

Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Scienze Sociali



Dottorato di Ricerca in
Sociologia e Ricerca Sociale
XXVII ciclo

Gabriella Notturmo

Valutazione e programmazione.

Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale in Campania

Tutor

Ch.ma Prof.ssa

Dora Gambardella

Coordinatrice

Ch.ma Prof.ssa

Enrica Morlicchio

Anno Accademico 2013-2014

Indice

| | | |
|---|---|-----|
| <i>Introduzione</i> | » | 3 |
| 1. Lo scenario di riferimento: la politica di coesione economica, sociale e territoriale | » | 8 |
| 1. Alcune premesse di fondo | » | 8 |
| 2. La nascita e lo sviluppo della politica comunitaria di coesione | » | 14 |
| 2.1 La Strategia Europa 2020 e la nuova programmazione strutturale 2014-2020 | » | 24 |
| 3. La politica di coesione in Italia | » | 28 |
| 2. La valutazione delle politiche pubbliche | » | 35 |
| 1. La nascita della valutazione | » | 35 |
| 2. Il recente richiamo allo sperimentalismo | » | 37 |
| 3. Gli scopi della valutazione | » | 43 |
| 4. Il ciclo di <i>policy</i> | » | 46 |
| 5. Processo decisionale, modelli di razionalità e valutazione | » | 51 |
| 6. Le origini e la diffusione della valutazione in Italia | » | 56 |
| 3. La valutazione delle politiche di coesione | » | 66 |
| 1. L'evoluzione normativa della valutazione nella politica di coesione | » | 66 |
| 2. I meccanismi di funzionamento della valutazione nell'ambito della politica di coesione | » | 77 |
| 3. Le innovazioni metodologiche della nuova programmazione | » | 82 |
| 4. Gli orientamenti metodologici veicolati dall'Europa | » | 86 |
| 5. La valutazione delle politiche di coesione in Italia | » | 98 |
| 4. Valutazione e programmazione a livello locale | » | 105 |
| 1. La programmazione a livello locale | » | 105 |
| 2. Le peculiarità del caso Campania | » | 116 |
| 3. Le modalità di intervento della valutazione ex ante nella programmazione FESR 2014-2020 | » | 124 |
| 3.1 La struttura del programma e la consistenza delle allocazioni finanziarie | » | 127 |
| 3.2 Gli indicatori di programma | » | 137 |
| 4. Le dimensioni della valutazione nel processo decisionale a livello locale | » | 145 |
| <i>Conclusioni</i> | » | 159 |
| Glossario delle sigle | » | 166 |

Introduzione

Il lavoro di ricerca descritto in queste pagine si iscrive in un progetto innovativo e sperimentale che è quello del Dottorato in Azienda. Tale misura finanziata nell'ambito degli interventi del POR FSE¹ Campania 2007-2013 e finalizzata allo sviluppo di progetti di ricerca, con il fine di creare un collegamento tra il mondo del lavoro e quello dell'alta formazione, ha previsto lo svolgimento di parte del percorso formativo presso una piccola media impresa innovativa del territorio campano che ha affiancato il tutoraggio universitario negli anni di formazione dottorale. Il lavoro di tesi si è sviluppato quindi *on the job* da novembre 2012 a febbraio 2015², presso Meridiana Italia, Azienda i cui principali ambiti di operatività attengono ad attività di Assistenza Tecnica “per la progettazione, la gestione, la valutazione ed il monitoraggio di programmi e progetti a valere sui Fondi Strutturali europei e nazionali” (www.meridianaitalia.it). Nello specifico, in relazione ai diversi ambiti di operatività dell'Azienda in Campania, Meridiana Italia svolge il ruolo di Assistenza Tecnica all'Autorità di Gestione del POR FESR³.

Gran parte della letteratura internazionale (Furubo *et al* 2002; Wollman 2002; Toulemonde 2000) e nazionale (Stame 2002a; Lippi 2007; La Spina, Espa 2011) è unanime nel riconoscere alle spinte comunitarie un ruolo cruciale nella diffusione della pratica valutativa in Europa, sia per gli obblighi impartiti dai Regolamenti che per la variegata produzione di Guide e linee guida che hanno concorso alla diffusione del lessico e della metodologia valutativa.

¹ Programma Operativo Regionale finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Questo fondo è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare un'occupazione ed assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. Nello specifico finanzia progetti locali, regionali e nazionali in materia di occupazione (www.europa.eu).

² Sono state svolte presso l'Azienda 1.203 ore complessive di attività. Nello specifico: 112 ore nei mesi di novembre e dicembre 2012, 540 ore nel 2013, 534 ore nel 2014 e 17 ore nei mesi di gennaio e febbraio 2015.

³ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Tuttavia alcune comparazioni internazionali tendono a sottovalutare le diversità nella pratiche valutative innescate dall'Europa tra i diversi territori (Stern 2009) finendo per associare, in modo generalista, la diffusione dell'attività valutativa data dagli obblighi europei allo sviluppo di una cultura della valutazione in grado di stimolare apprendimento. Si tratta di una lettura che dà per scontato il fatto che la valutazione così introdotta sia in grado di migliorare gli obiettivi della *policy* - grazie all'esperienza acquisita - ma anche di tradurre tali obiettivi in un percorso che presti attenzione ai fabbisogni del territorio e che pianifichi le azioni da implementare sulla base delle istanze che provengono dal contesto socio-economico.

Anche se è indubbio il ruolo svolto dalla politica di coesione nella modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, chiamata ad adeguarsi e ad apprendere nuove capacità, competenze e metodi di gestione che si adattassero all'implementazione della *policy* attraverso i programmi (Milio 2011), nel nostro Paese permane un modello territoriale differenziato al suo interno sia in termini di disparità di spesa dei Fondi, che concorrono a finanziare la *policy*, che di gradi di ricettività dei dettami comunitari e di utilizzo del patrimonio conoscitivo che scaturisce dalle attività di valutazione da parte delle diverse amministrazioni locali.

L'Europa può quindi essere considerata il vero motore del cambiamento per lo sviluppo della valutazione? Quali sono i meccanismi di funzionamento della valutazione nell'ambito della politica di coesione finanziata dai Fondi Strutturali? In che modo la valutazione è intervenuta nel processo di programmazione del POR FESR Campania 2014-2020? Questi gli interrogativi intorno ai quali si sviluppa il lavoro di ricerca descritto in queste pagine, coerentemente con gli ambiti operativi in cui Meridiana Italia era impegnata all'avvio del percorso di formazione *on the job* e con i tempi entro cui si sono sviluppati i lavori di programmazione, di fatto coincidenti con la permanenza in Azienda. Il Dottorato in Azienda ha rappresentato una occasione assolutamente favorevole e cruciale per osservare il processo all'interno, sebbene con qualche difficoltà nella generalizzazione dei risultati. E', infatti, ricostruendo il processo che è possibile metterne in luce elementi non rinvenibili in documenti pubblici, individuare meccanismi di non immediata comprensione - anche per il migliore dei ricercatori - le criticità, le incongruenze che caratterizzano i dettami comunitari e le modalità di risposta di quest'ultimi a livello locale. Nel lavoro si è privilegiata l'analisi dei più generali meccanismi di funzionamento della valutazione della politica di

coesione, tanto a livello locale che a livello normativo, evitando di concentrarsi sulla valutazione di singoli interventi, e scegliendo di focalizzarsi esclusivamente sul FESR, in linea con gli ambiti di operatività dell'Azienda. Si è inteso inoltre, attraverso un'attenta descrizione del processo, smontare una costruzione retorica, diffusamente condivisa, che vede l'Europa l'attore esterno in grado di trasferire all'Italia una buona lezione in materia di valutazione. Ulteriore elemento di interesse scaturisce dal fatto che è stata indagata la nuova politica di coesione 2014-2020, oggetto poco dibattuto entro la letteratura, dato l'avvio assolutamente recente del nuovo ciclo di programmazione.

L'attività di ricerca ha di fatto avuto inizio a novembre 2012, con l'avvio della sperimentazione in Azienda. Se nei primi otto mesi le attività di ricerca hanno riguardato esclusivamente lo studio dei documenti e l'osservazione strutturata, nella seconda parte, a partire da luglio 2013, l'attività di ricerca si è coniugata ad attività di supporto alle attività Aziendali che sono andate a coincidere con l'avvio formale del processo di programmazione a livello locale.

La documentazione empirica si compone di analisi dei documenti comunitari, nazionali e locali, interviste a testimoni privilegiati e osservazione strutturata condotta nel corso di riunioni di lavoro e nel più generale ambito lavorativo. Oggetto di analisi documentale sono stati, non solo documenti prodotti dai differenti livelli di governo, ma anche la così detta "documentazione grigia" (Martini e Sisti 2009) che si compone di appunti presi nel corso di riunioni di lavoro e di videoconferenze, verbali, note di lavoro e studio di siti *internet*.

Se l'analisi dei documenti e l'osservazione strutturata sono attività che hanno sostanzialmente riguardato tutto l'arco dei 28 mesi, nel corso dei quali l'attività di ricerca si è sviluppata, le interviste a testimoni privilegiati sono state distribuite nel tempo, con il fine tanto di cogliere tutti gli elementi e i contenuti della programmazione e della valutazione a livello locale - che hanno preso forma in un processo in continua evoluzione e altamente incerto - quanto di effettuare delle comparazioni tra la programmazione 2007-2013 e la costruzione della programmazione 2014-2020 a livello locale. Sono state acquisite complessivamente dodici interviste effettuate a luglio 2013, luglio 2014, dicembre 2014 e gennaio 2015. L'identificazione dei soggetti da intervistare è avvenuta sulla base del ruolo dei soggetti nel processo di programmazione locale entro il contesto regionale campano. Con il fine di garantire la massima variazione possibile dei ruoli tra gli intervistati, i testimoni privilegiati ascoltati sono:

valutatori del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania, membri dell'Assistenza Tecnica FESR, funzionari dell'Autorità di Gestione FESR e della Programmazione Unitaria, un rappresentante del Partenariato Economico e Sociale. Si è deciso di non ascoltare rappresentanti dell'Autorità Ambientale poiché nel lavoro di ricerca non ci si è focalizzati sulle tematiche che attengono alla Valutazione Ambientale Strategica. Le due tornate di interviste di fatto sono state analizzate nel corso del lavoro come base unica, poiché, indipendentemente dagli elementi innovativi apportati nella nuova programmazione, non sono emerse differenze significative rispetto all'uso e agli scopi della valutazione entro il contesto analizzato. Nel corso del lavoro i testi delle interviste ripresi non saranno associati ai nominativi degli attori o al loro specifico ruolo; si farà ricorso esclusivamente ad una numerazione attribuita ad ogni intervistato, con il fine di garantire l'anonimato - esigenza richiesta dai soggetti intervistati - che dato il numero ridotto di casi non sarebbe garantita là dove venisse esplicitato il ruolo rivestito dal soggetto.

L'osservazione strutturata è stata finalizzata principalmente a comprendere i contenuti del processo, i ruoli dei soggetti, i legami che intercorrono tra i differenti attori. Tanto nel caso dell'analisi dei documenti che nel corso dell'osservazione strutturata si è fatto ricorso a delle schede che permettessero la creazione di una memoria di quanto osservato e facilitassero la successiva fase di analisi dei materiali.

L'obiettivo conoscitivo finale del lavoro, è quindi, attraverso la descrizione del processo e dei meccanismi che lo compongono, offrire un cambiamento di prospettiva rispetto al ruolo rivestito dall'Europa nella diffusione della pratica valutativa.

Il lavoro è strutturato in quattro parti. Nel corso del primo capitolo, a partire dalla definizione delle categorie utilizzate nel linguaggio della politica di coesione, si intende ripercorrere lo sviluppo della *policy* e focalizzarsi sull'impianto organizzativo della politica di coesione nei diversi cicli di programmazione sino a pervenire alla nuova programmazione 2014-2020, con l'intento di mettere in risalto peculiarità e elementi di discontinuità rispetto al passato. Il lavoro prosegue introducendo il tema della valutazione delle politiche pubbliche per focalizzarsi poi sulla valutazione delle politiche di coesione, analizzandone l'evoluzione normativa, i meccanismi di funzionamento, le innovazioni e gli orientamenti metodologici veicolati dall'Europa. L'ultima parte del lavoro si focalizza sul caso di studio del POR FESR Campania 2014-

2020, dove, a partire dalla definizione del processo di programmazione, particolare attenzione sarà dedicata al ruolo della valutazione entro il processo decisionale e alle dimensioni analitiche rilevanti, individuate nel corso del lavoro empirico, che concorrono a dare forma e senso all'attività valutativa.

Questo lavoro è esito di un lungo e articolato percorso di ricerca. I miei ringraziamenti a Franco Russo, Antonella De Iuliis e Meridiana Italia oltre che doverosi sono particolarmente sentiti. Ringrazio Monica Staibano – mia tutor aziendale – perché il suo approccio alla mia formazione è stato esito di una costruzione riflessiva che va oltre la pratica lavorativa. Diversi sono i docenti che hanno rivestito un ruolo cruciale in questi anni ed ai quali va la mia gratitudine. Loro lo sanno.

Per la mia tutor, la Prof.ssa Dora Gambardella, nutro uno speciale debito di riconoscenza per gli insegnamenti puntuali e brillanti e la sua costante presenza.

A Rosaria Lumino e Sandra Vatrella sono particolarmente grata per i tanti e tanti consigli e spunti di riflessione.

1. Lo scenario di riferimento: la politica di coesione economica, sociale e territoriale

1. Alcune premesse di fondo

Approcciarsi allo studio di una *policy*⁴ dell'Unione Europea, come ben mette in evidenza Morata (2002a), implica necessariamente focalizzarsi - seppur brevemente come si farà nel corso di questo paragrafo introduttivo - sul contesto evolutivo e sulle peculiarità del processo di integrazione. La globalizzazione economica e la conseguente inadeguatezza da parte degli Stati-nazione di fronte alle nuove sfide economiche, sociali e politiche, ha favorito il cammino verso l'integrazione e l'acquisizione congiunta di risposte, da parte degli Stati Membri, nell'affrontare problemi comuni in uno scenario complesso ed imprevedibile. La nascita dell'Europa comunitaria fu indotta dalla crisi della sovranità statale conseguente alla Seconda Guerra Mondiale come risposta al caos postbellico, con il fine di generare un periodo di pace, stabilità politica, prosperità economica e sociale. Nonostante l'assenza di un piano prestabilito, la presenza di

⁴Come racconta Raniolo (2008) il campo della "politica" si articola nelle tre dimensioni della *polity*, della *politics* e della *policy*. La lingua italiana utilizza unicamente il termine politica per definire due concetti differenti tra loro che gli inglesi separano sul piano terminologico (Martini e Sisti 2006). L'accezione *politics* va ad identificarsi con la politica nella sua accezione terminologica classica in riferimento alle sue dimensioni del potere, del comando, dell'autorità e della coercizione; in tal senso "la politica viene interpretata come lotta per il conseguimento ed il mantenimento delle risorse necessarie all'esercizio del potere" (Capano e Giuliani 2005, 307). Con il termine *policy* si fa comunemente riferimento invece alle politiche pubbliche. La lingua anglosassone aggiunge inoltre il termine *polity* che fa riferimento all'architettura istituzionale e costituzionale di una comunità politica ed attiene alle funzioni di questa.

delicati equilibri territoriali, politici, culturali ed ideologici, l'integrazione europea si è affermata in seguito molto rapidamente anche se, come sostiene Olsen (2002), i segnali europei sono in ogni caso interpretati e modificati sulla base delle istituzioni, delle identità e delle risorse nazionali, elementi che limitano inevitabilmente il grado di convergenza ed omogeneizzazione. In riferimento al caso italiano, Graziano (2004, 31) si sofferma sull'assunto che la costruzione delle politiche comunitarie e la loro diffusione negli Stati Membri "esercita spinte adattive sulle strutture di *policy* nazionali tanto maggiori quanto maggiore è l'incongruenza di *policy*"; nello specifico l'Autore sostiene che le pressioni adattive indotte dall'europeizzazione⁵ - intesa come parte del processo di integrazione che esamina le conseguenze dell'integrazione a livello nazionale, regionale e locale (Attinà e Natalicchi 2007) - sono maggiori laddove si è in presenza di maggiore incongruenza di *policy*, anche se quest'ultima non comporta necessariamente un mancato sviluppo dell'europeizzazione. Attori politico-istituzionali e sociali, coalizioni di sostegno ed istituzioni formali facilitanti esercitano un ruolo cruciale rispetto alla realizzazione dell'adattamento in caso di incongruenza.

L'UE, per quanto non sia uno Stato, funziona con criteri propri dello stesso: secondo Morata (2002a) è "uno Stato inteso come ente politico sovrano dotato dell'autorità e legittimità necessarie per imporre le proprie decisioni su un territorio determinato ed agire, nei confronti dell'esterno, in nome della comunità nazionale" (p. 4). All'UE mancano tuttavia gran parte dei requisiti tradizionali della sovranità: non detiene il monopolio della violenza legittima, non dispone di una politica estera e di difesa, di frontiere prestabilite, non esiste un governo nel senso letterale del termine, non esistono partiti politici europei in grado di aggregare ed articolare il consenso, può imporre sanzioni ma non riscuote direttamente imposte dai cittadini e dalle imprese, non si identifica in un concetto di comunità politica basato sui diritti inerenti ad una cittadinanza comune. Tuttavia, come ha messo in evidenza Schmitter (1996), l'UE ha assunto molte delle funzioni tipiche di uno Stato tra le quali l'amministrazione di un bilancio, la regolazione del mercato e della moneta, lo sviluppo di una politica estera e la generazione di politiche pubbliche. Tendenzialmente quindi l'UE è una forma

⁵ Per europeizzazione si intende "l'impulso e l'*imprinting* dato alle politiche nazionali dai quadri costituzionali, strategici e programmatici dell'Unione europea. Tale impulso è crescente nel tempo e determina nuovi tipi di politiche quali le politiche integrate ed i piani strategici" (Donolo e Sordini 2006, 256).

originale di organizzazione del potere politico in un processo in evoluzione dal destino incerto (Weiler 1993); somiglia ad uno Stato ma non lo è (Morata 2002a), o per dirla alla Delors è un “oggetto politico non identificato”.

La storia istituzionale dell'Unione è stata travagliata e caratterizzata dall'approvazione di diversi Trattati⁶ (Brunazzo 2009), anche se “stupisce la continuità del sistema istituzionale creato con il Trattato di Roma del 1957⁷” (ib., 24). Da un punto di vista organizzativo l'UE si compone di cinque istituzioni fondamentali: il “triangolo istituzionale” - composto dal Consiglio, dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo - la BCE (Banca centrale europea) e la CGE (Corte di giustizia europea).

Il Consiglio dei Ministri - organo decisionale dell'Unione svolge le sua attività nell'ambito di riunioni del Consiglio alle quali partecipa un Ministro di ciascun governo degli Stati Membri (Commissione Europea – Direzione Generale della Comunicazione 2013). Da un punto di vista organizzativo si caratterizza per la sovrapposizione di differenti arene decisionali (tecniche, diplomatiche e politiche) che condividono valori e cultura organizzativa; dal punto di vista politico questo organismo rappresenta il punto di incontro o di fusione degli interessi statali in interazione con quelli comunitari (Morata 2002a). I suoi principali compiti attengono all'approvazione della legislazione dell'UE legiferando con il Parlamento Europeo in gran parte dei settori politici, al coordinamento delle politiche degli Stati Membri, all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune dell'UE sulla base delle linee strategiche fissate dal Consiglio europeo, alla conclusione di accordi internazionali tra l'UE ed uno o più Stati o organizzazioni internazionali, all'approvazione del bilancio dell'UE insieme al Parlamento europeo, al coordinamento delle azioni degli Stati Membri ed all'adozione di iniziative in materia di polizia e cooperazione giudiziaria (Commissione Europea – Direzione Generale della Comunicazione 2013). La Commissione, che si articola, sulla base di complessi equilibri politici e geografici, intorno al Collegio dei commissari ed

⁶ "I Trattati fissano gli obiettivi dell'UE, definiscono le norme per le istituzioni dell'UE, stabiliscono le modalità per l'adozione delle decisioni e descrivono le relazioni tra l'UE e i suoi Stati Membri. Essi sono stati modificati ogni volta che nuovi membri hanno aderito all'Unione. Inoltre sono stati modificati, di tanto in tanto, per riformare le istituzioni dell'Unione europea e per attribuirle nuove sfere di competenza" (Commissione Europea – Direzione Generale della Comunicazione 2013, 4)

⁷ La prima Europa sovranazionale si realizzò con l'entrata in vigore, nel luglio 1952, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Nel marzo 1957 furono firmati a Roma i "Trattati di Roma". Il primo ha istituito una Comunità economica europea (CEE), il secondo invece una Comunità europea dell'energia atomica, meglio conosciuta come EURATOM.

alle Direzioni Generali, rappresenta il principale motore delle politiche europee (Morata 2002a); tuttavia le DG (Direzioni Generali) ed i loro direttori generali non dipendono politicamente dai commissari a cui le DG si interfacciano, meccanismo che talvolta può indurre una certa complessità di rapporti (Brunazzo2009). Quanto invece alle sue funzioni, la Commissione propone atti legislativi al Parlamento ed al Consiglio, dirige ed esegue le strategie politiche e il bilancio dell'Unione, vigila, insieme alla Corte di giustizia, sull'applicazione del diritto dell'UE e rappresenta l'Unione europea nel mondo (Commissione Europea – Direzione Generale della Comunicazione 2013). Il Parlamento condivide con il Consiglio il potere legislativo - trattandosi di un organo eletto direttamente dai cittadini garantisce la legittimità democratica del diritto europeo - esercita un controllo democratico sulle istituzioni dell'UE ed in particolar modo sulla Commissione, ha la facoltà di approvare o respingere la nomina del presidente della Commissione e dei commissari ed il diritto di censurare l'azione dell'intera Commissione, condivide con il consiglio il potere di bilancio dell'UE e può quindi modificare le spese dell'UE; terminata la procedura di bilancio, adotta o respinge il bilancio nel suo complesso (Commissione Europea – Direzione Generale della Comunicazione 2013). La Corte di Giustizia anche se non dispone di poteri coercitivi (Morata 2002a) potrebbe essere definita una sorta di governo dei giudici (Wincott 1995); la BCE garantisce la stabilità dei prezzi mediante un potere di influenza sulle istituzioni e sugli stati che sono vincolati dalle sue decisioni e dagli imperativi del Patto di stabilità⁸ (Morata 2002).

