arrivare solo con indagini dirette⁴. Un aspetto essenziale sul quale soffermarsi, una volta che si sia tracciata una mappa delle informazioni disponibili o raggiungibili è quello della qualità di tali informazioni in termini di pertinenza, affidabilità, completezza, aggiornamento e, non ultimo, costo. È ben chiaro a priori che, per dare risposta a molte delle domande sarà necessario fare ampio ricorso ad indagini dirette. Ciò non vuol dire tuttavia che le fonti statistiche, amministrative, di monitoraggio non saranno utilizzate, e non soltanto con funzione strumentale (contesto, stratificazione, *benchmarking*, anagrafica, verifica...), ma anche, quando ne ricorrano i presupposti analitici, come elementi di informazione principale, da soli o ad integrazione di dati primari.

⁴ Anche nel caso di un'informazione primaria (non rilevata statisticamente e non inclusa in alcun database accessibile) può non essere ovvio conoscere dove la si possa trovare: lo stesso diretto interessato potrebbe non conoscerla o, al contrario, potrebbe essere reperibile presso più soggetti (ad esempio il beneficiario e l'associazione a cui appartiene).

- La progettazione delle modalità di indagine è una fase formalizzata solo in presenza di indagini complesse che prevedono un'interazione con la fonte, come lo sono buona parte delle attività di campo. Il suo scopo non è soltanto, né principalmente, quello di programmare nella maniera più razionale le risorse impiegate, quanto piuttosto quello di garantire, sin dall'impostazione, l'affidabilità e l'utilità dei risultati dell'indagine. In questa fase rientrano perciò tutte le attività preparatorie tipiche dell'indagine di campo: la definizione delle modalità di raccolta (telefonica, diretta, postale ecc.), la messa a punto del modello di rilevazione, l'individuazione del campione e dell'eventuale campione di controllo.
- Attraverso la definizione delle modalità di elaborazione e di presentazione dei risultati vengono stabiliti i modi operativi, i criteri, gli obiettivi comunicativi dell'attività a tavolino effettuata sulla base dei dati e delle informazioni acquisiti. Per mezzo di questa attività si giunge a formulare la risposta alla domanda di valutazione, argomentandola opportunamente con il supporto di indicazioni di carattere tanto quantitativo che qualitativo.

2.4.3.2 La risposta ai quesiti generali

Una volta che si siano elaborate le risposte – più o meno articolate – alle domande di valutazione, queste saranno ricondotte al quadro interpretativo generale, con un percorso inverso a quello compiuto per determinare le rispettive domande.

Ciò non è tuttavia sufficiente per potersi esprimere in merito ai tre quesiti valutativi generali individuati. L'elemento mancante è rappresentato dagli "spazi vuoti" presenti tra le domande di valutazione.

Una volta definito il quadro interpretativo, infatti, le domande che sono selezionate rappresentano – necessariamente - soltanto una parte delle tematiche che sarebbe possibile o interessante approfondire. Altre tematiche – o possibili domande - sono escluse dall'approfondimento, perché meno rilevanti o perché relative a parti di programma inattuate.

Attraverso il modello generale è possibile definire quali siano queste parti, e, tra di esse, quelle più rilevanti per la strategia elaborata nel POR e nei CdP. Nella fase di valutazione di sintesi occorre recuperare dati, informazioni e valutazioni relative a questi "spazi vuoti" tra le domande, raccolti in altra sede (in altre parti della valutazione stessa o al di fuori) per completare il quadro conoscitivo.

Nella fase conclusiva di questa parte dell'attività di valutazione è quindi previsto un momento di sintesi nel quale si cercherà di fornire risposta ai tre grandi quesiti generali definiti all'inizio, riportando al modello interpretativo generale sia le risposte alle singole domande valutative sia le considerazioni relative a ciò che non è stato oggetto di domanda, tantopiù se l'esclusione è motivata dalla mancata attuazione. È chiaro infatti che, anche in presenza di risposte complessivamente positive a tutte le domande, la valutazione globale dei quesiti generali deve tener conto della incompletezza dell'attuazione delle strategie programmate.

2.5 Conclusioni

Il rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia dovrà essere completato, come previsto dal Reg 1260/99, entro la fine del 2005. In quell'epoca il programma attuale sarà vicino alla chiusura, ma – prevedibilmente – ancora nel pieno dell'attività. Nel contempo sarà in gestazione la programmazione per il periodo 2007-2013, che sicuramente vedrà la Sardegna uscire dall'obiettivo 1. L'aggiornamento della valutazione potrà e dovrà essere utile tanto alla chiusura del programma in essere che alla progettazione del nuovo.

È chiaro che le esigenze delle due attività saranno sostanzialmente diverse e dovranno essere soddisfatte con due distinti approcci.

- Rispetto al programma 2000-2006, le conclusioni e i suggerimenti della valutazione dovranno essere maggiormente focalizzati sulla praticabilità degli interventi correttivi eventualmente necessari, tenendo conto dei limitati spazi di manovra ancora disponibili per l'attuazione. Maggiore interesse avrà allora il nesso esistente tra andamento della spesa, realizzazioni e risultati conseguiti poiché su di esso sarà ancora possibile intervenire utilmente, anche in considerazione degli ulteriori due anni disponibili dalla chiusura per intervenire (sia pure entro limiti circoscritti) sulle dinamiche di spesa.
- Il contributo della valutazione alla definizione del nuovo programma avrà natura radicalmente differente. In un quadro strategico e regolamentare ancora non completamente delineato, dalla valutazione potranno scaturire indicazioni utili in merito all'efficacia e all'efficienza degli strumenti

sperimentati, e, in maniera complementare, alla effettiva possibilità di perseguire determinati obiettivi con tali strumenti. Risulteranno, in questa cornice, di particolare interesse le indicazioni in merito alla probabilità di determinare gli impatti previsti, e più specificamente, alla effettiva correlazione esistente tra risultati ed impatti.

- Accanto a questi due obiettivi, riferibili rispettivamente alle necessità del soggetto attuatore e del programmatore, ve n'è un altro, caratteristico di tutte le attività di valutazione, che è quello di rendicontazione agli stakeholder in genere degli effetti dell'attuazione del programma. Rispetto a questo obiettivo, gli aspetti di maggiore rilievo sono quelli di ricognizione dei risultati conseguiti e di previsione degli impatti, dove i meccanismi di interdipendenza assumono minore interesse rispetto all'evidenza dei fatti, e la forma più efficace di comunicazione è quella delle risposte alle domande di valutazione.

Le conclusioni dovranno cercare di soddisfare distintamente queste tre esigenze con i contenuti e le forme più adatti per ciascun tipo di destinatario.