Per quanto il sistema istituzionale comunitario non è finalizzato *in primis* a prendere decisioni (Brunazzo 2009), secondo Morata (2002a) l'UE dispone dell'autorità necessaria per l'imposizione di decisioni imperative espresse sotto forma di politiche

⁸«Il Patto di stabilità e crescita mira a garantire la disciplina di bilancio degli Stati Membri per evitare disavanzi eccessivi, contribuendo, di conseguenza, alla stabilità monetaria. Gli Stati membri sono, in altre parole, obbligati a rispettare i criteri stabiliti per l'adozione dell'euro anche una volta che hanno raggiunto questo obiettivo, e in particolare, il limite del 3% nel rapporto deficit/PIL. Approvato al Consiglio europeo di Amsterdam del 1997, esso stabilisce, tra le altre cose, che gli Stati membri si impegnano a rispettare l'obiettivo di un saldo di bilancio a medio termine positivo o prossimo al pareggio e ad adottare le eventuali misure correttive del bilancio che ritengono necessarie [...] Nell'autunno di ogni anno, i singoli paesi sottopongono alla Commissione un programma di stabilità e, poco dopo, presentano le loro linee di bilancio. La Commissione valuta tutti i singoli programmi, e sulla base di questa valutazione e di una discussione in sede di Comitato economico e finanziario, il Consiglio emette un suo parere [...] I programmi di stabilità vengono seguiti nella loro implementazione attraverso un meccanismo di sorveglianza multilaterale (Brunazzo 2009, 180-182).

pubbliche. Indipendentemente dalla predilezione nei confronti di una delle definizioni⁹ di politica pubblica proposte in letteratura, a seconda delle finalità analitiche, ciò che appare evidente è che affinché si avvii un processo di politica pubblica è necessario che esista un problema percepito come problema pubblico (Donà 2010; Martini e Sisti 2006). Le politiche pubbliche sono costrutti analitici, interpretazioni della realtà operate dallo studioso che “fabbrica” il proprio oggetto di analisi a partire da evidenze osservabili e sulla base della propria sensibilità e competenza metodologica, determinando quindi l'impossibilità dell'acquisizione di un'unica definizione universalmente valida (Martini e Sisti 2006). Lowi (1972) distingue quattro diversi tipi di politiche pubbliche a seconda del loro impatto sulla società: politiche distributive, regolative, redistributive e costituenti. Le politiche distributive, che hanno un impatto specifico ed individuale, attribuiscono un beneficio immediato ai destinatari mentre i costi non chiari e visibili non permettono un confronto tra chi beneficia della politica e chi viene penalizzato; le politiche regolative impongono obblighi e sanzioni che influenzano i comportamenti dei destinatari, l'elemento coercitivo assume toni marcati (Raniolo 2008) con conseguenze sul grado di conflittualità; le politiche redistributive hanno un impatto sulla società esteso all'intera collettività, i benefici o le deprivazioni riguardano gran parte della società, sono in genere di natura economica ed i costi sono visibili. Le politiche costituenti non affrontano direttamente i problemi, ma forniscono strumenti e regole ed i decisori pubblici sono tanto artefici che destinatari di questo tipo di politiche.

La politica di coesione, oggetto privilegiato di analisi nel presente lavoro, rappresenta la principale politica redistributiva dell'Unione (Morata 2002a). La politica di coesione dell'UE mira alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo dei vari Stati e delle regioni meno prospere, con il fine di favorire uno sviluppo armonioso delle

⁹Tra le differenti definizioni di politica pubblica proposte in letteratura, Donà (2010, 19) riprende le definizioni di Dye (1972, 2) secondo cui “una politica pubblica è qualsiasi cosa che il governo scelga di fare o di non fare, perché e con quali conseguenze”, di Jenkins (1978, 15) che definisce la *policy* come “un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro conseguimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere decisioni”, di Dunn (1981, 25) che la considera come “una risposta ad un problema percepito come pubblico”, di Anderson (1984, 3) che la definisce come “un certo corso di azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse” ed infine quella di Kraft e Furlong (2007, 4) secondo i quali una politica pubblica è “quello che i funzionari pubblici all'interno del governo, e per riflesso i cittadini da loro rappresentati, scelgono di fare o non fare di fronte a problemi pubblici”.

diverse regioni europee. La politica regionale comunitaria si ispira ai principi di solidarietà e coesione: nel primo caso l'accezione solidarietà è utilizzata in riferimento ai benefici che la politica regionale apporta a cittadini e regioni svantaggiate - rispetto alla media europea - da un punto di vista socioeconomico. Nel secondo caso, il riferimento alla coesione è motivato dal beneficio generalizzato indotto dalla riduzione dei divari di reddito e di occupazione che intercorre tra i paesi e le regioni più prospere ed i paesi e le regioni più povere dell'Unione Europea. Gli indicatori a cui si ricorre per definire la prosperità o il grado di arretratezza economica di una regione sono il PIL procapite, il tasso di disoccupazione e l'entità dei movimenti migratori (Del Pezzo, Grassi e Rega 2009). La politica di coesione è talvolta definita anche strutturale poiché si prefigge di rimuovere gli ostacoli, connessi alla incapacità di adeguamento delle strutture locali e ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, mediante l'utilizzo di risorse finanziarie stanziare dal Bilancio dell'UE per la realizzazione degli interventi di coesione (Ruffino e Mainetti 2012). Attraverso la politica di coesione l'Unione finanzia gli investimenti per facilitare il superamento del divario economico che separa i paesi e le regioni dell'UE e lo sviluppo delle zone rurali. Le principali fonti di entrata sono rappresentate da una piccola percentuale del reddito nazionale lordo (di solito intorno allo 0,7%) versato da tutti i paesi. Tale modalità - che rappresenta la fonte più cospicua - segue i principi della solidarietà e della capacità contributiva; laddove emergono oneri eccessivi per alcuni paesi si procede con degli "aggiustamenti". Altri fonti provengono da una piccola percentuale della base imponibile armonizzata dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) di ciascun paese dell'UE e da una quota consistente dei dazi all'importazione sui prodotti provenienti dall'esterno dell'UE. Alimentano inoltre le casse dell'UE le imposte sui redditi del personale delle istituzioni europee, i contributi di paesi extra UE, alcuni programmi europei e le ammende inflitte alle imprese che hanno violato la normativa europea (www.europa.eu). Gli Stati Membri (SM) sono quindi contribuenti e beneficiari dei Fondi Comunitari nel rispetto di complesse e precise regole finanziarie.

Nell'approcciarsi allo studio di questo ambito di *policy* ciò che appare immediatamente evidente è la confusione terminologica che caratterizza la definizione della *policy* in letteratura, dove, per definire il medesimo oggetto, in modo quasi intercambiabile, si ricorre all'accezione politica di coesione, politica regionale europea,

Fondi Strutturali. Tale confusione può essere facilmente contestata ricorrendo ad una spiegazione tanto di ordine concettuale che processuale. In merito al primo tipo di spiegazione, come ben mettono in evidenza Attinà e Natalicchi (2007), la politica di coesione, mirando a ridurre le differenze tra le regioni e tra gli stati, include la politica regionale, ma non equivale ad essa. Rispetto invece ai Fondi Strutturali, questi rappresentano gli strumenti finanziari della politica regionale dell'UE utilizzati per realizzare l'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale. Secondo Vinci (2013) quello della coesione economica e sociale è un indicatore critico del processo di integrazione europeo che emerge dalla interdipendenza tra le relazioni di potere tra i differenti Stati ed entro i vari contesti nazionali. In tal senso quindi la politica di coesione è qualcosa di ben più ampio ed articolato degli strumenti finanziari che rappresentano il mezzo attraverso cui finanziare progetti, programmi ed interventi previsti entro questo ambito di *policy*. Quanto invece al ricorso ad un tipo di spiegazione processuale, ripercorrendo lo sviluppo della *policy*, appare evidente che il parallelismo terminologico non può essere sostenuto: per quanto ad esempio il FSE (Fondo Sociale Europeo) ed il FEOGA (Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola) erano previsti già dal Trattato di Roma, questi non erano tuttavia, in origine, collegati ad un progetto organico di politica regionale (Profeti 2006).

2. La nascita e lo sviluppo della politica comunitaria di coesione

Anche se la nascita dei discorsi intorno alla necessità di una coesione economica e sociale possono essere fatti risalire al Trattato di Roma del 1957 dove, nel preambolo, è sottolineata la necessità di rafforzare le economie dei paesi membri, di promuovere uno sviluppo armonioso, di ridurre le disparità tra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite, prima degli anni '60, nonostante le disparità tra le regioni dei sei Stati Membri fondatori e tra il Mezzogiorno italiano e le regioni più industrializzate della Comunità, il Trattato CEE non prevedeva, al di là di qualche riferimento marginale, un politica specifica di sviluppo regionale (Morata 2002b).

All'inizio degli anni '60 la Commissione Europea decise di imprimere una svolta e concentrare la propria attenzione sugli aspetti territoriali dello sviluppo economico europeo, ma tale attivismo non fu confermato dal Consiglio dei Ministri per diverse motivazioni: la disomogeneità dello sviluppo territoriale non era avvertita allo stesso modo tra i paesi membri; l'Italia era la sola a presentare disparità nello sviluppo territoriale, altri paesi come la Francia e il Belgio che si caratterizzavano anch'essi per uno sviluppo disomogeneo non necessitavano tuttavia dell'intervento di istituzioni sovranazionali. L'Europa inoltre viveva in questa fase un periodo di crescita economica e registrava tassi di disoccupazione contenuti. Tendenzialmente quindi era diffusa la convinzione che entro un ridotto periodo di tempo anche i territori in ritardo avrebbero registrato un incremento di sviluppo (Graziano 2004).

Fu solo verso la fine degli anni '60 che la Commissione ipotizzò concretamente una politica specifica finalizzata alla riduzione degli squilibri territoriali anche grazie probabilmente all'impulso di una politica europea di coesione, derivante dall'avvio dei negoziati per l'ampliamento della Comunità da parte del Regno Unito, Danimarca, Irlanda e Norvegia. Una iniziale proposta da parte della Commissione di creazione di un Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) fu accolta con entusiasmo solo dall'Italia, ma nel corso del vertice di Parigi del 1974, pressioni da parte dell'Italia e dell'Irlanda di boicottare la riunione laddove non vi fosse stata adesione da parte degli altri Stati Membri nell'accettare l'istituzionalizzazione del Fondo, fecero sì che il Consiglio dei Ministri, su pressione della Commissione, decise di intraprendere la strada che portò la Comunità economica europea a dotarsi del FESR (Graziano 2004; Morata 2002b), introdotto dal Regolamento 724/75 e "destinato a correggere i principali squilibri regionali nella Comunità, in particolare quelli risultati dalla prevalenza delle attività agricole, dalle trasformazioni industriali e da una sottoccupazione strutturale" (Art. 1).

Come mette in evidenza Graziano (ib.) il negoziato tra la Commissione e gli Stati Membri può essere considerato come un compromesso tra spinte propulsive e limiti posti dai governi nazionali.

Anche se all'atto della sua costituzione il FESR contava di una ridotta dotazione finanziaria, era suddiviso per quote nazionali, non esisteva una programmazione per gli

interventi, ma unicamente richieste di finanziamenti per progetti specifici da parte degli Stati Membri, (Allen 1996; Dinan 2004; Armstrong 1989) ed era uno strumento sussidiario della politica regionale di ciascuno stato, in questo periodo l'Italia fu il paese che beneficiò maggiormente dei Fondi comunitari. In questi anni i Fondi Strutturali si componevano del Fondo Sociale Europeo¹⁰ (FSE), del FESR e del FEOGA orientamento, Fondo quest'ultimo che sosteneva l'adeguamento delle strutture agrarie e le azioni di sviluppo rurale. In questi primi anni, che Graziano (2004) definisce di avvio della politica europea di coesione, non vennero raggiunti risultati rilevanti, non furono effettuati interventi strutturali considerevoli e diversi Stati Membri non rispettarono il principio dell'addizionalità che prevede il ricorso all'utilizzo dei Fondi comunitari in modo complementare, e non esclusivo, ai fondi nazionali. Con il successivo Regolamento approvato nel 1979, venne stabilito accanto alle quote nazionali l'inserimento di una percentuale del 5% di gestione esclusiva da parte della Commissione e si assistette ad un aumento delle risorse disponibili (ib.). Nel 1984 fu introdotta una modifica al Regolamento che ampliò il margine di discrezionalità della Commissione nel valutare le singole proposte e furono avviati i Piani Integrati Mediterranei (PIM) – approccio che anticipava in un certo senso la politica di coesione – destinati a compensare l'impatto negativo provocato a Francia, Italia e Grecia in seguito all'entrata dei nuovi Stati Membri.

L'adesione nel 1986 della Spagna e del Portogallo impattò notevolmente sulla composizione economica e sociale della Comunità; si registrò infatti un incremento del tasso di disoccupazione nei settori agricolo ed industriale e si acuirono le disparità tra gli Stati Membri; ciò che venne a crearsi fu quindi una situazione nella quale, l'introduzione del mercato unico, di lì a qualche anno, avrebbe potuto impattare negativamente in termini socio economici. E' sullo sfondo di tale scenario che emerse la necessità di una profonda revisione concettuale e degli strumenti finanziari impiegati, revisione avviata con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo¹¹ (AUE) e proseguita poi

¹⁰Come richiamato nel primo paragrafo, il Fondo Sociale Europeo fu previsto dal Trattato di Roma ed aveva l'obbligo di "migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuisce così al miglioramento del tenore di vita" (Art. 123). In una fase iniziale, come ricorda Graziano (2004), questo fondo non fu impiegato come uno strumento volto alla promozione dello sviluppo del territorio essendo di fatto utilizzato per tamponare situazioni transitorie di disagio di lavoratori provenienti da territori meno sviluppati.

¹¹ L'Atto Unico Europeo venne firmato nel 1986 ed entrò in vigore nel 1987. "L'Atto unico europeo (AUE) ha proceduto ad una revisione dei Trattati di Roma al fine di rilanciare l'integrazione europea e

con riforma dei Fondi Strutturali del 1988 – esito di negoziazioni tra singoli governi e la Commissione e risultato di una transazione tra Stati Membri più sviluppati e meno sviluppati – che ha definito una serie di principi ispiratori della politica comunitaria (Morata 2002b; Graziano 2004; Sciumbata 2001). L’AUE, che costituisce la prima modifica sostanziale del Trattato istitutivo della CEE, ha sancito l’obiettivo della coesione economica e sociale e consacrato inoltre “la politica regionale come settore di competenza pienamente comunitaria trasformando i Fondi Strutturali e la Banca Europea degli Investimenti (BEI) negli strumenti fondamentali della politica di coesione” (Morata 2002b, 114). La riforma del 1988 determinò un incremento delle risorse disponibili per la politica di coesione, definì gli elementi che delineano la struttura della *policy* e rafforzò il ruolo degli strumenti finanziari (FSE, FESR e FEOGA orientamento) (Graziano 2004). Essenzialmente quindi la riforma si sviluppò intorno a tre livelli: istituzionale, finanziario ed organizzativo. A livello istituzionale la politica di coesione venne inserita nel Trattato CEE; a livello finanziario i Fondi vennero raddoppiati mentre a livello organizzativo andò delineandosi l’architettura organizzativa, articolata tutt’oggi secondo le stesse modalità, che si dispiega in obiettivi¹² - che variano nel tempo a seconda dei vari cicli di programmazione – e principi specifici intorno ai quali la politica si struttura e sviluppa: concentrazione¹³, programmazione – che va a coincidere con il periodo delle prospettive finanziarie -, partenariato¹⁴ e addizionalità (Attinà e Natalicchi 2007).

La Riforma del 1988 diede avvio al primo ciclo di programmazione strutturale nel 1989 che si sviluppò lungo l’arco temporale di un quinquennio e, oltre all’introduzione

portare a termine la realizzazione del mercato interno. L’Atto ha modificato le regole di funzionamento delle istituzioni europee ed ampliato le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo, dell’ambiente e della politica estera comune” (www.europa.eu).

¹²La riforma del 1988 perseguiva i seguenti obiettivi: “Obiettivo 1. Adeguamento economico delle regioni in ritardo di sviluppo. In questo settore si concentrava l’80% degli aiuti comunitari. Obiettivo 2. Riconversione economica delle regioni in declino industriale (FESR e FSE). Le regioni dell’Obiettivo 2 beneficiavano del 20% del totale degli aiuti. Obiettivo 3. Lotta alla disoccupazione di lunga durata (FESR e FSE). Obiettivo 4. Inserimento professionale dei giovani (FSE). Obiettivo 5 suddiviso in 5a: accelerare l’adeguamento delle strutture agrarie (FEOGA-Orientamento) e 5b: promozione dello sviluppo delle zone rurali (FESR, FSE e FEOGA Orientamento) (Morata 2002, 116).

¹³La concentrazione degli interventi è finalizzata all’impegno delle risorse su obiettivi prioritari con il fine di raggiungere i risultati prefissati nelle aree di intervento (Attinà e Natalicchi 2007).

¹⁴Il partenariato stabilisce la cooperazione tra CE, Stato Membro, autorità a livello nazionale e regionale ed i soggetti pubblici e privati locali – negli anni la *partnership* si è estesa anche alle parti economiche e sociali.

degli elementi appena descritti che delinearono la struttura della *policy*, introdusse l'obbligo di valutazione dei programmi finanziati dai Fondi comunitari (*infra* cap.2).

Nel primo ciclo di programmazione strutturale 1989-1993, nell'ambito della programmazione pluriennale – introdotta dalla Riforma dei Fondi – è possibile identificare differenti fasi: “gli Stati Membri, attraverso i Ministeri competenti, presentano i Piani di Sviluppo Regionali (PSR) alla Commissione. La Commissione, in concertazione con lo Stato e le regioni, li esamina ed adotta i Quadri comunitari di sostegno (QCS) [...] Ogni Stato Membro concludeva con la Commissione accordi pluriennali denominati programmi operativi (PO) gestiti dalle regioni, che specificavano le proposte e le modalità di intervento indicate nel QCS” (Sciumbata 2001, 20). Essenzialmente quindi il QCS si articolava in assi prioritari e racchiudeva in sé la strategia, le priorità di sviluppo, i piani di finanziamento, le disposizioni relative all'attuazione del QCS, l'analisi della situazione socio-economica dell'area in cui ricadevano gli interventi e veniva attuato tramite uno o più programmi operativi (Regolamento 1260/1999). La struttura dei programmi operativi – strumenti implementativi della politica di coesione – è rimasta sino ad oggi pressoché invariata: si compongono di assi prioritari di intervento, la descrizione delle misure per l'attuazione degli assi, un piano di finanziamento e le disposizioni di attuazione del programma operativo (Graziano 2004).

La seconda riforma dei Fondi Strutturali, che diede avvio al secondo periodo di programmazione strutturale 1994-1999, nacque sullo sfondo dell'approvazione del Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione Europea) sottoscritto nel 1992: “mentre nell'AUE la coesione economica e sociale era emersa come contropartita al mercato unico, a Maastricht, la decisione di portare definitivamente a termine l'Unione economica e monetaria si tradusse nella duplicazione dei Fondi fino al 1999 e nella creazione del Fondo di Coesione¹⁵” (Morata 2002b, 119). Quanto alla dimensione economica e sociale il Trattato di Maastricht prevede che “la Comunità Europea promuova lo sviluppo armonioso mediante il rafforzamento della coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali”

¹⁵Il Fondo di Coesione assiste gli Stati Membri con un reddito nazionale lordo pro capite inferiore al 90% della media comunitaria (Del Pezzo, Grassi e Rega 2009).

(Titolo XVII, Art. 158). Il Trattato sottolinea inoltre la necessità del “rafforzamento della coesione” collocando quindi la coesione, insieme all’unione economica e monetaria tra gli obiettivi che l’Unione si prefigge (Barca 2009). L’Art. 2 del Trattato dichiara in tal senso la necessità di “promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l’instaurazione di un’unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica”. Tuttavia, come ricorda Sacco (2011), già con l’Atto Unico del 1986, in realtà, si era posta l’attenzione su come le risorse finanziarie da sole non sarebbero state in grado di risolvere i problemi strutturali delle regioni meno sviluppate e quindi si poneva l’esigenza di una politica di sviluppo in cui accanto alla dimensione economica si collocasse la dimensione sociale.

Il Trattato di Maastricht ha istituito l’Unione Europea – costituita da tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (www.europa.eu) - il Comitato delle Regioni¹⁶, ha previsto l’instaurazione della moneta unica ed ha adottato come norma generale il principio di sussidiarietà. Tale principio afferma il non intervento del livello comunitario se un obiettivo è realizzabile dagli Stati Membri e favorisce il trasferimento alle istituzioni locali della responsabilità di attuazione delle politiche di coesione. In Italia, questa impostazione andrà rafforzandosi successivamente con la Riforma del titolo V della Costituzione e la legge delega sul federalismo fiscale, in una direzione di sostegno ai processi di decentramento comune a molte politiche pubbliche (Viesti, Prota 2004; Mauro, Rodriguez-Pose 2007). Attraverso quindi l’istituzione dell’Unione Europea, la creazione di un’unione economica e monetaria e l’estensione dell’integrazione europea a nuovi settori, la Comunità è entrata in una dimensione politica.

Nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo, il cui oggetto principale di discussione fu il “Pacchetto Delors II” sulle prospettive finanziarie, venne approvato il raddoppio dei FS tra il 1994 ed il 1999 e nel 1993, su proposta della Commissione, il Consiglio dei Ministri adottò il pacchetto di Regolamenti che avviarono il secondo ciclo

¹⁶La creazione del Comitato delle Regioni è indicatore del crescente ruolo del livello regionale di governo in tutti gli Stati Membri (Barca 2009).

di programmazione strutturale. Quanto all'organizzazione della programmazione strutturale gli obiettivi, rispetto al precedente ciclo di programmazione, furono lasciati pressoché invariati: i primi due obiettivi della programmazione 1989-1993 furono accorpati, venne quindi introdotto un nuovo obiettivo relativo all'inserimento delle categorie minacciate di esclusione dal mercato del lavoro (obiettivo 3), il nuovo obiettivo 4 venne ora finalizzato a favorire l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione, lo sdoppiamento dell'obiettivo 5 fu confermato ma con alcune piccole variazioni e, in seguito all'adesione di Svezia e Finlandia venne introdotto un sesto obiettivo (Commissione europea 2013; Morata 2002b). Quanto al partenariato fu allargato alla partecipazione anche degli attori economici e sociali, la programmazione passò dai cinque ai sei anni e oltre ai QCS, con il fine di accelerare la programmazione di alcuni obiettivi, fu prevista la possibilità di presentare anche un Documento Unico di Programmazione (DOCUP). Furono inoltre potenziate le iniziative comunitarie rivolte allo sviluppo del territorio ed alle aree urbane, si pensi a tal proposito, tra le dodici iniziative proposte, alle iniziative Leader II, Interreg (A, B e C), Urban (Morata 2002b).

La politica di coesione, a partire dai primi passi intrapresi con il Trattato del 1957, si è progressivamente istituzionalizzata nel tempo rivestendo un ruolo cruciale tra le politiche comunitarie (Graziano 2004). Nel tempo è andata affievolendosi, l'idea di derivazione neo-classica, di una convergenza indotta automaticamente dall'unificazione dei mercati (Solow 1956) e secondo cui la diseguaglianza è un incentivo per la crescita; l'assunto infatti di considerare l'accumulazione di capitale quale fattore propulsivo di un circolo virtuoso che genera investimenti, accresce l'occupazione e i consumi è una idea che si è rivelata negli anni fallace (Borgomeo 2014).

Dunque se già nel Trattato di Roma si prefigurava la necessità di garantire uno sviluppo armonioso del territorio, l'obiettivo della coesione economica e sociale è stato formulato nell'Atto Unico Europeo e concretizzato nel 1988 con l'adozione del primo Regolamento e con l'individuazione "di quegli elementi alla base della struttura di politica pubblica" (Graziano 2004, 44). Con il trattato di Maastricht si è sancito poi il definitivo consolidamento della politica comunitaria di coesione, ulteriormente rafforzato dai successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza.

Il terzo periodo di programmazione 2000-2006 si avviò all'indomani della Firma del Trattato di Amsterdam del 1997 – punto di partenza del processo di riforme verso l'allargamento dell'UE – e la presentazione dell'Agenda 2000 che secondo Morata (2002, 126) può essere riassunta secondo l'equazione “allargamento con riforme e senza costi addizionali”. La programmazione 2000-2006 si strutturò lungo tre obiettivi principali (Art. 1 Regolamento 1260/99):

- Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo.
- Obiettivo 2: favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali.
- Obiettivo 3: favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Questo obiettivo prevede interventi finanziari in regioni non interessate dall'obiettivo n.1 e fornisce un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali.

Come stabilisce il medesimo Regolamento rientrano nei Fondi Strutturali, in questo ciclo di programmazione, il FESR, il FSE, il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEOAG) sezione orientamento e lo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP). Tali Fondi venivano distribuiti sui vari obiettivi e le regioni classificate come regioni obiettivo 1, obiettivo 2 o 3 a seconda del livello di PIL pro capite ed ai problemi strutturali che presentavano; quanto alle iniziative comunitarie furono ridotte rispetto al precedente ciclo di programmazione e venne introdotta l'estensione della programmazione strutturale a sette anni (rispetto ai cinque e sei anni dei due cicli precedenti). Come racconta Morata (2002b), gli Stati Membri divennero responsabili diretti della gestione; in tal senso il Regolamento prevede una serie di meccanismi di controllo, la valutazione intermedia degli interventi e l'impegno di pubblicità ed informazione dei potenziali beneficiari e dell'opinione pubblica.

Nel 2007 viene firmato il Trattato di Lisbona, entrato poi in vigore nel 2009, che ha contribuito ad apportare una maggiore specificazione alle finalità della politica di coesione introducendo la dimensione territoriale negli obiettivi economici e sociali della politica: “per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa

sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale” (Art. 174, ex Art. 158).

La Strategia di Lisbona¹⁷ rappresenta il *frame* teorico entro cui si è sviluppato il quarto ciclo di programmazione 2007-2013. Gli strumenti finanziaria utilizzati dall’Unione Europea per finanziare la politica di coesione sono il FESR, il FSE, il Fondo di Coesione, il Fondo di Solidarietà dell’Unione Europea (FSUE), il nuovo Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il nuovo Fondo Europeo per la Pesca (FEP); i primi tre di questi fondi costituiscono i Fondi Strutturali. Tra le novità di questo ciclo di programmazione vi è una nuova definizione degli obiettivi e la concentrazione dell’azione strutturale tanto nelle regioni con maggiori difficoltà che su specifici temi di intervento prioritario. Convergenza, competitività occupazionale e cooperazione territoriale europea sono i nuovi obiettivi della politica di coesione che hanno sostituito i precedenti obiettivi 1, 2 e 3 del periodo di programmazione strutturale 2000-2006. L’ex obiettivo 1 diventa obiettivo convergenza finalizzato ad accelerare la crescita economica delle regioni più arretrate; gli ex obiettivi 2 e 3 diventano ora obiettivo competitività regionale ed occupazionale e il nuovo obiettivo cooperazione territoriale europea è di diretta ispirazione alle esperienze dei programmi di iniziativa comunitaria Interregionale, Equal ed Urban. La determinazione delle regioni classificate sulla base degli obiettivi avviene anche in questo caso sulla base dei livelli di PIL pro capite delle regioni e sulla base degli interventi strutturali da implementare. Rispetto poi ai documenti di programmazione nazionale, i QCS e i DOCUP sono sostituiti con il Quadro Strategico Nazionale, dal quale discendono poi i programmi operativi, regionali (POR), nazionali (PON) e interregionali (POIN). Nello specifico, l’Italia in questo ciclo di programmazione ha definito 66 programmi operativi monofondo (Del Pezzo, Grassi e Rega 2009), ossia ogni singolo programma cofinanziato da un solo Fondo Strutturale.

¹⁷Obiettivo della Strategia di Lisbona è il rafforzamento dell’occupazione, della riforma economica e della coesione sociale nel quadro di una economia fondata sulla conoscenza. Tale obiettivo secondo cui l’Unione deve “divenire l’economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell’occupazione e da una più grande coesione sociale” (www.europa.eu) è stato completato dal Consiglio di Göteborg del 2001 “consacrato allo sviluppo sostenibile” (Clemente 2009, 27). La Strategia di Lisbona si fonda sui tre pilastri economico, sociale e territoriale. “Entro il 2010, la Strategia di Lisbona invita le istituzioni e gli Stati Membri a raggiungere un tasso medio di crescita pari al 3% e ad accrescere il tasso di occupazione al 70%” (Del Pezzo, Grassi e Rega 2009, 89).

L'attenzione alla dimensione territoriale, introdotta dalla Strategia di Lisbona e rafforzata poi dalla Strategia Europa 2020, rimanda alla necessità di politiche che Barca (2009) nel suo Rapporto indipendente “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*”, predisposto per la Commissione Europea, su sollecitazione della Commissaria Donata Hubner, definisce *placed based*. Ciò che viene sottolineato nel rapporto, oltre alle diverse innovazioni metodologiche che propone (*infra* cap.3), è la necessità tanto di una riforma della politica di coesione che di politiche incentrate sui luoghi attraverso la produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici e mediante il ricorso ad un sistema di *governance* multilivello.

A partire dalla riforma del 1988 i Fondi Strutturali sono diventati l'esempio per eccellenza dell'approccio basato sulla *governance* multilivello (Hooghe e Marks 2001) che si sviluppa lungo una dimensione territoriale, attraverso l'intrecciarsi delle azioni dei tre livelli di governo – europeo, nazionale e subnazionale – ed una dimensione partecipativa attraverso l'attivazione di differenti soggetti (Domerok e Righettini 2012): autonomie territoriali e funzionali, sindacati, associazioni, società di servizi, organizzazioni etc. Gli elementi costitutivi della *governance* multilivello sono richiamati nel Libro bianco sulla *governance* europea (2001) che come ricorda Milio (2012), nel documento è descritta come il miglior assetto governativo dell'UE: azione coordinata dell'Unione, degli SM, degli Enti regionali e locali e principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato su cui fa leva. Barca nel suo Rapporto (2009) rileva che tra le principali criticità riscontrate nel tempo nell'implementazione della *governance* multilivello vanno evidenziati problemi relativi alla pianificazione strategica, alla mancanza di concentrazione sulle priorità e di distinzione dell'efficienza¹⁸ e dell'equità, alla debolezza del sistema di condizionalità¹⁹, oltre che errori metodologici che impediscono un utilizzo appropriato, di indicatori, *target*, valutazione e mancanza di dibattito intorno ai risultati della *policy*.

Quanto alle critiche mosse all'approccio della *governance multilivello*, queste ipotizzano che l'esistenza di una pluralità di livelli di governo ed il coinvolgimento di una pluralità di attori, contribuisca a creare un *deficit* implementativo (Pressman e

¹⁸L'efficienza si riferisce “all'impiego ottimale delle risorse disponibili (non solo finanziarie, ma anche di tempo e di professionalità) per il conseguimento degli obiettivi prefissati (Palumbo 2001, 185).

¹⁹L'erogazione dei Fondi è legata al soddisfacimento di particolari condizioni ed al possesso di un insieme di requisiti.

Wildavsky 1973). Secondo questi autori l'azione dipende dalle connessioni (*link*) della catena implementativa: quanto più è lunga la catena della causalità tanto più aumentano le relazioni tra i *link* e quindi si assiste ad una complessificazione dell'implementazione. Il modello della *governance* multilivello, secondo tale schematizzazione, rappresenterebbe una delle principali ragioni dello scarso rendimento delle politiche (Milio 2012). In riferimento al caso italiano Milo (2012) sottolinea come la *governance* multilivello racchiuda in sé delle debolezze che vanno a svilupparsi proprio a partire dai propri punti di forza. L'aumento della deregolazione ed il coinvolgimento di diversi attori conducono le Regioni al centro dell'arena politica. Tuttavia tale approccio potrebbe rivelarsi controproducente là dove le autorità regionali non siano in grado di gestire in modo adeguato i poteri addizionali a loro riconosciuti.

2.1 La Strategia Europa 2020 e la nuova programmazione strutturale 2014-2020

La Strategia Europa 2020, presentata dalla Commissione nel 2010 ed adottata in occasione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 17 giugno 2010²⁰, è la Strategia decennale per la crescita e l'occupazione varata dall'Unione e rappresenta la prosecuzione ed il rafforzamento della Strategia di Lisbona. Europa 2020, ponendo come obiettivi finali il superamento della crisi economica e la necessità di colmare le "lacune di crescita" (www.europa.eu), rappresenta il *frame* teorico entro cui si sviluppa la programmazione strutturale 2014-2020. La Strategia si sviluppa a partire da tre "priorità" fondamentali finalizzate ad una "crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva". Una crescita intelligente è perseguibile attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione, la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva è volta ad incrementare una crescita sostenibile, mentre una crescita inclusiva è perseguibile attraverso la promozione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. A partire dalla definizione delle priorità, nel documento sono definiti gli "obiettivi" principali che l'Europa deve perseguire entro il 2020: il 75% delle persone di età compresa tra i 20 ed i 64 anni deve possedere

²⁰Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 intitolata "Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" [COM (2010) 2020 def.].

un'occupazione, il 3% del PIL deve essere investito in R&S; sono definiti poi traguardi da raggiungere in materia di clima/energia attraverso la riduzione di emissioni di gas serra del 20% (o del 30% se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, il ricorso a fonti rinnovabili nella misura del 20%, l'incremento del 20% dell'efficienza energetica, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico (che dovrà essere inferiore al 10%) il conseguimento della laurea per almeno il 40% dei giovani, la diminuzione delle persone a rischio povertà (20 milioni di persone in meno).

Da questa prima descrizione delle priorità ed obiettivi della Strategia appare evidente che l'idea sottesa allo sviluppo che si intende innescare si sviluppa integrando le dimensioni economica, ambientale e sociale volte all'innovazione ed alla conoscenza in un'ottica sostenibile indirizzata a favorire l'inclusione sociale. Affinchè poi ciascuno Stato Membro possa adattare la Strategia Europa 2020 al proprio contesto, come definito dalla Commissione, gli obiettivi dell'UE sono tradotti in obiettivi – la ridondanza con cui si ricorre al termine obiettivo è evidente – e percorsi nazionali e la loro realizzazione è perseguibile mediante l'implementazione di “azioni” specifiche.

Il documento richiama inoltre le “sette iniziative faro” che definiscono il quadro entro cui l'UE ed i governi nazionali sostengono reciprocamente i propri sforzi per la realizzazione delle priorità di Europa 2020 e per catalizzare i progressi relativi a ciascun tema prioritario: l'Unione delle innovazioni, *Youth on the move*, un'Agenda europea del digitale, un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, una politica industriale per l'era della globalizzazione, un'Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, la Piattaforma europea contro la povertà.

Il documento sulla Strategia sottolinea la necessità di una *governance* economica più forte, non definendo però chiaramente cosa si intenda nello specifico con tale termine. Ciò che emerge con chiarezza è l'approccio tematico su cui si sviluppa la Strategia ed il richiamo alle “Raccomandazioni specifiche per paese” attraverso cui sviluppare le strategie di sviluppo a livello nazionale e regionale.

E' sottolineata poi la necessità di “misurazione degli obiettivi” e di dati attendibili per consentire confronti tra gli Stati.

Il perseguimento degli obiettivi da raggiungere è quantificato in termini di “traguardi” da raggiungere.

Tale impostazione sembrerebbe rifarsi ad una sorta di visione “illuministica” di connessioni tra ambiti di intervento: livelli d'istruzione più elevati dovrebbero favorire

l'occupabilità, l'aumento del tasso di occupazione ridurre la povertà; una maggiore capacità di ricerca, sviluppo ed innovazione nei diversi settori dell'economia, associata ad un uso più efficiente delle risorse, dovrebbe apportare miglioramenti nella competitività e favorire la creazione di posti di lavoro; gli investimenti in tecnologie più pulite a basse emissioni di carbonio inciderebbero sulla protezione dell'ambiente, sul contrasto al cambiamento climatico e sulla creazione di nuovi sbocchi per le imprese e nuovi posti di lavoro.

Per quanto venga sottolineato che la definizione di tali obiettivi non rappresenti un approccio valido in egual misura per tutti gli Stati Membri, e che la Commissione propone che questi traguardi dell'UE siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali, è evidenziato come la Commissione ritenga che i traguardi proposti possano adattarsi a tutti gli Stati Membri.

In sintesi l'obiettivo generale della Strategia Europa 2020 è favorire la crescita e l'occupazione. Lo schema proposto per perseguire tale obiettivo segue una logica a cascata, dove a partire dalle tre priorità – crescita intelligente, sostenibile e inclusiva – che rappresentano una sorta di macro contenitori tematici, si sviluppano gli obiettivi da perseguire. Oltre alla ridondanza nel ricorrere all'accezione “obiettivo” nel documento, appare evidente che lo schema segue una visione lineare attraverso cui perseguire un modello di sviluppo che sia inclusivo, innovativo ed attento all'ambiente. Il “come” perseguire tali ambizioni è poi demandato alle strategie di sviluppo messe in atto dal livello nazionale e regionale attraverso i programmi operativi, anch'esse definite, in ogni caso, a partire dalla Strategia comunitaria delineata in Europa 2020 e sulla base degli indirizzi nazionali di cui si avrà modo di parlare diffusamente nel corso del lavoro.

A partire da tali premesse teoriche si è sviluppata la nuova programmazione 2014-2020. Nella programmazione 2014-2020 gli “obiettivi da perseguire”, come si legge nel Regolamento Generale 1303/2013, sono “investimenti in favore della crescita e dell'occupazione negli Stati Membri e nelle regioni”, con il sostegno di tutti i Fondi e “cooperazione territoriale europea”, con il sostegno del FESR. Le risorse per l'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione sono ripartite tra tre categorie di regioni: regioni meno sviluppate (PIL procapite inferiore al 75% della media del PIL dell'UE-27), regioni in transizione (PIL pro capite compreso tra il 75% ed il 90% della media del PIL dell'UE-27) e regioni più sviluppate (PIL pro capite superiore al 90% della media del PIL dell'UE-27). Ancora una volta quindi si ricorre ad un indicatore

economico per la classificazione di una regione in una categoria piuttosto che un'altra, elemento direttamente collegato alla quantità di Fondi di cui tale regione potrà beneficiare.

Rispetto poi ad elementi di discontinuità con la precedente programmazione, dalla lettura di documenti²¹ comunitari, nazionali e della Regione Campania, è possibile individuare quali principali elementi di innovazione della programmazione 2014-2020:

- La programmazione strategica.
- La concentrazione tematica.
- Le condizionalità *ex ante*.
- L'orientamento ai risultati.
- Il partenariato rafforzato.

Quanto alla programmazione strategica, la definizione di un Quadro Strategico Comune (QSC) ha il compito di indirizzare il processo di programmazione verso una direzione strategica chiara e di agevolare il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi, in linea con gli obiettivi di Europa 2020. Attraverso l'elaborazione di un Accordo di Partenariato²² – documento previsto dalla Commissione europea per definire la strategia, le priorità di intervento e le modalità di impiego dei Fondi Strutturali del Quadro Strategico Comune per il periodo di programmazione 2014-2020 – da parte di ogni Stato Membro, sono stabilite: le modalità per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione verso una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto dai Fondi e le modalità per garantire l'attuazione efficiente dei Fondi del QSC. La concentrazione tematica è orientata a circoscrivere gli interventi in numero limitato in linea con la strategia dell'UE. Il soddisfacimento delle condizionalità *ex ante* rappresenta un elemento

²¹ Si fa riferimento ai Regolamenti comunitari, a pubblicazioni di approfondimento curate dalla Commissione Europea, al materiale di approfondimento disponibile sul sito del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, al Rapporto di fine mandato (2013) dell'ex Ministro F. Barca, al Documento Strategico Regionale della Regione Campania, al Documento preliminare di programmazione del POR FESR Campania 2014-2020, al Documento di sintesi del POR FESR Campania 2014-2020.

²² L'Accordo di Partenariato è “il documento preparato da uno Stato Membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della *governance* a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato Membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei Fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato” (*wikipa.formez.it*).

particolarmente innovativo e fondamentale per la programmazione europea 2014-2020. Sulla base dell'esperienza dei passati cicli di programmazione si è reso infatti necessario definire delle condizioni di partenza al fine di ottimizzare il supporto finanziario comunitario; il trasferimento quindi di risorse per la politica di coesione, ai titolari di programmi operativi, è subordinato e regolato all'accertata verificata presenza di determinate precondizioni. Ogni Stato Membro, attraverso un'analisi autovalutativa, dovrà dimostrare alla Commissione il soddisfacimento di ciascuna condizionalità (www.dps.tesoro.it). Rispetto all'orientamento ai risultati (*infra* cap.3) è introdotto un quadro delle *performance* a cui è legato un meccanismo premiale/sanzionatorio. Quanto al rafforzamento del partenariato, l'adozione di un Codice di Condotta a livello europeo è finalizzato tanto a favorire una applicazione uniforme del principio del partenariato che al più generale coinvolgimento dei *partner*.

Ulteriore elemento di innovazione è rappresentato, a riprova della necessità di integrazione degli strumenti finanziari, dalla denominazione attribuita ai fondi: nel Regolamento 1303/2013 compare infatti per la prima volta la denominazione Fondi SIE²³ (Fondi Strutturali e di Investimento europei).

3. La politica di coesione in Italia

I divari territoriali del nostro Paese hanno particolarmente influenzato la diffusione della politica di coesione che agli esordi della sua diffusione si è sostanziata in un intervento “straordinario” per le regioni del Mezzogiorno. Graziano (2004), individuando delle periodizzazioni rispetto allo sviluppo dell'intervento straordinario, ha sottolineato come in una primissima fase (1950-1965), l'intervento si caratterizzasse per un assetto istituzionale particolare, rispetto all'impianto delle politiche pubbliche nazionali, assetto che si esplicitava nella formulazione della politica da parte del Governo e del Parlamento e nell'attuazione della stessa da parte di un ente istituito *ad hoc* “la Cassa per il Mezzogiorno”. La Cassa per il Mezzogiorno era un ente di diritto

²³ Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo di Coesione, e i Fondi per lo Sviluppo Rurale, cioè il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), e per il settore Marittimo e della Pesca, in particolare le misure finanziate a norma della gestione concorrente nel Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

pubblico che svolgeva le funzioni di finanziamento ed esecuzione dei programmi di intervento pubblico a carattere straordinario per le otto regioni meridionali del Paese e per i territori di Latina e Frosinone. Gli interventi posti in essere erano volti alla “diffusione del progresso economico e sociale del Mezzogiorno”²⁴ perseguibile attraverso interventi nell’ambito della bonifica, dell’irrigazione, della trasformazione agraria, della sistemazione di bacini montani, della viabilità, di opere di interesse turistico, di impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli, di acquedotti e fognature.

Gli obiettivi dell’intervento, in questa prima fase, erano finalizzati alla realizzazione del progresso economico e sociale dell’Italia meridionale e definiti ad ampio raggio, non esprimendo richiami specifici né agli ambiti territoriali, né a cosa si intendesse per progresso in termini quantitativi. L’attuazione delle politiche avveniva mediante prestiti a tasso agevolato o a fondo perduto e per la selezione dei progetti da finanziare venivano adottate procedure di valutazione standardizzate che non contavano su un patrimonio informativo proveniente da valutazioni *ex post* o dal monitoraggio.

Rispetto all’impalcatura istituzionale, fino alla metà degli anni ’70²⁵, le regioni non avevano ancora assunto un ruolo centrale nell’ambito della politica di coesione; l’impianto normativo delle province non attribuiva a queste nessun tipo di competenza e dunque il Governo - attraverso il Comitato dei Ministri che stabiliva quali opere finanziare attraverso la Cassa del Mezzogiorno - assumeva un ruolo centrale e cruciale. Anche il Parlamento rivestiva un ruolo importante rispetto all’approvazione dei finanziamenti pluriennali, dal momento che le risorse per l’intervento straordinario venivano attribuite da leggi che necessitavano di essere rinnovate periodicamente dal Parlamento che in tal senso incideva direttamente sulla politica di intervento straordinario (Graziano 2004).

Nella successiva fase (1965-1986), le competenze della Cassa furono incrementate e veicolate verso l’industrializzazione del Mezzogiorno. Il passaggio a questo “secondo tempo” delle politiche per il Sud vide il concentrarsi di ingenti risorse sugli incentivi per attrarre grandi imprese esterne, oltre che per la localizzazione di imprese pubbliche al

²⁴ Legge 646/1959 Art. 1.

²⁵“Le riforme istituzionali necessarie all’entrata in funzione delle Regioni ordinarie per inserirle appieno nel sistema delle autonomie locali furono realizzate nel 1970” (Milio 2012, 88).

Sud. Come racconta Trigilia (2011), la politica dei poli industriali attraverso grandi investimenti mirava alla rimozione della stagnazione economica, concentrando gli stessi in zone che avrebbero poi favorito un indotto di imprese locali ed allargato la base produttiva ed occupazionale. Il processo intendeva innescare meccanismi, non solo economici, ma anche entro la società civile attraverso la crescita di nuovi gruppi sociali che si sarebbero accompagnati alla modernizzazione della politica.

La crisi congiunturale degli anni '70 ed il permanente divario in termini di sviluppo del territorio favorirono la messa in discussione dell'attività della Cassa che sfociò nella fine dell'ente nel 1984 e nella sua sostituzione con l'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno nel 1986. L'obiettivo sotteso alla politica di sviluppo restava immutato in direzione del "perseguimento del progresso economico e sociale delle regioni del Meridione"; le procedure divennero più discrezionali rispetto alla precedente fase ed al principio della concentrazione territoriale andò ad aggiungersi quello della programmazione. In tale contesto il ruolo dei partiti crebbe notevolmente esplicitando la propria influenza, sia nella scelta del Ministro per il Mezzogiorno, che nella determinazione del parere di conformità per lo sblocco dei finanziamenti agevolati.

La riforma dei Fondi del 1988 impattò notevolmente sull'impianto dell'intervento straordinario conclusosi negli anni Ottanta e di quello successivo volto alla promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno, dal momento che la politica nazionale si presentava molto distante alla nuova politica comunitaria per i diversi aspetti di *policy* (obiettivi, principi, strumenti e procedure). Il generico obiettivo del sostenere "il progresso sociale ed economico delle regioni meridionali" andò a sostituirsi a quello indirizzato allo sviluppo delle regioni considerate in difficoltà sulla base di indicatori standard: PIL pro capite regionale inferiore al 75% del PIL pro capite medio della Comunità Europea. Tale impostazione attribuì una connotazione economica agli interventi per lo sviluppo ed allargò l'ambito di intervento comunitario, non più alle sole regioni del Mezzogiorno, ma a tutte le regioni italiane ed europee che si trovavano in una situazione di ritardo. Con l'introduzione di tali specificità venne a cadere la "straordinarietà" dell'intervento e vennero introdotti obiettivi quantitativi da raggiungere in termini di sviluppo (Graziano 2004).

Rispetto agli altri principi introdotti dalla Riforma dei Fondi del 1988 vi furono altri significative innovazioni che andarono a scontrarsi con un tipo di organizzazione posta in essere totalmente differente; si richiama in tal senso il principio di addizionalità non presente nell'attuazione della politica nazionale per il Mezzogiorno, dal momento che le risorse nella pratica italiana erano di provenienza nazionale gestite dal Governo o dalle istituzioni pubbliche autonome a ciò preposte; il principio di programmazione che, seppur previsto dalla legge 717/1965, non trovò attuazione nell'intervento straordinario, l'introduzione del principio di *partnership* e la concentrazione delle risorse su specifici interventi.

Nonostante la riforma della politica comunitaria di coesione aveva messo a disposizione significative risorse per le regioni in ritardo di sviluppo, l'Italia presentava enormi difficoltà attuative e la capacità di spesa del Paese era tra le più basse d'Europa. L'Italia non fu quindi inizialmente capace di adattarsi ai nuovi vincoli comunitari; come racconta Graziano (2004), sino alla prima metà degli anni '90 il governo italiano si è mostrato debole nell'assumere un reale peso decisionale e l'estrema instabilità dei Governi creò una classe politica focalizzata all'ottenimento di benefici realizzabili nel breve periodo, scontrandosi con la logica della programmazione di lungo termine cui si ispira il livello comunitario (Milio 2012). La stessa gestione degli affari comunitari in materia di politica di coesione, poi, si presentava fortemente complessa.

Inoltre in seguito alla dissoluzione della Prima Repubblica, si sono innescati diversi cambiamenti in molteplici ambiti: la crisi della classe politica, l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, una più chiara distinzione dei poteri amministrativi e politici, il processo di devoluzione e trasferimento di poteri e competenze dai livelli superiori ai livelli inferiori di governo che ha raggiunto l'apice nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, il cambiamento di paradigma della politica regionale da un approccio *top down* – che aveva il suo perno nella Cassa del Mezzogiorno quale agenzia di implementazione di programmi di sviluppo settoriali definiti a livello centrale – ad un approccio *bottom up* che poneva la necessità di prevedere forme di coordinamento tra livello nazionale ed entità sub-nazionali. E' in tale scenario che andò delineandosi un approccio dal basso in cui le regioni assunsero un ruolo da protagoniste (Milio 2011; 2012). Gli strumenti di *policy* esistenti vennero connessi ai Fondi Strutturali e ruolo centrale assunsero gli strumenti connessi alla regolamentazione dei

FS; in tal senso la svolta nella politica regionale è avvenuta con l'adozione di modelli di sviluppo locale finalizzati alla valorizzazione delle risorse endogene dei territori mediante il ricorso alla programmazione concertata (Milio 2011); si pensi a tal proposito ai Patti Territoriali ed i successivi Progetti Integrati Territoriali (PIT) che introdussero innovazioni istituzionali rispetto alla partecipazione di attori non statali entro il processo decisionale (Triglia 2011; Milio 2012; Graziano 2004). L'idea sottesa ai Patti Territoriali – soggetti pubblici e privati di un determinato territorio presentano un progetto di sviluppo dell'area cofinanziato dalle forze locali – è la promozione di capitale sociale relazionale, ossia di forme di cooperazione efficace tra attori pubblici e privati come strumento di sviluppo locale. Come da più parti richiamato in letteratura, la programmazione strutturale all'indomani dell'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno sembrava rappresentare l'unica esperienza di respiro per il Sud; tuttavia i risultati conseguiti sono stati inferiori alle iniziali attese. Tra le motivazioni alla base di tale insuccesso Triglia (2011) ricorda la mancanza di un impegno politico convinto e coerente con i governi sulle nuove linee della politica territoriale, problemi legati alla gestione ed alla realizzazione della programmazione - si pensi a tal proposito alla carente capacità di selezione dei progetti – la mancata capacità di coordinamento da parte del livello nazionale e le forti difficoltà da parte delle regioni meridionali nell'avviare una politica di selezione delle risorse e di coordinamento efficace tra loro. Il disimpegno del centro a livello politico, il ridimensionamento del suo ruolo nella programmazione e gestione delle risorse europee e nazionali per il Sud hanno favorito effetti controproducenti sull'efficacia²⁶ complessiva dell'intervento, anche se hanno favorito lo sviluppo di capacità di spesa dei Fondi europei.

Un progressivo processo di sviluppo ed adattamento agli strumenti comunitari nella formulazione della politica di coesione si è registrato indubbiamente con il D.P.R. 38/1998 che ha assegnato al Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS) il compito di provvedere alle iniziative in materia di utilizzazione dei Fondi Strutturali – sancendo la centralità di tale Dipartimento (presso il Ministero del Tesoro) nel coordinamento della formulazione della politica di coesione). Il Dipartimento è stato

²⁶Per efficacia si intende il grado di conseguimento degli obiettivi. E' solitamente distinta in efficacia interna, ossia "la capacità di raggiungere gli obiettivi o i risultati attesi fissati a priori dall'Ente pubblico" e efficacia esterna "intesa come la capacità del prodotto/servizio offerto dall'Ente di soddisfare i bisogni degli utenti" (Palumbo 2001, 187).

poi trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico ed il DPR n.225 del 14 novembre 2007 ne ha riorganizzato la struttura e le funzioni (www.dps.tesoro.it). Nell'ottobre del 2013 si registra una ulteriore riorganizzazione delle funzioni del DPS attraverso l'insediamento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (L.125/2013) sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato; le funzioni relative alla politica di coesione sono ripartite tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'Agenzia (Art.10) il cui compito è il monitoraggio degli interventi, l'accompagnamento e supporto delle Amministrazioni centrali e regioni titolari degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Coesione. L'Agenzia può assumere poteri sostitutivi nel caso di inadempienze o ritardi ingiustificati nella gestione degli interventi previsti nel ciclo di programmazione 2014-2020 (www.dps.gov.it). All'indomani dell'insediamento del Governo Renzi il Ministero per la Coesione Territoriale è stato soppresso ed è stata affidata una delega alle Politiche di Coesione Territoriale al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Graziano Delrio. La soppressione del Ministero mette ben in evidenza lo stretto legame che intercorre tra scelte politiche e programmazione strutturale.

Nella dodicesima relazione della Commissione sui Fondi Strutturali (2000) si legge che nel periodo di programmazione 1989-1993 l'Italia registrava i ritardi più rilevanti per quanto riguarda la chiusura degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali. Nel secondo periodo di programmazione tale ritardo è stato recuperato anche se nella relazione è sottolineata la necessità di procedere all'impiego delle risorse ad un ritmo più sostenuto. La lettura del Rapporto di fine mandato (2013) dell'ex Ministro della Coesione Territoriale Barca restituisce considerazioni analoghe rispetto a quelle formulate più di dieci anni prima dalla Commissione nei confronti del nostro Paese. In particolar modo nel Mezzogiorno il rapporto denuncia incertezze finanziarie, un ricorso inadeguato al presidio nazionale disponibile e la mancata focalizzazione su risultati verificabili dai cittadini. Per ovviare a tali criticità, nel corso del mandato Barca, sono stati avviati tanto dei processi di riprogrammazione delle risorse che un Piano di Azione e Coesione, che ha anticipato la programmazione orientata ai risultati descritta nel Rapporto Barca del 2009 e nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficiente dei Fondi", documento nazionale di indirizzo che ha avviato il confronto pubblico per la preparazione dell'Accordo di Partenariato ed i Programmi. Il Piano di Azione e

Coesione è stato avviato nel corso del 2011 d'intesa con la Commissione con lo scopo di accelerare l'attuazione della programmazione 2007-2013, rafforzare l'efficacia degli interventi orientandoli verso risultati misurabili, concentrare le risorse, avviare nuove azioni da riprendere nelle programmazione 2014-2014 (www.opencoessione.it). Grazie all'implementazione di tali misure di accelerazione della spesa nel Rapporto (2013) viene evidenziato un decisivo miglioramento nell'utilizzo dei fondi ad inizio 2013.

2. La valutazione delle politiche pubbliche

1. La nascita della valutazione

La letteratura in materia di valutazione (Stame 1998, 2002a; Toulemonde 2000; Lippi 2007; La Spina, Espa 2011) è concorde nel circoscrivere la nascita della valutazione entro il contesto statunitense degli anni '60.

Secondo Chelimski (1985) la nascita della valutazione è riconducibile alla confluenza di due differenti filoni di ricerca; un primo, legato al lavoro di alcuni economisti, che con il fine di razionalizzare la gestione delle risorse della Difesa, dette luogo al PPBS (*Planning programming budgeting system*), che in breve tempo si estese oltreoceano. Il PPBS si basava sulla concezione di monitoraggio del *policy making* ed una tendenza verso il controllo delle decisioni di governo (Lippi 2007). Con l'adozione del PPBS il Congresso dell'amministrazione Johnson istituzionalizzò la *policy evaluation* affidando al GAO (*General Accounting Office*), che sino al 1967 si occupava di revisione dei conti, l'incarico di sviluppare la valutazione dei risultati degli investimenti di governo. L'intento del PPBS era quindi quello di eliminare sprechi ed inefficienze, trasformando il bilancio in uno strumento volto al miglioramento della definizione degli obiettivi (La Spina, Espa 2011).

Il secondo filone di ricerca, che ha concorso allo sviluppo della disciplina, si rifà invece al lavoro di sociologi, politologi, psicologi che adottarono i metodi tipici della ricerca sociale applicata allo studio di problematiche sociali quali l'educazione, la salute e la criminalità. Quest'ultima tendenza sfocerà nella "Guerra alla povertà" di Johnson, programma altamente innovativo di sperimentazioni sociali che rese obbligatorie le valutazioni su larga scala (Stame 1998). I primi lavori hanno riguardato la valutazione di specifici programmi nati dalla necessità di implementare interventi rivolti a tematiche

sociali particolarmente avvertite in quegli anni quali la lotta alla povertà ed il risanamento dei ghetti neri. Solo in seguito si sono creati Nuclei di valutazione entro le istituzioni, come gli organismi di valutazione delle assemblee legislative, del Governo, degli enti locali, dei ministeri e delle organizzazioni periferiche (Stame 1998).

Riprendendo la cronologia proposta da Stame (ib.), i primi lavori rientrano nella fase di avvio allo sviluppo della valutazione che va da metà degli anni '60 a metà degli anni '70. Questa fase, denominata dall'Autrice "ottimismo dei programmi e ottimismo della valutazione", è caratterizzata dalla diffusione dell'approccio positivista-sperimentale e pragmatista e l'obiettivo della valutazione è principalmente quello di dimostrare l'impatto dei programmi; rientrano in tale fase i programmi di "Guerra alla povertà" e le prime valutazioni realizzate dal *Bureau of Applied Social Research* di Lazarsfeld e Merton. Nella fase successiva, che va da metà degli anni '70 a metà degli anni '80, "pessimismo dei programmi e scontro sulla valutazione", le attività di valutazione, a causa degli effetti perversi delle politiche di *welfare*, si sono focalizzate sul processo di implementazione e sulle influenze di contesto. Agli stessi anni è fatta risalire la diffusione dell'approccio costruttivista, i cui assunti epistemologici, ontologici e metodologici, si collocano in netta contrapposizione all'approccio positivista sperimentale. L'ultima fase, "scomposizione dei programmi e pluralismo della valutazione", che va da metà degli anni '80 in poi, focalizza particolare attenzione all'utilizzazione delle valutazioni da parte degli *stakeholders*, amministratori e beneficiari; l'approccio pragmatista va ad integrarsi alla crescente attenzione verso la qualità e, quello costruttivista inizierà a dialogare con filoni provenienti dall'analisi dell'implementazione delle politiche.

La ricostruzione cronologica di Stame (1998)²⁷ si rifà al dibattito nato a partire dagli anni '60 negli Stati Uniti. Wildavsky (1979) sostiene che le motivazioni che sono alla

²⁷In un successivo lavoro Stame (2001b) abbandonando la dimensione storica della cronologia ha focalizzato la propria attenzione sulla fioritura delle scuole ed ha elaborato una tipologia che si compone di tre approcci che assolvono in modo differenziato all'attività di valutazione, in rapporto alla "pietra di paragone", ossia l'elemento di confronto che si assume per poter emettere "un giudizio di valore su un'azione che si sta svolgendo, più o meno precisamente programmata" (ib., 25). Nell'approccio positivista-sperimentale, la pietra di paragone è rappresentata dagli obiettivi del programma e la valutazione consiste per l'appunto nell'analizzare se, e in che modo, il programma ha concorso al raggiungimento degli obiettivi pianificati; nell'approccio pragmatista – della qualità il confronto è con standard di qualità, nell'approccio costruttivista – del processo sociale, il confronto è con ciò che gli *stakeholder* identificano come un successo, e la valutazione, finalizzata alla comprensione della

base dello sviluppo della valutazione proprio negli USA sono rintracciabili nella mancanza dell'idea tipicamente europea di burocrazia weberiana, inamovibile e monopolista delle competenze.

La diffusione della valutazione nelle diverse realtà europee ed extraeuropee segue strade differenti con specificità proprie ad ogni realtà territoriale. Secondo Toulemonde (2000) una serie di fattori esogeni hanno concorso alla diffusione della prassi della valutazione: le influenze statunitensi ed il modello del PPBS, che per quanto abbandonato nel tempo - anche se i sistemi di monitoraggio sopravvissero ma con finalità differenti - fu inizialmente accolto con entusiasmo; il ruolo dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) che attraverso l'organizzazione di gruppi di lavoro internazionali e la pubblicazione di differenti documenti ha contribuito alla diffusione della cultura della disciplina; i Fondi Strutturali Europei - che rappresentano il cuore della riflessione metodologica intorno a cui si sviluppa il presente lavoro di tesi - ed il ruolo della Banca Mondiale, i cui finanziamenti ai paesi in via di sviluppo, sotto forma di aiuti che facilitassero l'entrata nella Comunità, erano sottoposti a valutazione *ex ante* ed *ex post*.

2. Il recente richiamo allo sperimentalismo

Nella congiuntura contemporanea, contrassegnata da un generale clima di crisi economica e tagli alle risorse, emerge la necessità di un utilizzo più rigoroso dei risultati delle ricerche valutative, ma anche dell'impiego del patrimonio conoscitivo che deriva da tali attività entro i processi decisionali. Come ben mette in risalto Siza (2006, 188) "l'efficacia di un programma deve essere dimostrata da qualche prova scientifica, i benefici devono essere evidenti in quanto osservabili in termini sistematici; su questa base possiamo interrompere programmi ed interventi che presentano limitati benefici, la cui efficacia non è dimostrabile e sostenere, invece, quelli che presentano più solide prove scientifiche sugli effetti positivi che determinano". Si tratta in altre parole di definire cosa possa essere considerata un'evidenza e quali siano i metodi più adatti per la sua misurazione in questo ambito di *policy*.

situazione, viene effettuata attraverso il coinvolgimento degli attori che rivestono un ruolo chiave in relazione all'oggetto di valutazione (Gambardella 2012a).

I diversi approcci dell'*evidence-based decision* (EBD), declinati nella forma *evidence-based policy* (EBP), si nutrono di considerazioni circa i metodi a cui ricorrere, il tipo di conoscenza disponibile e le prove che validano scientificamente tale conoscenza (Laurent *et al* 2009 trad.it. 2010). Differenti sono gli approcci e le concezioni di evidenza empirica sull'efficacia dei programmi e sulle tecniche e metodi da impiegare per la loro rilevazione. Tentando una sintesi dei differenti approcci, Siza (2006, 189) afferma che con *evidence-based policy* “ si intende rappresentare l'esigenza che i programmi e le decisioni politiche siano assunti e implementati sulla base di una solida evidenza empirica del loro funzionamento. Le decisioni devono essere basate su una valutazione sistematica delle migliori prove scientifiche disponibili piuttosto che sulla base di opinioni, di disponibilità di risorse economiche, di scelte culturali e ideologiche”. In tal senso, la valutazione, quale attività in grado di restituire conoscenza ed apprendimento, riveste un ruolo cruciale dal momento che non sempre le decisioni adottate su un programma scaturiscono da evidenze empiriche emerse da rapporti valutativi. Parlando di *evidence-based policies*, secondo Stame (2010b, 60) bisognerebbe concentrarsi non solo sulle evidenze circa il funzionamento di una politica, ma anche sul “come concepiamo una politica per poi poter dire che essa sia efficace”.

In questo quadro di pressante richiesta di evidenze rigorose e certe si iscrive il recente richiamo allo sperimentalismo, considerato il riferimento metodologico più rigoroso per le analisi valutative. Si tratta di una predilezione che sembra dimenticare il fatto che, come sottolineato da Stame (2010a, 38), “quando si devono valutare programmi complessi, perché basati su *partnership* multilivello e perché prevedono politiche integrate di cui non si conoscono bene in anticipo i possibili effetti congiunti, allora bisogna formulare disegni di valutazione basati su approcci (come le varie versioni di valutazione basata sulla teoria²⁸) che consentano di vagliare – con tutti i metodi di ricerca – le alternative possibili, secondo le interpretazioni che ne danno gli *stakeholders*”.

La diffusione della prassi valutativa ad opera dei quattro fattori esogeni (logica legata al PPBS, ruolo dell'OCSE, della Banca Mondiale e dei Fondi Strutturali), richiamati nel precedente paragrafo, si è essenzialmente omologata ad una domanda di

²⁸ Valutazione guidata dalla Teoria di Chen e Rossi, Valutazione Realistica di Pawson e Tilley, Valutazione basata sulla Teoria di Carol Weiss.

valutazione che è andata a coincidere con la verifica finanziaria in vista di un miglioramento dell'efficacia della spesa. Nel caso della diffusione della valutazione in Europa, ad opera dei Fondi Strutturali, Toulemonde nel 2000 sottolineava che, per quanto mancasse l'esistenza di un obbligo altrettanto sistematico su larga scala in altre parti del mondo, tuttavia entro tale ambito di *policy* "il lavoro di valutazione resta molto formale, viene eseguito troppo in fretta e non riesce a comprendere il minimo di osservazione empirica e di analisi di impatto che potrebbe restituire conclusioni circa l'efficacia della *policy*" (p.352).

Il richiamo allo sperimentalismo è riconoscibile, in anni recenti, anche nel caso italiano, soprattutto a seguito della pubblicazione del Rapporto indipendente redatto da Barca (2009) nel quale è avvalorata la necessità di una revisione della politica di coesione, *policy* al centro del dibattito pubblico sia in riferimento alle finalità dei propri interventi che ai metodi valutativi impiegati. Tale documento, che richiama in particolar modo la logica controfattuale, ha sollevato tra gli studiosi un vivace dibattito circa la plausibilità del suo impiego per la misurazione degli effetti delle politiche di coesione. Il numero 47 del 2010 della Rassegna Italiana di Valutazione ha dedicato una sezione specifica al Rapporto nella quale sono raccolti differenti contributi sugli aspetti metodologici. Tra questi Trivellato (2010), ponendosi in una posizione di favore nei confronti della legittimità dell'esperimento randomizzato anche per interventi di tipo economico e sociale, sottolinea tuttavia la non identificazione tra analisi controfattuale e randomizzazione dal momento che l'analisi controfattuale è un paradigma cognitivo che si declina in una pluralità di metodi dei quali l'esperimento randomizzato rappresenta solo una delle possibili soluzioni. Tale considerazione solleva l'importante considerazione circa la mancata coincidenza *tout court* tra approccio controfattuale e metodo sperimentale e in secondo luogo la necessità, laddove si ricorra ad un metodo squisitamente sperimentale, dell'identificazione del gruppo sperimentale e di controllo all'avvio degli interventi, condizione non sempre possibile.

La vivacità di tale dibattito si è ulteriormente acuitizzata nell'estate 2014 in seguito alla pubblicazione dell'articolo di Perotti e Teoldi (2014) "Il disastro dei Fondi Strutturali europei" che offre una lettura critica - focalizzandosi in particolar modo sul Fondo Sociale Europeo - circa la conoscenza scientifica che i rapporti valutativi prodotti

sono in grado di restituire dal momento che “non hanno alcuna utilità neanche per un *policy maker* animato dalle migliori intenzioni” (p.11).

La logica sottesa al metodo confrofattuale, che è secondo Trivellato (2010, 32), “il paradigma cognitivo più potente di cui disponiamo per identificare effetti causali in presenza di interventi” si fonda sull’assunto che l’effetto di una politica, programma o intervento, è definito come la differenza tra i due valori della variabile risultato – *outcome variables* . Uno dei due valori è fattuale e quindi osservabile, l’altro è controfattuale ossia si riferisce a ciò che si sarebbe osservato, tra gli stessi soggetti, nello stesso momento, in mancanza di esposizione alla politica, programma o intervento (Martini e Strada 2011; Martini e Sisti 2006; Martini e Sisti 2009). L’approccio controfattuale utilizza metodi che appartengono a due categorie principali: i disegni sperimentali e quelli non sperimentali.

Nei disegni sperimentali, attraverso il ricorso ad un gruppo di controllo, si riproduce la situazione controfattuale e si ricorre alla randomizzazione²⁹ affinché l’assegnazione dei soggetti nel gruppo sperimentale (sottoposti al trattamento) o nel gruppo di controllo avvenga in modo rigorosamente casuale. Le differenze poi post-trattamento tra i due gruppi nella variabile risultato “rivelano in modo credibile l’effetto che il trattamento ha avuto in media sui soggetti trattati” (Martini 2006a, 53). La randomizzazione rappresenta una approssimazione plausibile della situazione in cui si sarebbe trovato il gruppo sperimentale se non fosse stato sottoposto al trattamento e perché inoltre tale procedimento consente di “confrontare la variabile risultato esibita a parità di tempo dal gruppo sperimentale e da quello di controllo e di imputare l’eventuale differenza all’azione della variabile indipendente, essendo tutte le altre variabili sotto controllo statistico” (Gambardella 2012a, 361). Là dove invece non esistano le condizioni affinché il gruppo di controllo venga identificato mediante una procedura di randomizzazione si ricorre ai disegni non sperimentali nei quali la situazione controfattuale è solo approssimata.

Tuttavia, le critiche rivolte al metodo sperimentale sono numerose.

²⁹Come delineato da Martini e Strada (2011), dal momento che è impossibile che i membri del gruppo di controllo e del gruppo sperimentale siano totalmente identici, è sufficiente che i gruppi siano statisticamente equivalenti ossia abbiano stessa media, varianza e decili. Per ottenere tale equivalenza è necessario che la selezione dei due gruppi avvenga in modo casuale mediante randomizzazione.

Come sottolinea Stame³⁰ (2014):

- Il disegno controfattuale mal si adatta a programmi complessi con elevata estensione temporale, che sono attuati a più livelli e si compongono di più parti interagenti.

- Il disegno controfattuale risponde alla domanda se un effetto netto può essere attribuito alla causa, ma non restituisce informazioni circa il contributo che il programma può fornire, una spiegazione di perché un intervento abbia funzionato, per quali categorie di soggetti abbia fatto la differenza e se l'intervento, o il programma/progetto, potrebbe estrapolarsi ad altre situazioni.

In tal senso, in antitesi alla logica controfattuale, si pone la valutazione realista³¹ di Pawson e Tilley (1997) che sottolineano come la verifica empirica di un nesso causale tra un programma e un mutamento sia un'operazione tutt'altro che semplice. Partendo dagli assunti teorici della teoria a medio raggio di Merton e sul ruolo dei meccanismi di Elser, gli autori, nel definire l'interpretazione realista dell'efficacia dei programmi sostengono che “il potere causale di un'iniziativa sta nel meccanismo sottostante (M) [...] Il funzionamento di questo meccanismo dipende dal contesto (C): dalle caratteristiche tanto dei soggetti quanto del luogo in cui si svolge il programma. Specialmente se saranno ripetuti più volte, i programmi avranno allora impatti diversi su una gamma di possibili effetti, un aspetto chiamato modello dell'esito (*outcome pattern: O*)” (Pawson 2002, 27). La causalità su cui si fonda la prospettiva realista è di tipo generativa e si pone in antitesi a quella tradizionale sequenziale secondo la quale il cambiamento avviene dopo il trattamento. La causalità di tipo generativa, in linea con la logica del relativismo critico, presuppone che il cambiamento possa essere osservato nei

³⁰Tali considerazioni sono state elaborate nell'ambito di una ricerca commissionata dal *Department for International Development (DFID)-UK* a un gruppo di ricerca coordinato da Stern di cui hanno fatto parte Nicoletta Stame, Barbara Befani, Rick Davies, Kim Forss e John Mayne avente per oggetto “Sviluppare un più ampio raggio di disegni e metodi rigorosi per la valutazione di impatto di programmi di sviluppo complessi” (Stame 2014). Le riflessioni elaborate da Stame fanno riferimento al caso dei programmi internazionali di sviluppo, ma sono applicabili anche all'ambito delle politiche di coesione.

³¹Per approfondimenti sulla valutazione realista si rimanda a: Martini A. (2009), *Una critica della valutazione realista*; Stame (2002), *La valutazione realistica: una svolta, nuovi sviluppi*, in *Sociologia e ricerca sociale* n.68-69, pp. 144-159; Pawson R. (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in *Sociologia e ricerca sociale* n.68-69, pp. 11-57; Biolcati Rinaldi F. (2008), *Meccanismi e valutazione. Un confronto tra approcci*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a XII, n.42, pp. 27-51; Palumbo M. (2002), *Il piacere della spiegazione senza l'incubo della causalità*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 68-69, pp.180-195; Agodi M.C. (2002), *Più realisti di Ray? Politiche, contesti e meccanismi in una scienza di realtà*, in *Sociologia e ricerca sociale* n.68-69 pp. 76-89; Pawson R. (2012), *Meccanismi invisibili: la lunga strada per il cambiamento comportamentale*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n.97, pp. 13-41.

soggetti che cambiano, “il cambiamento è ciò che succede a un soggetto che è esposto ad un certo meccanismo” (Stame 2002b, 148). La causa del cambiamento non è quindi esterna al soggetto – causalità generativa – e costituita dal programma, ma interna, dal momento che sono i soggetti che cambiano, in una particolare situazione e sulla base di un determinato meccanismo. In tal senso quindi la posizione di Pawson differenzia anche dall’approccio della valutazione basato sulla teoria di Weiss dal momento che la sua attenzione non è sulla teoria del programma, ed i microassunti che la compongono, ma sulla teoria del cambiamento che si verifica in una situazione a fronte del funzionamento del meccanismo previsto da un programma (ib.).

In una prospettiva critica dello sperimentalismo possono essere collocati gli approcci nei quali l’attività valutativa si sviluppa in uno scambio dialogico e riflessivo più ampio con gli attori coinvolti nella politica, intervento o quant’altro. In particolare, l’*empowerment evaluation* ha l’ambizione di “suscitare tra gli attori della politica un misto di partecipazione e motivazione derivante da una maggiore conoscenza dei fatti e finalizzato al raggiungimento di una finalità condivisa. Il processo ciclico di informazione e riflessione critica messo in moto dal valutatore dovrebbe indurre i soggetti coinvolti dal programma a discutere periodicamente, non solo su quanto è stato fatto e quanto ancora resta da fare per raggiungere determinati obiettivi, ma anche se quegli stessi obiettivi mantengono la loro validità, o devono essere rivisti alla luce delle nuove informazioni acquisite” (Martini e Sisti 2007, 20). Emblematico in tal senso è ciò che Patton (1998, trad. it. 2007) definisce “utilità del processo” ossia “usare la logica e i processi della valutazione per aiutare le persone che gestiscono i programmi e che appartengono alle organizzazioni ad imparare a pensare in modo valutativo” (p.327). Patton sottolinea quindi che l’utilità di un rapporto di valutazione non si esaurisce nella restituzione dei risultati e dell’utilizzo che viene fatto di questi. L’utilità è secondo l’autore nel processo stesso che conduce alla produzione del rapporto di valutazione caratterizzato dal coinvolgimento degli *stakeholders*. “L’utilità del processo” non è quindi rappresentata dai risultati generati dal processo – mutevoli sotto la spinta di cambiamenti di contesto – ma dall’apprendimento innescato durante il processo tra gli attori coinvolti nella valutazione. Tale apprendimento può generare cambiamenti nel modo di pensare e di comportarsi, arrivando finanche a comportare delle modifiche al programma, alle procedure o quant’altro. Secondo Patton (ib., 326-327) “riconoscere che esiste una cultura della valutazione è un modo per riflettere sull’utilità del processo

[...] Imparare a pensare in modo valutativo³² è un tipo di utilità del processo”. I processi di valutazione possono, infatti, far emergere una comunicazione migliore e facilitata, oltre che una comprensione condivisa, perché per sua natura, la valutazione tende a rendere espliciti i valori che sono alla base degli obiettivi. La centralità del ruolo del valutatore è particolarmente forte nell’approccio della “*Developmental evaluation*”³³ descritto da Patton (2011), nel quale, “il valutatore in genere diventa parte del *team design*, partecipa pienamente alle decisioni e facilita la discussione su come valutare ciò che accade. Tutti i membri del *team* interpretano insieme i risultati della valutazione, analizzano le implicazioni e applicano i risultati per la successiva fase di sviluppo” (ib., 20).

3. Gli scopi della valutazione

La valutazione è una attività di ricerca al confine tra discipline e competenze differenziate, che può essere condotta adottando molteplici punti di vista e facendo ricorso a svariati approcci. Indipendentemente dall’ambito di riferimento in cui si colloca, tuttavia essa si fonda su una comune logica di indagine che è finalizzata al raggiungimento di un cambiamento desiderato ed ipotizzato, finalizzato al miglioramento delle azioni (Stame 2000). In tale ottica, secondo Stame (1998, 9), “valutare significa analizzare se un’azione intrapresa per uno scopo corrispondente ad un interesse collettivo abbia ottenuto gli effetti desiderati o altri, ed esprimere un giudizio sullo scostamento che normalmente si verifica per proporre eventuali modifiche che tengano conto delle potenzialità manifestatesi. La valutazione è quindi attività di ricerca sociale al servizio dell’interesse pubblico, in vista di un processo decisionale consapevole: si valuta non solo per sapere se un’azione è stata conforme ad un programma esistente, ma anche se il programma è buono”. Entro tale visione Martini

³²Secondo Patton (1998 trad.it 2007) elementi di valore della valutazione sono l’essere chiari e specifici, il saper mettere a fuoco i problemi, il saper essere sistematici, il saper esplicitare le assunzioni, il saper rendere operativi concetti, idee ed obiettivi contenuti nel programma, saper distinguere input, processi e risultati gli uni dagli altri, saper dare importanza alle prove empiriche, separare i fatti da interpretazioni e giudizi.

³³Patton (2011) include l’approccio della *Developmental evaluation* tra gli approcci di Pensiero positivo; si ricorre a tali approcci - che fondano la loro logica di indagine sull’assunto che si possa imparare di più dal successo che da un fallimento e pongono particolare attenzione ai risultati positivi sia attesi che disattesi - tanto per la valutazione di organizzazioni che di programmi o progetti.

(2004, 1) sottolinea che la finalità della valutazione delle politiche pubbliche è offrire ai decisori “elementi di giudizio sul successo delle politiche” e restituire quindi conoscenza circa la produzione di successo da parte della *policy* nell’influenzare i fenomeni collettivi, contribuendo, attraverso il ricorso a metodi di ricerca condivisi dalla comunità scientifica di riferimento, al miglioramento dei processi decisionali pubblici (Martini e Sisti 2007).

Martini (2006a) distingue cinque finalità conoscitive attribuite alla valutazione:

- allocare risorse individuando i destinatari più meritevoli;
- controllare la *performance* nell’ambito di organizzazioni;
- rendere conto delle realizzazioni effettuate da un’azione pubblica;
- analizzare criticamente l’implementazione di un progetto o di una politica pubblica;
- misurare gli effetti prodotti da una politica pubblica.

Rientrano nella prima finalità, secondo l’Autore, attività valutative finalizzate alla selezione dei progetti, alla valutazione del personale e alla valutazione della ricerca scientifica. Nell’ambito della seconda finalità la valutazione viene assunta come controllo della *performance* delle organizzazioni, dove per *performance* si intende “l’insieme delle caratteristiche desiderabili dell’operare di un’organizzazione (i suoi costi; la qualità delle prestazioni; i volumi di attività; la ricaduta che ottiene sull’ambiente esterno verso cui agisce)” (Martini e Sisti 2002, 32). Come osserva Martini (2006a), questo tipo di valutazione si basa sulla misurazione e il confronto tra ciò che l’organizzazione ha prodotto e i corrispondenti valori desiderati di ciò che l’organizzazione dovrebbe produrre. In questo tipo di analisi si è soliti ricorrere ad indicatori di *performance*³⁴ il cui impiego, pur avendo l’indubbio merito di “produrre gran parte dei risultati conoscitivi necessari per sostenere l’opera di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione”, non va inteso fine a se stesso, ma piuttosto come uno degli elementi di un disegno analitico più complessivo (Martini e Sisti 2002, 32). Il terzo tipo di finalità conoscitiva va ad identificarsi con l’esigenza di descrivere e misurare le realizzazioni prodotte grazie all’azione pubblica con il fine di rendere conto

³⁴“Gli indicatori di *performance* costituiscono una tecnica particolarmente adatta alla costruzione di sistemi informativi per la misurazione delle *performance*, sia per supportare la funzione di valutazione e controllo strategico, sia quella di controllo di gestione [...] La loro flessibilità ben si adegua alla varietà delle attività che caratterizzano le politiche pubbliche e sociali in particolare, permette di integrare le misurazioni sui risultati delle politiche con quelle relative agli aspetti gestionali” (Vecchi 2005, 123).

a soggetti esterni delle azioni complessive messe in campo dalle amministrazioni. La valutazione nell'ambito dei Fondi Strutturali rientra in tale finalità, dal momento che il patrimonio conoscitivo sembrerebbe esaurirsi nella descrizione di cosa ne è stato delle risorse messe in campo, con evidenti difficoltà nell'individuazione di punti critici ed una effettiva misurazione degli effetti. Ulteriore finalità attribuita alla valutazione è l'analisi critica dell'implementazione di una politica o di un progetto; in tal senso l'esigenza conoscitiva dell'attività valutativa va ad identificarsi con l'entrata "nel processo" e dunque con la comprensione dei processi di attuazione, delle dinamiche, delle opinioni, degli atteggiamenti, delle percezioni che permettono di ricostruire il processo che si sviluppa nel passaggio dalla fase prescrittiva a quella delle realizzazioni. Infine, l'ultima finalità conoscitiva ha a che fare con la comprensione di "quali strumenti di intervento pubblico sono efficaci nel determinare i cambiamenti desiderati" e il metodo richiamato per la misurazione degli effetti della politica si iscrive nell'approccio controfattuale.

Moro (2005) propone, invece, quattro finalità principali che possono spingere ad intraprendere uno studio valutativo:

- per giudicare e decidere sul merito di un programma;
- per migliorare un programma;
- per accrescere la conoscenza sul funzionamento dei programmi
- per accrescere la capacità di apprendimento e riflessione delle organizzazioni e degli attori sociali implicati in un programma.

Indipendentemente dalle finalità attribuite alla valutazione e, a prescindere se tale attività è finalizzata alla valutazione di programmi, progetti o organizzazioni, ciò che sembrerebbe accomunare le varie proposte è senza dubbio una valenza conoscitiva attribuita alla valutazione, l'espressione di un giudizio finale, un obiettivo comune legato, non solo ad una logica di *accountability*, ma anche di apprendimento (*learning*) – o apprendimento organizzativo nel caso specifico - per il miglioramento. Fine ultimo è quindi incidere sul processo decisionale e produrre risultati utilizzabili per chi decide; Levinton e Hughes (1981) individuano tre usi della valutazione: diretto, cognitivo (legato ad un modello di *learning organization*) e persuasivo-simbolico. Come mette ben in evidenza Stame (2001a), riprendendo Weiss (2000), non si tratta di categorie separate, ma di un continuo dove non è esclusivamente l'uso diretto ad essere legittimo.

Weiss (ib.) afferma che la valutazione, al pari della ricerca, si sviluppa all'interno di processi decisionali reali, con i quali deve fare i conti e dei quali si occupa. In tal senso cruciale si presenta l'analisi del processo decisionale e le implicazioni che tali modelli hanno per l'attività valutativa poiché influenzano tanto l'agire professionale del valutatore che le logiche sottese al suo mandato (Palumbo 2001). Per procedere in questa direzione è però necessario introdurre il concetto di ciclo di *policy*, entro cui va collocata la fase di *decision making*. Nel modello del ciclo di *policy*, come vedremo, alla valutazione viene assegnato il compito di fornire indicazioni utili a ripensare la politica, fino a stimolare un ritorno alla fase iniziale dell'*agenda setting*, ma riducendo il ruolo che la valutazione riveste nel processo decisionale e trascurando la natura processuale e trasversale che la valutazione dovrebbe avere relativamente al processo di programmazione.

4. Il ciclo di *policy*

Uno degli strumenti cui si fa più comunemente ricorso per analizzare la complessità della formazione delle politiche pubbliche – nei differenti livelli di governo – è il ciclo di *policy*, strumento analitico utilizzato con lo scopo di ridurre la complessità e evidenziare le modalità attraverso cui un certo settore di *policy* evolve. Per processo di *policy* si intende dunque “lo svilupparsi nella dimensione spaziale e temporale di un insieme di azioni e intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni e non decisioni e l'impatto di queste sulla società e sul sistema politico. Il modello del ciclo rende conto di questo processo organizzandolo lungo una sequenza di attività” (Donà 2010, 48-49). Come racconta Raniolo (2008b, 205), il ricorso ad un modello processuale per l'analisi delle *policy* si è affermato negli anni '50 “come risposta delle scienze sociali comportamentiste ai limiti degli approcci formali ed istituzionali nello studio dei fenomeni politici”; tuttavia per quanto l'origine di tale modello può essere rintracciata nelle prime ricerche analitiche sulle politiche pubbliche, la semplificazione del processo in un insieme di fasi e sottofasi è stata recepita con modalità differenti dai vari studiosi che negli anni si sono approcciati a questo ambito di studi (Howlett e Ramesh 2003). Fu Lasswell (1971) il primo, intorno alla metà degli anni '50 a presentare un modello entro cui il processo delle politiche prende forma, distinguendo sette fasi: 1) *intelligence*, 2)

promotion, 3) *prescription*, 4) *invocation*, 5) *application*, 6) *permination*, 7) *appraisal*. Il modello proposto da Lasswell, per quanto ha il merito di aver introdotto un metodo di definizione delle politiche pubbliche, concepisce il ciclo di *policy* secondo una logica lineare nella quale le fasi seguono uno sviluppo cronologico, tralasciando quindi le retroazioni che intervengono nel processo (La Spina, Espa 2011). Inoltre, come messo in evidenza Howlett e Ramesh (ib.), esso si limita ad analizzare il processo decisionale unicamente entro il governo, tralasciando eventuali influenze provenienti da attori non governativi e finisce per relegare le fasi di giudizio e di valutazione a ridosso della fase di conclusione del modello, limite che sembrerebbe non essere risolto nei modelli successivi. A tale modello è seguita la proposta di Brewer (1974) secondo cui il processo di *policy* si sviluppa in sei fasi principali: 1) *invention/initiation*, 2) *estimation*, 3) *selection*, 4) *implementation*, 5) *evaluation*, 6) *termination*. La percezione dell'esistenza di un problema, il calcolo dei rischi, dei costi e dei benefici, una valutazione tecnica, l'adozione di una o nessuna delle possibilità di scelta, la realizzazione della scelta adattata, la valutazione dell'intero processo e l'abbandono della politica sulla base delle conclusioni a cui si è pervenuti dopo l'attività di valutazione rappresentano le modalità entro cui il modello prende forma. Howlett e Ramesh (2003) sottolineano i passi in avanti compiuti nella tematizzazione di tale modello dove si va oltre l'ambito governativo e viene introdotto il concetto di *policy* inteso come processo continuo. Il lavoro di Brewer ha ispirato i successivi modelli del ciclo di *policy* proposti in letteratura nel corso degli anni '70 ed '80, tra i quali, quello Jones (1984), è uno dei più noti. Cinque le fasi entro cui prende forma il ciclo di vita di una politica pubblica secondo l'autore: 1) *agenda setting*, 2) formulazione, 3) decisione, 4) implementazione, 6) valutazione. La prima fase del ciclo di Jones va a coincidere con il momento iniziale entro cui vengono selezionati problemi e questioni per i quali si richiede un intervento pubblico (La Spina, Espa 2011). Secondo Kingdom (1984) con il termine agenda si intende l'insieme degli argomenti o dei problemi di cui si occupano in modo puntuale e per un certo periodo di tempo i funzionari governativi e soggetti fuori dal governo ad essi collegati; tale definizione chiama quindi in causa l'esistenza di due tipi di agenda: una prima, pubblica (o sistemica), può essere considerata una sorta di agenda che racchiude questioni e problematiche di rilevanza collettiva al centro del dibattito pubblico che coinvolge i cittadini; una seconda, istituzionale (o formale), dove solo parte dei problemi discussi entro il dibattito pubblico saranno oggetto di intervento

da parte del governo (Howlett e Ramesh 2003; Donà 2010). Se inizialmente l'emersione di particolari problematiche era ricondotta all'effetto delle condizioni socio-economiche a cui i governi cercavano di fornire delle risposte, nel corso del tempo è andata ad affermarsi la visione secondo cui tali problemi sono determinati non unicamente da questioni di ordine economico ma anche da un insieme di elementi politici, sociali ed ideologici. Secondo il modello proposto da Cobb, Ross e Ross (1976) tre sono i modelli base per la formazione dell'*agenda setting*, associabili ognuno ad un tipo differente di regime politico, anche se tale legame non è sempre generalizzabile. L'*outside initiation model*, tipico delle democrazie liberali, fa riferimento a situazioni nelle quali rivestono un ruolo cruciale i gruppi non governativi che cercano di acquisire consensi affinché i decisori inseriscano le proprie richieste entro l'agenda istituzionale. Il *mobilization model* è tipico dei regimi totalitari ed essenzialmente fa riferimento a situazioni in cui i *decision makers* inseriscono una questione in agenda, ma affinché una politica possa essere legittimata ed implementata appare fondamentale il supporto pubblico. Il modello dell'*inside initiation*, tipico dei regimi autoritari, si riferisce a situazioni in cui gruppi influenti danno avvio ad una politica ed il pubblico non viene mai particolarmente coinvolto se non escluso del tutto. Un ulteriore modello sulla formazione dell'*agenda setting* è stato elaborato qualche anno più tardi da Kingdom (1984), che anziché focalizzarsi sugli attori del processo e sul tipo di regime politico, ha posto la sua attenzione sull'interazione tra il flusso dei problemi, delle politiche e della politica. Tale impostazione si focalizza sulla natura processuale e dinamica attraverso cui delle questioni entrano nell'agenda: l'entrata di una questione dipende da se e come il flusso dei problemi, delle politiche e della politica si incrociano creando delle finestre di opportunità attraverso cui una questione entra nell'agenda ufficiale e prende avvio il processo di politica pubblica (Howlett e Ramesh 2003; Donà 2010).

Riconosciuta l'esistenza di un problema di carattere pubblico e la necessità di intervenire, prende forma il complesso ed altamente variabile processo di formulazione della politica entro cui i *policy makers* sono chiamati a decidere che tipo di azione adottare sulla base di un'analisi delle diverse opzioni a disposizione. Il processo della formulazione è descritto da Jones come un processo complesso che varia da caso a caso entro cui coesistono differenti gruppi di attori portatori di idee e soluzioni differenti, un processo che può protrarsi per lungo tempo senza che necessariamente si giunga ad un consenso unanime intorno ad una proposta, ed implica l'esistenza di vincoli legati alla

sceita dell'azione proposta; si tratta essenzialmente di vincoli sostanziali legati alla natura stessa del problema e di vincoli procedurali legati alle procedure adottate nella fase di adozione di una delle possibili opzioni formulate entro il processo (Howlett e Ramesh 2003). Le fasi entro cui il processo di formulazione prende forma possono essere così sintetizzate: analisi e selezione delle alternative, la costruzione della legittimazione della decisione, la formalizzazione della decisione finale di *policy* (La Spina, Espa 2011). Tuttavia, come mettono in evidenza Capano e Giuliani (2005), la formulazione di una politica pubblica si presenta come una fase dai confini poco delineati, sfuggenti e pragmatici.

Tralasciando per il momento la terza fase del modello di Jones, quella della decisione, cui è dedicato il prossimo paragrafo, la quarta fase coincide con l'implementazione, ossia con la messa in opera della politica pubblica, fase che include al suo interno non esclusivamente l'applicazione delle regole, ma anche l'attuazione, l'applicazione, l'operatività sul territorio. Nel corso degli anni '70 sono stati promossi diversi studi che hanno evidenziato la complessità entro cui questa fase del ciclo prende forma. Lo studio precursore di Pressman e Wildavsky (1973) sui programmi federali³⁵ degli Stati Uniti, varati *dall'Economic Development Administration*, ha messo in evidenza l'enorme complessità del processo di implementazione direttamente collegato al numero di attori coinvolti. Elemento cruciale in tal senso è il coordinamento tra decisori ed attuatori e la relazione tra ipotesi iniziali ed esiti previsti; ciò che si genera talvolta è un *deficit* cumulativo che può indurre una variazione della politica rispetto all'ipotesi iniziale. In linea con questo studio si colloca l'analisi di Bardach (1977) sulla deospedalizzazione dei soggetti con disturbi mentali in California: "dirottamento delle risorse, deviazione degli obiettivi di *policy*, resistenza al controllo, dissipazione di risorse umane e politiche" rappresentano i quattro tipi di *deficit* identificati dall'autore che possono intervenire nel corso del processo implementativo. Come messo in evidenza da La Spina, Espa (ib.), se in Pressman e Wildavsky la fase della formulazione si colloca ben distinta da quella dell'implementazione, in Bardach l'implementazione viene rappresentata come un processo interattivo che si compone di continue negoziazioni tra i differenti attori, si evolve nel tempo e induce una continua riformulazione della politica trasformata nel processo stesso di attuazione. Non esiste

³⁵Tali programmi erano finalizzati all'incremento dell'occupazione dei disoccupati della città di Oakland in California.

dunque necessariamente una coincidenza con quanto programmato e quanto effettivamente verrà realizzato, in tal senso Brodtkin (2000) descrive questa transizione come il passaggio dalla *policy fiction* ai *policy facts*: la *fiction* rappresenta il disegno astratto della politica elaborato dai *policy makers*, affinché si concretizzi nei *facts* “tale disegno astratto deve fare i conti con gli interessi, la volontà e le risorse di tutti gli attori che sono chiamati ad incorporare le prescrizioni e gli obiettivi, assegnati alla politica pubblica, in seno alla loro attività quotidiana” (Martini e Sisti 2009, 31).

Tradizionalmente sono richiamate due logiche entro cui l’implementazione si sviluppa: *top-down* e *bottom-up*. Nel primo caso l’implementazione è considerata un corso d’azione lineare che discende da un’autorità di governo centrale e giunge alla collettività attraverso la collaborazione con i soggetti locali, si tratta quindi di un processo endogeno calato dall’alto. All’opposto la logica *bottom-up* si fonda sull’assunto che la realtà dell’implementazione necessita di essere compresa attraverso la visione degli operatori che erogano servizi o dai destinatari della politica; in tale prospettiva l’implementazione è quindi un processo fluido e non lineare “che si ramifica e si differenzia a livello locale, sia negli obiettivi da raggiungere che nelle attività realizzate” (*ivi*, 76). Tuttavia, come messo in risalto da Howlett e Ramesh (2003), per pervenire ad una comprensione generale della materia andrebbero considerati congiuntamente i due approcci; con il fine di riunire i risultati dei due approcci, diversi studiosi di politiche pubbliche analizzano l’implementazione delle politiche come un caso di scelta di strumenti³⁶ dove ai problemi di *policy* vanno applicati una o più tecniche di governo.

³⁶Applicando il criterio dell’erogazione statale, Howlett e Ramesh (2003) distinguono strumenti volontari (mercato, famiglia e comunità, organizzazioni di volontariato) che si attuano senza l’intervento dello stato, strumenti totalmente obbligatori (erogazione diretta, impresa e controllo pubblico e regolazione) che non lasciano margini di discrezionalità all’individuo e strumenti misti (tasse e tariffe, aste per i diritti di proprietà, sussidi, informazioni ed esortazioni) che coinvolgono nell’erogazione sia lo stato che i privati.

5. Processo decisionale, modelli di razionalità e valutazione

La fase del *decision making* rappresenta il cuore dei modelli passati in rassegna nel paragrafo precedente, ed è direttamente correlata alle fasi precedenti del ciclo di *policy*. “Decidere significa scegliere un corso d’azione scartando possibili corsi d’azione alternativi” (Bobbio 1996, 11); “le decisioni di *policy* sono quindi processi di scelta tra più alternative di soluzione di un problema collettivo, e quindi di trasformazione dei modi attraverso i quali esso viene trattato” (Dente 2011, 29). I processi di *policy* nell’attuale fase storica assumono caratteri particolari a fronte dell’esplosione della complessità decisionale entro cui le politiche pubbliche prendono forma: al tradizionale modello parlamento-legge-burocrazia se ne aggiunge uno molto più articolato dove nuovi attori, non governativi, entrano nel processo decisionale e si affiancano a quelli tradizionali, dando vita ad una pluralizzazione di punti di vista; le logiche sottese al governo multilivello inducono un sistema multi attoriale entro il quale diventa complessa l’identificazione degli autori delle scelte, con ricadute talvolta anche nell’identificazione della responsabilità politica. Altra caratteristica delle politiche pubbliche, nella congiuntura contemporanea, è l’aumento dell’incertezza sugli esiti delle decisioni indotti tanto dall’intervento di attori provenienti dai differenti livelli di governo che dai più generali processi di globalizzazione. Come mette in evidenza Dente (2011), approcciarsi allo studio delle decisioni, così come a qualsiasi fenomeno nella sfera sociale e politica, con il fine di produrre conoscenza, implica il ricorso a modelli concettuali. Un modello decisionale rappresenta in tal senso un “costrutto analitico che individua gli elementi essenziali (del processo decisionale): il decisore, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca delle soluzioni, le modalità e i criteri della scelta. E soprattutto individua le relazioni che sussistono tra questi diversi elementi” (Bobbio 1996, 13). In letteratura sono stati proposti differenti modelli di *decision making* utilizzati tanto per spiegare che per proporre indicazioni (La Spina, Espa 2011). I più diffusi modelli sviluppati per la descrizione del processo decisionale sono il modello razionale, il modello della razionalità limitata, il modello incrementale ed il *garbage can* (modello del bidone della spazzatura). Il modello razionale si fonda sull’assunto che

le scelte decisionali avvengono sulla base della scelta dei mezzi più efficienti per raggiungere gli obiettivi di *policy*. Le teorie sottese a questo modello sono radicate nel razionalismo illuminista e nel positivismo, prospettive secondo le quali i problemi della società devono essere risolti in modo scientifico e razionale attraverso la raccolta di tutte le informazioni sul problema e le relative soluzioni per pervenire alla scelta di quella migliore. Tale modello implica il riconoscimento di un individuo che nel prendere le decisioni pone in ordine di priorità i propri valori ed obiettivi che ne derivano, è a conoscenza di tutti i possibili mezzi per il perseguimento di tali obiettivi, valuta le conseguenze ed i costi ed infine sceglie la strategia che massimizza i benefici e minimizza i costi (Howlett e Ramesh 2003; Dente 2011). Tale modello, fondato sulla razionalità assoluta, presenta indubbiamente delle criticità legate ai limiti individuali ed ambientali che intervengono nel processo di scelta e minano il modello di razionalità ottimale. Tra i più autorevoli critici di tale modello, Simon, intorno agli anni '50, ha evidenziato come l'esistenza di differenti ostacoli si oppongono alla possibilità di poter adottare un modello razionale ottimale classico nel prendere decisioni; ci si confronta infatti, secondo l'autore, con limiti cognitivi che limitano la possibilità di prendere in considerazione tutte le possibili opzioni, con limiti legati all'esigenza di conoscere in anticipo le conseguenze di ciascuna decisione, e limiti legati all'arbitrarietà attraverso cui i *decision makers* possono pervenire a conclusioni sull'alternativa migliore. Il modello proposto da Simon è quindi un modello che si basa sulla razionalità limitata dal momento che "la complessità dell'ambiente è smisuratamente più grande delle capacità computazionali dell'individuo" (La Spina Espa 2011, 63). In posizione critica nei confronti dei modelli basati sulla razionalità sinottica (o ottimale) e limitata si è posto Lindblom (1959) che, nella seconda metà degli anni '60, ha evidenziato come il processo decisionale delle politiche pubbliche sia un processo essenzialmente politico esito di negoziazioni e compromessi tra *decision makers* portatori di istanze ed interessi diversi. Secondo il modello incrementale proposto da Lindblom le scelte adottate dai *decision makers* si sviluppano secondo una logica incrementale che procede per tentativi ed errori nella quale i decisori prendono in considerazione solo alcune di tutte le possibili alternative ed abbandonano la ricerca là dove si presenta un'alternativa accettabile. In tale scenario le politiche si generano attraverso un processo continuo di comparazioni dove vengono analizzate scelte adottate sia in contesti locali differenti, ma nel medesimo ambito di *policy*, che in passato sulla stessa politica ma da attori in

precedenza coinvolti nel processo. Tra i principali approcci che analizzano il *decision making* va citato anche il modello del *garbage can*, proposto da March e Olsen (1988): qui il contesto decisionale è considerato altamente imprevedibile ed ambiguo, dal momento che le preferenze dei decisori non sono pianificate *ex ante* e prendono forma nello stesso processo, non esiste un calcolo razionale che si muove alla ricerca dei mezzi per il conseguimento degli obiettivi che il più delle volte sono sconosciuti ai decisori. Il processo decisionale è quindi casuale, non risponde ad una logica né incrementale né razionale e la decisione finale è esito dell'incontro più o meno casuale tra differenti soluzioni, problemi, partecipanti al processo e occasioni di scelta che si presentano (La Spina, Espa 2011).

Nello schema proposto da Jones, la valutazione si colloca dopo la fase di implementazione della politica. La valutazione descritta da Jones negli anni '70 è un'attività prevalentemente politologica e si differenzia nelle sue forme essenzialmente per le modalità attraverso cui è condotta e per gli attori coinvolti; è un'attività che si avvia laddove riconosciuta la necessità di affrontare un problema pubblico, considerate le varie opzioni possibili, e dopo averne scelte ed attuate alcune, "si inizia" a valutarne il funzionamento. Howlett e Ramesh (2003) passano in rassegna tre tipi di valutazione: amministrativa, politica e giudiziaria. Il primo tipo di valutazione è svolta entro il governo e la sua finalità è tanto la valutazione delle politiche che dei funzionari; la valutazione giudiziaria riguarda gli aspetti legali delle modalità di implementazione dei programmi governativi, mentre quella politica, più che essere finalizzata al miglioramento della politica pubblica, mira ad etichettare le politiche come successi o fallimenti.

Come suggeriscono Capano e Giuliani (2005, 423) "va osservata la differenza fra l'approccio di valutazione e la definizione formale del processo decisionale: nella valutazione non si fa alcun riferimento prioritario agli obiettivi legislativi o a quelli delle organizzazioni pubbliche, ma si indirizza la ricerca verso i risultati di fatti raggiunti. Questi includono anche gli effetti imprevisti dell'azione pubblica".

La valutazione delle politiche pubbliche è definita come una sub-area della *policy analysis* che è finalizzata ad "analizzare retrospettivamente processi e risultati, ampliando la capacità cognitiva dei *policy maker* e delle istituzioni" (Lippi 2007, 18).

Ciò che appare evidente in queste definizioni è la promozione della valutazione al servizio del *policy making*, ma schiacciata essenzialmente nella fase *ex post*,

trascurando quindi l'attenzione sul ruolo della valutazione quale attività di ricerca entro il processo decisionale. Scarsa è inoltre l'attenzione prestata agli obiettivi direttamente collegati al cambiamento che si vuole innescare; come mette ben in risalto Gambardella (2012a, 342) "in una logica di programmazione [...] il cambiamento su cui la valutazione è chiamata ad esprimersi coincide con gli obiettivi della politica, servizio, intervento, a loro volta connessi con l'individuazione di un bisogno di natura collettiva a cui essi intendono o intenderebbero rispondere".

Come messo in evidenza da Bobbio (1996, 43-44), a seconda del modello decisionale, "muta la natura dell'attività di ricerca che può essere fondata un'analisi completa delle alternative e delle loro conseguenze, sulla considerazione sequenziale di soluzioni individuate in base a procedure o *routines* più o meno istituzionalizzate, su un'esplorazione consapevolmente parziale e limitata delle alternative o sulla capacità di cogliere la simultanea compresenza di problemi e soluzioni".

In tal senso nell'uso della valutazione entro il modello basato sulla razionalità assoluta è assegnato un ruolo cruciale dalla valutazione *ex ante* nella sua componente previsionale; per contro eventuali scostamenti emersi nelle valutazioni *ex post* tra quanto programmato e quanto realizzato sono solitamente attribuiti al malfunzionamento del processo di implementazione delle politiche o ad una non corretta valutazione *ex ante* che non è stata in grado di evidenziare effetti perversi (Palumbo 2001). I metodi valutativi impiegati, entro tale logica razionale, tendono a misurare e definire gli obiettivi, i nessi ed i risultati; cruciale si presenta il tentativo di traduzione di tali elementi in indicatori e "i modelli di valutazione diventano spesso liste di indicatori, magari suddivisi in indicatori di contesto, di *input*, di processo, di risultato" (Stame 2010b, 65). Compito della valutazione in tale ottica è mettere in relazione tutti questi elementi piuttosto che spiegare perché si giunge ad un determinato risultato.

Nel modello basato sulla razionalità sinottica, con il venir meno di una logica fondata sulla razionalità assoluta e sostanziale, e l'affermarsi di una razionalità limitata legata per lo più alle procedure, acquista vigore la funzione di apprendimento connessa all'attività valutativa e la fase dell'implementazione viene considerata come un momento in cui il programma viene ridefinito. Nell'ambito del modello incrementale, Palumbo (2001) sottolinea che il principale problema per il valutatore è il modo attraverso cui può utilizzare del principio di razionalità. Con l'indebolimento della

razionalità diminuiscono le certezze attribuite alla valutazione *ex ante* ed aumenta l'attenzione verso le altre fasi della valutazione; ciò non significa, come evidenzia Palumbo (ib.), che si assiste ad un abbandono assoluto del modello della razionalità – cosa che avviene forse nel solo modello del *garbage can* – ma piuttosto alla coesistenza di più modelli decisionali. In situazioni nelle quali vengono a cadere le certezze tipiche di un modello basato sulla razionalità assoluta, gli obiettivi sono spesso vaghi - frutto della mediazione di molteplici decisori - e si procede in situazioni altamente imprevedibili, cruciale si presenta tanto lo sviluppo della teoria dell'implementazione³⁷ che del programma³⁸ (Weiss 1997), così come la più generale comprensione dei meccanismi³⁹ sottesi al funzionamento dei programmi (Pawson e Tilley 1997).

Utile ai nostri scopi è riflettere su uno dei limiti attribuiti al modello del ciclo di *policy* specificamente legato al caso delle politiche europee. Non si tratta solo della logica lineare dei modelli proposti – inapplicabile entro la complessità del processo di *policy* (Howlett e Ramesh 2003) – o dell'esistenza di criticità legate ad una ipersemplicificazione della realtà, ma anche ad uno schiacciamento dello svilupparsi delle fasi del processo decisionale entro il livello nazionale. Un'immagine realistica quindi del ciclo di *policy*, secondo Donà (2010), è quella di una molteplicità di cicli che si intersecano: decisioni adottate dal livello di governo europeo o internazionale hanno ricadute sul livello centrale e locale e sempre più attori locali sono protagonisti nelle arene e contesti esterni ai confini nazionali. In tal senso gli studi sull'europeizzazione indagano su due aspetti: il modo attraverso cui gli Stati Membri influenzano il funzionamento delle istituzioni sovranazionali e delle politiche comunitarie ed in che modo l'UE influenza i sistemi politici nazionali e le loro logiche di funzionamento (Brunazzo 2007).

³⁷ La teoria dell'implementazione “si concentra su come viene realizzato il programma, al fine di verificare se l'implementazione segue la pianificazione e se, in tal modo, si raggiungono i risultati attesi” (Gambardella, Lumino 2012, 60).

³⁸ La teoria del programma “identifica risorse, attività e risultati attesi del programma e specifica la catena di assunzioni causali che li lega agli esiti finali” (Wholey 1997).

³⁹ “L'approccio realista alla valutazione si basa sull'individuazione di «cosa funziona meglio, per chi, in quali circostanze e perché» e lo ricerca nella celebre formula «contesto+meccanismo=*outcome*» [...] (Tale approccio) si contrappone agli approcci più tradizionali alla valutazione, basati come sono su assunzioni di azione razionale e sulla retorica degli obiettivi, sia ad approcci di tipo costruttivista, attenti sì al contesto, ma meno interessati a quelle semi-regolarità, o teorie di medio-raggio, rappresentate dai meccanismi” (Stame 2012, 11).

6. Le origini e la diffusione della valutazione in Italia

L'ingresso della valutazione in Italia può essere fatto risalire agli anni '70 ed al lavoro di alcuni istituti di ricerca che operano nel sociale, tutt'oggi impegnati in attività di monitoraggio e valutazione delle politiche e dei servizi sociali (Palumbo 2005). Un'ulteriore pressione alla diffusione della metodologia valutativa è riconducibile alle iniziative di enti e centri di ricerca pubblici e privati come il Formez, l'Isfol, il Cnr che hanno contribuito all'accumulazione di studi e riflessioni sulla valutazione delle politiche pubbliche (Lippi 2007; La Spina, Espa 2011). Tali esperienze tuttavia restano ancorate ad una logica elitaria e non ancora istituzionalizzata.

Esiste una difficoltà sostanziale nel tentare una ricostruzione dell'evoluzione della valutazione delle politiche pubbliche in Italia che deriva dalla sistematizzazione cronologica della normativa, che concorre all'istituzionalizzazione della disciplina, diversificata per settore di *policy* e completamente frammentata nei vari ambiti di applicazione. Tuttavia, indipendentemente dalla proliferazione di leggi che richiamano la valutazione nei differenti settori di *policy*, da un punto di vista teorico, in letteratura (Stame 2001a; Stame 2002a; Moro 2005; Naldini 2013) si tende a far circoscrivere l'istituzionalizzazione della valutazione in Italia a due movimenti principali: una spinta esterna, proveniente dai Fondi Strutturali, ed una tardiva spinta interna di diretta derivazione del *New Public Management*. L'ambito delle politiche urbanistiche ed ambientali rappresenta poi il settore di *policy* in cui la valutazione, come mette in evidenza Patassini⁴⁰ (2001, 213), è stata “una silenziosa compagna di urbanisti e pianificatori, spesso ignari del o disinteressati al dibattito sulle principali teorie valutative, lontani dal disegno della ricerca valutativa, con conoscenze limitate all'estimo e all'economia pubblica, a modelli semplificati di analisi costi-benefici, di

⁴⁰Patassini (2001) sostiene che la valutazione è un'attività implicita nelle politiche urbane, territoriali ed ambientali. Secondo l'autore il ricorso alla valutazione è esplicito nell'utilizzo della tecnica degli scenari che assumono connotati manageriali a partire dagli anni '60. La costruzione di scenari non è focalizzata alla produzione di pronostici o previsioni, quanto piuttosto alla descrizione di immagini del futuro che sfidano i postulati del presente e ampliano le prospettive (Duinker and Greig, 2007). Quanto al rapporto tra scenari e valutazione secondo Patassini (2001, 215) “lo scenario consente di guardare al futuro per operare nel presente, non subordina il presente a futuri probabili o possibili, propone un disegno di ricerca ed una logica di azione”.

ricerca economico-sociale, simulazione urbana e di valutazione di impatto ambientale”, ma è andata evolvendosi a contatto con la spinta esterna dei Fondi Strutturali ed i dettami del *New Public Management* (Stame 2001a).

Se dunque si iniziò a parlare di valutazione sin dagli anni '60 e '70, l'istituzionalizzazione della disciplina, in Italia, può essere fatta risalire agli anni '80, anni in cui andarono a confluire spinte europee provenienti dalla politica di coesione e dai Fondi Strutturali e dalle politiche ambientali. L'avvio della discussione in materia di valutazione, in questi anni, può essere ricondotta al recepimento di una direttiva europea 337/85 che concerne la valutazione di impatto ambientale di progetti pubblici e privati, ed al primo Regolamento comunitario in materia di politica di coesione del 1988, in cui compare l'obbligo della valutazione. Risale ancora prima al 1982 la dotazione presso il Ministero del Bilancio di una struttura di esperti che avevano il compito di valutare i progetti di investimento mediante il ricorso ad analisi costi-benefici; fu così che nacque il Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici (legge n. 181 del 26/4/1982) affiancato nel 1984 dal Nucleo Ispettivo per la Verifica degli Investimenti Pubblici, con il fine di controllare la realizzazione e l'efficacia degli investimenti finanziati dallo Stato (legge n. 887 del 22/12/1984) (www.dps.gov.it).

Quanto al settore delle politiche ambientali, la direttiva CEE 85/337 (modificata dalla direttiva 97/11) ha introdotto la VIA nei paesi comunitari rendendo obbligatoria l'analisi degli impatti che le infrastrutture e gli impianti potrebbero generare sull'ambiente ed ha reso tale attività di valutazione uno strumento guida per le politiche comunitarie, fornendo istruzioni, regole, obiettivi comuni (Gazzola e Bettini 2001). La direttiva propone un elenco di opere da sottoporre a valutazione ambientale strategica (VIA) distinti in due allegati: nell'allegato I sono richiamate le opere per le quali la VIA è obbligatoria in tutta la Comunità, nell'allegato II sono elencati i progetti per i quali gli Membri devono definire le soglie di applicabilità (www.valutazioneambientale.net). Il ruolo della VIA, inserendosi nelle più ampie argomentazioni che andavano diffondendosi rispetto allo sviluppo sostenibile, fu particolarmente enfatizzato nel Rapporto Brundtland del 1987, che rappresenta il primo tentativo di operazionalizzazione dell'idea di sviluppo sostenibile, collocandone gli assunti entro un paradigma coerente (Pizzimenti 2006), ripreso più tardi con il principio 17 sull'ambiente e lo sviluppo incluso nel 1992 nella Dichiarazione di Rio.

Successivamente alla direttiva 85/337 in Italia andarono a susseguirsi un insieme di leggi in attesa che fosse varata la legge di accoglimento della direttiva CEE; la prima di queste leggi è la 349/1986, seguirono poi il DPCM 377/1988 ed il DPCM del 27 dicembre 1988, che intendendo la direttiva come una nuova procedura autorizzata, interna alla pubblica amministrazione, ne hanno fatto una pratica burocratica che si aggiunse alla cospicua documentazione richiesta per l'iter di autorizzazione di un progetto. Un elemento di indubbia criticità è legato al fatto che la direttiva 377/1988 legò la VIA esclusivamente ai progetti dell'allegato I della direttiva 85/337 senza accennare ai progetti elencati nell'allegato II della stessa direttiva (www.valutazioneambientale.net).

Tale inadempienza comportò una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese da parte dell'UE tramutata in un ricorso presentato alla Corte di Giustizia Europea. A sbloccare poi la situazione in cui stagnava la normativa italiana concorse una decisiva influenza comunitaria. Il successivo DPR del 12 aprile 1996 conferì alle regioni ed alle province autonome il compito di attuare la direttiva 85/337 per tutte le opere elencate in entrambe gli allegati della direttiva comunitaria. Il 27 dicembre '99 è entrato in vigore il DPCM 3 settembre 1999 e il 3 aprile 2006, dopo anni di attesa è entrato in vigore il Decreto legislativo 152/2006 "Norme in materia di ambiente". Il complesso *iter* normativo tuttavia non si concluse con tale Decreto a cui seguirà il "Decreto Mille proroghe" che reca proroga dei termini previsti da disposizioni legislative. Al momento dell'entrata in vigore del decreto per le sezioni che attenevano la VIA e la VAS emersero diverse difficoltà interpretative e metodologiche, tanto da avviare una nuova fase di elaborazione di un nuovo decreto. Dopo due anni il decreto 4/2008 ha apportato delle novità al decreto 152/2006. Tra i principi generali (Parte Prima del D.lgs 152/2006) il decreto introduce un principio⁴¹ interessante in materia di valutazione che ha a che fare con la trasparenza ed il libero accesso alle informazioni ambientali (www.valutazioneambientale.net).

La valutazione ambientale strategica (VAS) a livello nazionale è regolata nella seconda parte del D.lgs. 152/2006 e modificata ed integrata dal D.lgs 4/2008 e dal

⁴¹ Gli altri principi elencati nel decreto attengono alla produzione del diritto ambientale, sviluppo sostenibile, alla prevenzione ed precauzione, al principio del "chi inquina paga" ed al principio di sussidiarietà (www.valutazioneambientale.net).

D.lgs. 128/2010 (www.isprambiente.gov.it). Non esiste una definizione univoca di VAS; essenzialmente con VAS si fa riferimento ad attività di valutazione di impatto ambientale di un'azione strategica. Rispetto all'utilizzo dei metodi esistono delle situazioni in cui la VAS rinvia ai metodi della VIA, come nel caso della valutazione degli impatti cumulativi e puntuali di progetti specifici, e di quelli cumulativi e sinergici di proposte strategiche (Gazzola Bettini 2001).

La VAS si inserisce entro il sistema dinamico di programmazione-valutazione e si delinea come un processo sistematico teso a valutare le conseguenze sul piano ambientale delle azioni proposte, delle politiche, dei piani o iniziative nell'ambito di programmi nazionali, regionali e locali; l'assunto è quello di utilizzare il patrimonio conoscitivo in merito a tali conseguenze entro le fasi del processo decisionale e discuterne sin dalle prime fasi del processo stesso. La direttiva VAS ha tra i suoi ambiti di applicazione anche la programmazione finanziata dai Fondi Strutturali (Fighera 2005).

La ricostruzione appena presentata delle leggi che richiamano la VIA e la VAS mette ben in evidenza come la direttiva europea sia stata recepita con ritardo e con numerose interpretazioni che hanno dato vita ad un *corpus* di leggi diverse, senza evitare la procedura di infrazione. Non si tratta qui di discutere se la VIA sia interpretabile come una attività di valutazione in senso stretto (Bezzi 2013, www.mentecritica.net), ma mettere in evidenza le modalità attraverso cui le spinte europee sono state interpretate; tali interpretazioni sono poi direttamente collegate al significato che si attribuisce alla valutazione, intesa talvolta come obbligo burocratico, talaltra, meno di frequente, come attività che produce apprendimento, riflessione, trasparenza, comprensione dei meccanismi che hanno indotto successi o fallimenti.

Negli stessi anni '80, la valutazione dei Fondi Strutturali fa il suo primo ingresso nel Regolamento⁴² del 1988 che integra i Fondi Strutturali nell'ottica della politica di coesione. I Regolamenti 2052/1988 (Art. 6) e 4253/1988 recanti disposizioni di applicazione del Regolamento CEE 2052/1988 (Art. 26) in materia di Fondi Strutturali,

⁴² Un Regolamento generale, uno recante disposizioni di applicazione e tre Regolamenti specifici per Fondo (FESR, FSE, FEOGA).

per il primo periodo di programmazione in materia di politica di coesione 1989-1993, resero la valutazione obbligatoria.

Nell'Art. 6 Regolamento 2052/1988 si legge che “al fine di valutare l'efficacia degli interventi strutturali, l'azione comunitaria è oggetto di una valutazione *ex-ante* ed *ex-post* volta a verificare il suo impatto con riferimento agli obiettivi, di cui all' articolo 1, e ad analizzare le sue incidenze su problemi strutturali specifici”. Il richiamo è quindi alla valutazione dell'efficacia degli interventi strutturali ed i momenti della valutazione esplicitamente richiamati sono esclusivamente quelli *ex ante*, di avvio alla programmazione ed *ex post*. L'Art. 26 Regolamento 4253/1988 chiarisce che “la valutazione utilizza in questo contesto i vari elementi che può fornire il sistema di sorveglianza per valutare l'impatto socioeconomico delle azioni, eventualmente in stretta collaborazione con i comitati di sorveglianza”. Il legame tra valutazione e sorveglianza è ripreso dal successivo art. 25, secondo cui la sorveglianza è attuata mediante il ricorso a relazioni "di controlli per sondaggio e di comitati costituiti a tal fine". Ogni anno la Commissione presenta ai comitati⁴³ una relazione sui progressi in riferimento all'attuazione; la sorveglianza "è assicurata" attraverso il ricorso ad indicatori fisici e finanziari definiti dalla Commissione che indicano lo stato di avanzamento dell'operazione e l'andamento della gestione e gli eventuali problemi connessi. I Comitati di sorveglianza si basano sulla compartecipazione e sono definiti da un accordo tra Stato Membro e Commissione; la Commissione, ed eventualmente la BEI (Banca europea per gli investimenti), possono essere rappresentate nell'ambito di tali comitati. Il contesto in cui si promuove la valutazione è dunque quello del controllo rispetto all'attuazione degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali ed alla rendicontazione finanziaria.

Nel secondo comma dell'Art.26 si chiarisce che “la valutazione *ex ante* e *ex post* delle azioni a finalità strutturale intraprese dalla Comunità ne misura l'efficacia a tre livelli :

⁴³Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle regioni, previsto dall'art. 124 del Trattato che si compone di due rappresentanti del governo, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, due rappresentanti delle organizzazioni dei datori di lavoro per ciascuno degli Stati Membri, Comitato per le strutture agricole e lo sviluppo rurale.

- l'incidenza complessiva sugli obiettivi enunciati dall'articolo 130 A del Trattato⁴⁴ e in particolare sul rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità;
- l'incidenza dell'azione intrapresa in ciascun quadro comunitario di sostegno;
- l'incidenza degli interventi operativi (programmi, etc.)”.

Nei successivi comma dell' Articolo (26) viene inoltre chiarito che:

- Al momento dell'elaborazione dei Quadri Comunitari di Sostegno e nell'istruzione delle singole richieste di contributo, la Commissione prende in considerazione i risultati delle valutazioni effettuate secondo le disposizioni del presente articolo.
- Il principio e le modalità di valutazione sono precisati nei Quadri comunitari di sostegno.
- I risultati delle valutazione sono presentati al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale nel quadro della relazione annua prevista dall'articolo 16 del Regolamento (CEE) n. 2052/88 che definisce che precedentemente al 1° novembre di ogni anno la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione sull'applicazione che il Regolamento ha ricevuto nel corso dell'anno precedente. Nella relazione la Commissione indica in particolare i progressi conseguiti nel raggiungimento degli obiettivi⁴⁵ (di cui all'articolo 1) e nella concentrazione degli interventi (ai sensi dell'articolo 12) .

Il Regolamento non menziona le attività di valutazione *in itinere*; tuttavia, il fatto che prima del 1° novembre di ogni anno la Commissione presenti al Parlamento, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale una relazione che indica i progressi conseguiti in merito alla realizzazione degli obiettivi definiti da regolamento, lascia intendere l'esistenza di una sorta di attività di valutazione *in itinere*.

L'obbligo alla valutazione, nel più generale contesto europeo, non fu immediatamente messo in pratica dalle amministrazioni nazionali e regionali che si

⁴⁴“Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”.

⁴⁵Art. 1 Regolamento 2052/1988: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (obiettivo 1), riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni, compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane, gravemente colpite dal declino industriale (obiettivo 2), lottare contro la disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3), facilitare l'inserimento professionale dei giovani (obiettivo 4), nella prospettiva della politica agricola comune accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e promuovere lo sviluppo delle zone rurali (obiettivi 5 e 5b).

trovarono per la prima volta di fronte ad una cultura, sin a quel momento, totalmente estranea. La valutazione del primo periodo di programmazione, 1989-1993, non fu quindi né sistematica, né estesa, nonostante la spinta comunitaria (Toulemonde 2000).

In Italia nel 1986 fu istituita l'Agazia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno che andò a sostituire la Cassa per il Mezzogiorno, "ciò che si volle eliminare fu la stretta unione che solo la Cassa realizzava, tra programmazione-progettazione-finanziamento-esecuzione di un intero e globale piano economico d'intervento" (Calafiero 2000, 120 in Graziano 2004). Tuttavia anche se l'Agazia si sviluppò in un clima connotato dall'intensificazione dell'integrazione europea e dall'incremento della diffusione delle politiche europee a livello nazionale, l'Italia, fino alla metà degli '90, continuò a mostrarsi incapace di accogliere le sollecitazioni comunitarie ed a sottostare ai vincoli posti dalla politica di coesione. Tale incapacità può essere motivata probabilmente da una eccessiva frammentazione delle istituzioni di governo coinvolte ed una grande disorganizzazione nella gestione degli affari comunitari in materia di politica di coesione (Graziano 2004). Quanto alle valutazioni, in questo primo ciclo di programmazione strutturale nel nostro Paese non ne furono realizzate e le rilevanti risorse, provenienti ancora dall'Intervento straordinario per il sud, oscurarono le politiche europee (Naldini 2013, 67).

Un'ulteriore spinta alla diffusione della valutazione in Italia, negli anni '90, può essere attribuita al Ministero del Bilancio ed all'impulso di Carlo Azeglio Ciampi⁴⁶. Il fatto che una spinta alla valutazione derivi dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica è legata senza dubbio al significato che si attribuiva alle attività di valutazione, riconducibile ad un'accezione di rendicontazione e giustificazione della spesa pubblica entro una logica più vicina quindi all'adempimento burocratico che di attività di ricerca sociale applicata in grado di restituire conoscenza ed apprendimento circa i risultati di una politica. Il caso italiano si presenta differente da quello degli altri paesi, dove la spinta alla valutazione è avvenuta sotto impulso del Parlamento. Nel 1998, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, succeduto al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, venne istituito il

⁴⁶Carlo Azeglio Ciampi ha ricoperto il ruolo di Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica nei Governi Prodi e D'Alema dall'aprile 1996 a maggio 1999.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica⁴⁷ (DPS) che aveva l'obiettivo di realizzare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale ed allo sviluppo delle aree sottoutilizzate del paese (www.dps.gov). L'istituzione del DPS, nella sua funzione di coordinamento delle funzioni connesse alla formulazione ed attuazione delle politiche di coesione, è correlata alla dimensione istituzionale dell'uropeizzazione in riferimento alla formulazione della politica di coesione ed al riassetto organizzativo che ha comportato. Come racconta Graziano (2004) l'adattamento istituzionale sollecitato dal processo di europeizzazione ha indotto, a livello nazionale, una ridefinizione organizzativa del Ministero del Tesoro che ha previsto, all'interno di una più ampia ristrutturazione avviata con il Ministro Ciampi nel 1997, l'introduzione del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione. Il Ministero del Tesoro, che prima della spinta comunitaria godeva di piena sovranità decisionale, si è ritrovato a negoziare con la Commissione.

Una spinta al rinnovamento della Pubblica Amministrazione, e quindi della macchina istituzionale amministrativa, che si caratterizzava per un'ipertrofia normativa ed una cattiva qualità della regolamentazione, si era in realtà già avuta qualche anno prima, durante il Governo tecnico di Ciampi (28.04.1993 - 10.05.1994), nel pieno dello scandalo Mani Pulite. Il d.lgs 29/1993, anticipato in parte dalla legge 142/1990, introduce accanto ai controlli di legittimità, diversi controlli interni⁴⁸ per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa; prevede inoltre la costituzione, entro le amministrazioni pubbliche, dei Nuclei di Valutazione, ai quali demandare tale funzione (La Spina, Espa 2011). Tale decreto apre la strada all'introduzione della valutazione entro le amministrazioni. La contraddizione e l'ambiguità semantica del decreto è che, nonostante nel dettato dell'Art. 20 "Verifica dei risultati. Responsabilità dirigenziali" si faccia esplicito riferimento al controllo interno, tale decreto è considerato un riferimento normativo per la valutazione. Il

⁴⁷Come raccontato nel primo capitolo, dal 18 maggio 2006 il Dipartimento è stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico ed il DPR. 225/2007 ne ha riorganizzato la struttura e le funzioni. Con la legge 125 del 30 ottobre 2013 (di conversione del decreto legge 31 agosto 2013 n.101), Art. 10, "Misure urgenti per il potenziamento delle politiche di coesione", le funzioni del Dipartimento sono state trasferite all'Agenzia per la coesione territoriale sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato (www.dps.gov.it).

⁴⁸I controlli interni attengono ai "processi e strumenti attraverso cui i vertici delle amministrazioni pubbliche, compresi i settori che si occupano di politiche sociali, misurano, analizzano e giudicano l'andamento delle proprie attività" (De Ambrogio 2005, 118).

successivo D.Lgs. 286/99 “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche” ha introdotto la distinzione tra controllo strategico⁴⁹ e controllo di gestione⁵⁰ (De Ambrogio 2003). Ciò che concretamente tratta la normativa quindi poco o nulla ha a che vedere con quanto definito nel titolo del decreto dove sono richiamati il monitoraggio e la valutazione. Come sottolinea Mele (2000), pur trattandosi di controlli interni, la descrizione dei profili di analisi utilizza in modo ambiguo l’accezione valutazione, “ma evidenzia anche una certa incompetenza di chi ha scritto la norma, che commette una serie di errori usando termini inappropriati o fuori dal loro effettivo contesto” (ib., 53).

Quanto all’istituzione dei Nuclei di valutazione nelle amministrazioni pubbliche, la legge 144/99 ha previsto la “costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici” con il fine di “migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali” (Art. 1).

Attualmente nel Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici sono confluiti l’Unità di valutazione "UVAL" e l’Unità di verifica "UVER". Il Nucleo è collocato alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, e la sua attività è regolata dal DPR n.38 del 20.2.1998, che stabilisce le funzioni ed i compiti di ciascuna delle due Unità operative (www.dps.gov.it).

L’Unità di valutazione (UVAL) del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello Sviluppo Economico coordina il Sistema Nazionale di Valutazione che si basa su attività collettive, condotte dalle strutture pubbliche⁵¹ attive

⁴⁹“La funzione di valutazione e controllo strategico ha il compito di fornire informazioni al vertice politico sull’andamento dei servizi e delle politiche sulla capacità degli apparati tecnici e amministrativi di perseguire gli obiettivi stabiliti” (De Ambrogio 2005, 122).

⁵⁰“La funzione di controllo di gestione ha il compito di supportare i dirigenti negli aspetti riguardanti la gestione delle risorse attribuite (finanziarie, strumentali, di personale) e la capacità di raggiungere i target stabiliti dal vertice politico; in questa direzione, l’orientamento prevalente nei sistemi di controllo di gestione è costituito da misurazioni riguardanti l’efficienza, l’economicità e la qualità dei servizi” (De Ambrogio 2005, 122).

⁵¹Nuclei di valutazione delle Amministrazioni regionali e nazionali; Dipartimento per le Pari Opportunità; ISFOL/Struttura Nazionale di valutazione del FSE; INEA.

nel campo della valutazione della politica regionale nazionale e comunitaria (Quadro Strategico Nazionale 2007-2013).

In sintesi quindi in Italia l'obbligo di valutazione introdotto dalle spinte europee ha indubbiamente posto alle amministrazioni la necessità di confrontarsi con tale pratica; tuttavia quest'obbligo è andato a scontrarsi con la capacità delle amministrazioni di effettuare valutazioni, con il significato che veniva attribuito a questo tipo di attività e con la cultura istituzionale del paese. Emblematico a tal proposito è il caso delle politiche ambientali dove, a fronte di direttive comunitarie che richiedevano attività di valutazione, non sempre l'Italia è stata in grado di recepirle, incorrendo finanche in procedure di infrazione. Altra considerazione attiene poi alla qualità dei rapporti valutativi prodotti: ad un aumento in termini quantitativi non sempre è corrisposto un incremento della loro qualità. Come racconta Stame (2002a), per lungo tempo il panorama politico italiano è stato refrattario alla valutazione e lo stesso sistema istituzionale del nostro paese ha creato degli ostacoli alla sua diffusione. La nostra amministrazione pubblica ha faticato ad abituarsi all'idea dei programmi, e il sistema di diritto amministrativo del paese ha concorso ad ostacolare la diffusione di pratiche valutative, che finivano per essere associate ad attività di controllo e sanzioni che sarebbero andate a sommarsi all'enorme produzione di atti e procedure del sistema amministrativo preesistente. Le spinte provenienti dall'Europa e dai dettami del *New Public Management*⁵² sono state recepite in Italia secondo un modello che l'Autrice definisce "iper-istituzionalizzato" (Stame 2001b) tale per cui, la creazione delle istituzioni (si pensi a tal proposito all'insediamento dei Nuclei di Valutazione), ha anticipato la diffusione di idee e pratiche delle istituzioni create. Nel nostro paese quindi alla spinta europea non è seguita immediatamente la diffusione di una cultura valutativa, il cui sviluppo è andato a scontrarsi con una chiara cultura burocratica e giuridica che ne ha indubbiamente ritardato l'espansione.

⁵²Come mette in evidenza Fassari (2004), la retorica del *New Public Management* si estende dal piano macro al piano micro. Da un punto di vista macro, ha modificato in alcuni paesi europei i termini della regolazione Stato-istituzioni pubbliche; l'erogazione della prestazione pubblica ha assunto le forme del decentramento e dell'esternalizzazione. Da un punto di vista micro, il cambiamento della pubblica amministrazione avviene secondo i dettami del "paradigma dell'amministrazione imprenditoriale" (D'Albergo e Vaselli 1997) che si concretizza nell'obbligatorietà per le amministrazioni di dotarsi di forme di controllo e dei Nuclei di Valutazione.

La valutazione delle politiche di coesione

1. L'evoluzione normativa della valutazione nella politica di coesione

Come richiamato nel primo capitolo, i Regolamenti comunitari, nei primi cicli di programmazione (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006), hanno previsto l'adozione di Quadri comunitari di sostegno: si tratta di un "documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato" (www.dps.gov.it). I QCS comprendevano "le linee prioritarie adottate per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato Membro interessato, le forme di intervento che comprendessero in particolar modo i programmi operativi, gli obiettivi specifici e le principali misure previste, un piano indicativo di finanziamento con l'indicazione dell'importo dei finanziamenti previsti e se del caso, indicazioni sulla messa a disposizione di mezzi per qualsiasi studio o Assistenza Tecnica necessari" (Art. 8 Regolamento 2052/88). Nei QCS sono, tra l'altro, precisati i principi e le modalità di valutazione.

I QCS del primo ciclo di programmazione strutturale (1989-1993) avevano l'intento di favorire il raggiungimento dei cinque obiettivi previsti dal Regolamento quadro: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo (obiettivo 1), riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni, compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane, gravemente colpite dal declino industriale (obiettivo 2), lottare contro la disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3), facilitare l'inserimento professionale dei giovani (obiettivo 4), nella prospettiva della politica agricola comune accelerare l'adeguamento delle strutture agrarie e promuovere lo sviluppo delle zone rurali (obiettivi 5 e 5b).

Le regole adottate con i Regolamenti del 1993, per la programmazione strutturale 1994-1999, rafforzano la domanda di valutazione (Toulemonde 2000) nell'ambito delle politiche strutturali. In questi anni la politica di coesione economica e sociale ha ricevuto un ulteriore rafforzamento attraverso il Trattato di Maastricht firmato nel 1992 ed entrato in vigore nel 1993. Nell'Art. 159 del Trattato si legge dell'obbligo da parte della Commissione di presentare ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dall'articolo (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti) vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte".

Per la programmazione strutturale 1994-1999 nell'Art. 6 del Regolamento 2081/1993 sono richiamate le azioni di "valutazione *ex ante*, sorveglianza e valutazione *ex post*"; nell'Art. viene sottolineato che l'azione comunitaria è oggetto di sorveglianza volta ad assicurare la realizzazione effettiva degli impegni presi nel quadro degli obiettivi definiti dagli articoli 130A e 130C⁵³ del Trattato ed a riorientare l'azione sulla base delle necessità emerse nel corso dell'attuazione.

Nell'Art. si legge inoltre che "la Commissione informa regolarmente il Parlamento europeo ed i comitati, e trasmette a questi la relazione annuale di cui all'Art. 16 primo comma". Nell'Art. 16, così come avveniva nella programmazione 1989-1993, viene definito che entro il 1° novembre di ogni anno, nel quadro degli articoli 130A e 130B⁵⁴ del Trattato, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale una relazione in merito all'applicazione che il regolamento ha ricevuto nel corso dell'anno precedente. "Nella relazione la

⁵³ "Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nelle Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino".

⁵⁴ "Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 130 A. L'attuazione delle politiche comuni e del mercato interno tiene conto degli obiettivi dell'articolo 130 A e dell'articolo 130 C e concorre alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione con l'azione che essa svolge attraverso Fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti".

Commissione indica in particolare i progressi conseguiti nel raggiungimento degli obiettivi⁵⁵, di cui all'articolo 1, e nella concentrazione degli interventi ai sensi dell'articolo 12". Nel secondo comma dell'Art. 6 si legge che "al fine di valutare l'efficacia degli interventi strutturali, l'azione comunitaria è oggetto di una valutazione *ex ante*, di una sorveglianza e di una valutazione *ex post* volte a verificare il suo impatto con riferimento agli obiettivi di cui all'articolo 1 e ad analizzare le sue incidenze su problemi strutturali specifici".

Essenzialmente quindi il Regolamento 2081/93, che modifica il Regolamento 2052/88, lascia inalterata la funzione dell'attività valutativa finalizzata a valutare l'efficacia degli interventi; un elemento innovativo presente nell'Art. citato è il richiamo alla sorveglianza di cui è oggetto l'azione comunitaria, insieme alle già richiamate, attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*. Il Regolamento 2082/93 contiene una medesima sezione del precedente Regolamento dedicata alla sorveglianza ed alla valutazione; rispetto alla sorveglianza resta inalterato il richiamo agli indicatori fisici e finanziari che sono strutturati in modo da indicare, per le azioni "lo stato di avanzamento dell'operazione nonché gli obiettivi da raggiungere entro una scadenza determinata e l'andamento della gestione e gli eventuali problemi connessi" (Art.25). L'aumento dei requisiti di valutazione, rispetto alla precedente programmazione, è ben evidente nell'Art. 26 Regolamento 2082/93 in cui viene specificato che le valutazioni *ex ante* ed *ex post* sono di competenza sia degli Stati Membri che della Commissione e che "gli aiuti saranno assegnati se dalla valutazione *ex ante* emergeranno vantaggi socioeconomici a medio termine in funzione delle risorse messe a disposizione". Anche se resta immutato il significato attribuito all'attività valutativa, molto vicino a quello di rendicontazione economica - per Toulemonde (2000) simile alla variante comunitaria del concetto britannico di *value for money* e dunque alla logica del PPBS ed all'analisi costi-benefici - i Regolamenti del secondo ciclo di programmazione strutturale fanno

⁵⁵ "Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo, denominato "obiettivo n. 1 "; riconvertire le regioni, regioni frontaliere o parti di regioni (compresi i bacini d'occupazione e le comunità urbane) gravemente colpite dal declino industriale, denominato "obiettivo n. 2 "; lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, denominato "obiettivo n. 3 "; agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione, denominato "obiettivo n. 4"; promuovere lo sviluppo rurale: a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie, nell'ambito della riforma della politica agricola comune, b) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali, in appresso denominati rispettivamente " obiettivo n. 5a" e "obiettivo n. 5b)"."

qualche passo in avanti rispetto alla regolamentazione della valutazione. Il Regolamento 2082 stabilisce che al momento dell'elaborazione dei QCS, e nell'istruzione delle singole richieste di contributo, la Commissione consideri i risultati delle valutazioni *ex ante* ed *ex post* e conferma che i QCS “precisano principi e modalità delle valutazioni *ex ante* ed *ex post*”. Trascurato, sembrerebbe anche nella seconda programmazione, un richiamo diretto alla valutazione *in itinere* sostituito con il ricorso a forme di “sorveglianza efficace dell'attuazione del contributo dei Fondi a livello di Quadri comunitari di sostegno e di azioni specifiche, attuata per mezzo di relazioni elaborate secondo procedure adottate di comune accordo, di controlli per sondaggio e di comitati costituiti a tal fine” (Art.25 Regolamento 2082/93).

Da un punto di vista quantitativo, in questi anni, come racconta Toulemonde (2000), la pratica valutativa crebbe notevolmente; negli allora quindici Stati Membri sono state organizzate oltre 380 valutazioni dal 1996 ai primi mesi del 1998 ed il numero di valutazioni di programma, nell'ambito dei Fondi Strutturali, è aumentato considerevolmente rispetto al periodo 1989-1993. In questi anni sono stati compiuti passi in avanti anche in riferimento all'individuazione dei metodi valutativi appropriati per la valutazione degli effetti dei programmi; tale interesse è stato indotto tanto da un dibattito avviato nella comunità internazionale dei valutatori, che al lavoro svolto nell'ambito del programma europeo MEANS (*Metodi di analisi degli effetti strutturali*) (Stame 2002a) che è culminato nella pubblicazione di sei volumi nel 1999. Nel 2004 alle guide MEANS sono seguite le guide Evalsed (Evalsed 2012).

Il primo volume MEANS (1999) distingue tre fasi nell'utilizzo della valutazione nei paesi europei: la prima, in risposta ai Regolamenti comunitari, può essere considerata adempimento burocratico a cui ricorrere per ricevere i finanziamenti comunitari; la seconda fase si caratterizza per un miglioramento della qualità delle valutazioni che diventano uno strumento per migliorare la progettazione e la realizzazione dei programmi pubblici; l'ultima fase è quella in cui la valutazione diventa un atto politico ed il suo scopo è informare l'opinione pubblica sull'efficacia e sull'efficienza dell'utilizzo dei Fondi pubblici. Come sottolinea Moro (2005), i paesi che vivono quest'ultima fase (Regno Unito, Svezia, Olanda, Germania) sono quei paesi nei quali la diffusione della valutazione è stata indipendente alle prescrizioni comunitarie, contrariamente a quanto avvenuto in Italia.

Nel corso della terza fase di programmazione 2000-2006, l'attività di valutazione, da un punto di vista quantitativo, raggiunse la sua massima diffusione in Italia ed Europa, anche se, la qualità delle valutazioni era ancora limitata (Naldini 2013).

Con il Regolamento 1260/1999 crebbe notevolmente il ruolo della valutazione sia in riferimento alle disposizioni generali che ai tempi in cui tale attività doveva essere condotta.

Rispetto alle disposizioni generali, resta invariata la finalità dell'attività valutativa ma compare un richiamo diretto alla valutazione *in itinere* (Art. 40): “per valutare l'efficacia degli interventi strutturali, l'azione comunitaria è oggetto di una valutazione *ex ante*, di una valutazione intermedia e di una valutazione *ex post*, volte a determinare l'impatto rispetto agli obiettivi⁵⁶ e ad analizzare le incidenze su problemi strutturali specifici”. L'efficacia dell'azione dei Fondi è misurata sulla base degli obiettivi definiti dall'Art. 158 del Trattato di Maastricht (rafforzamento della coesione economica e sociale, riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali), sulla base delle priorità proposte nei piani, e sulla base delle specifiche priorità selezionate per gli interventi (Evalsed 2012). Nel ciclo di programmazione 2000-2006, come racconta Palumbo (2001), il ruolo della valutazione *ex ante* andò rafforzandosi notevolmente a causa di due ragioni principali: una prima ha a che fare con lo scarso legame tra le analisi di contesto prodotte nei programmi precedenti e le misure e le azioni finanziate dagli stessi; una seconda motivazione è rinvenibile, secondo l'Autore, nel fatto che le azioni ammissibili a finanziamento, erano inferiori rispetto a quelle che l'analisi di contesto avrebbe potuto mettere in risalto. La maggiore attenzione innescata quindi in questo ciclo di programmazione all'analisi di contesto, su cui si sviluppa, o dovrebbe svilupparsi la strategia d'intervento del programma, in coerenza rispetto alla realtà che vuole modificare, è da considerarsi come un significativo elemento di innovazione.

Nei successivi Art. (41, 42, 43) sono richiamate in dettaglio le funzioni della valutazione in relazione ai tre momenti; è specificato che la valutazione *ex ante* è utilizzata come base per la preparazione dei piani, degli interventi e del completamento

⁵⁶ Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (obiettivo 1), favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (obiettivo 2), favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (obiettivo 3). Quest'ultimo obiettivo prevede interventi finanziari in regioni non interessate dall'obiettivo 1 e fornisce un quadro di riferimento politico per l'insieme delle azioni a favore delle risorse umane su un territorio nazionale, salve le specificità regionali.

delle programmazione, di cui è parte integrante; rientra nella responsabilità delle autorità competenti per la preparazione dei piani, riguarda l'analisi dei punti di forza, di debolezza e delle potenzialità del territorio considerato (Stato Membro, regione o settore), valuta la coerenza della strategia e degli obiettivi prescelti, l'impatto atteso delle priorità d'azione previste "quantificandone, se la loro natura lo consente, gli obiettivi specifici rispetto alla situazione di partenza". La valutazione *ex ante* tiene inoltre conto "della situazione in materia di competitività ed innovazione, di piccole e medie imprese, di occupazione nonché di mercato del lavoro rispetto alla strategia europea per l'occupazione, di ambiente e di parità fra uomini e donne".

La valutazione *in itinere* si concentra "sui primi risultati degli interventi, sulla loro pertinenza ed sul grado di conseguimento degli obiettivi". Valuta inoltre "l'impiego dei Fondi, lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione". E' effettuata "sotto la responsabilità di gestione" in collaborazione con la Commissione e lo Stato Membro e verte sui QCS ed i singoli interventi. Il Regolamento (Art. 42) definisce inoltre che tale esercizio venga effettuato da un valutatore indipendente; il rapporto di valutazione è presentato al comitato di sorveglianza del QCS, o dell'intervento, e successivamente trasmesso alla Commissione, in linea generale tre anni dopo l'approvazione del QCS, o dell'intervento, ed al più tardi entro il 31 dicembre 2003. E' previsto inoltre un suo aggiornamento per ciascun QCS, ed intervento, concluso entro il 31 dicembre 2005 "onde preparare gli interventi successivi".

Quanto alla valutazione *ex post*, la responsabilità dell'attività è della Commissione in collaborazione con lo Stato Membro e l'Autorità di Gestione. La scadenza entro cui ultimare l'attività valutativa è entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione e l'attività valutativa è eseguita da valutatori indipendenti.

Le precisazioni ed innovazioni che introducono questi Art. del Regolamento attengono quindi al ricorso a valutatori indipendenti ed alla precisa definizione temporale entro cui completare le valutazioni *in itinere* ed *ex post*. La procedura di selezione dei valutatori indipendenti (per la valutazione intermedia) è correlata ai pagamenti comunitari: se non ultimata entro il 31 dicembre del 2001, la Commissione non completa le richieste di pagamento riguardante tale intervento. Il Regolamento 1260/1999 prevede nell'ambito delle attività di sorveglianza, il ricorso, da parte dell'Autorità di Gestione e del Comitato di sorveglianza, ad indicatori fisici e finanziari

(Art. 36), definiti nel programma operativo, nel documento unico di programmazione⁵⁷ o nel completamento di programmazione. Nel Regolamento si legge che “nel definire tali indicatori, si dovrebbe tener conto della metodologia indicativa e dell’elenco di esempi di indicatori pubblicati dalla Commissione, nonché di una ripartizione in categorie delle aree di intervento che sarà proposta dalla Commissione dall’entrata in vigore del Regolamento”. Ciò che appare evidente quindi è che gli indicatori utilizzati devono in ogni caso rifarsi ad un modello proposto dalla Commissione, il che lascia intendere tanto l’esistenza di limitati spazi di autonomia da parte delle autorità regionali o nazionali, che un orientamento al *management control*, dove l’informazione raccolta entro un’organizzazione consente a chi è al vertice – in questo caso il livello di governo comunitario – di tenere sotto controllo il funzionamento (Martini e Cais 2000), che nell’ambito dei programmi comunitari, è fortemente legato anche all’andamento della spesa. Tra questi indicatori “figurano” quelli utilizzati per la così detta riserva di efficacia ed efficienza: “lo Stato Membro, in collaborazione con la Commissione, valuta per ogni obiettivo e non oltre il 31 dicembre 2003, l’efficacia e l’efficienza di ognuno dei programmi operativi, o documenti unici di programmazione, sulla base di un numero limitato di indicatori di sorveglianza che riflettono l’efficacia, la gestione e l’attuazione finanziaria, e che misurano i risultati a metà percorso in relazione ai loro obiettivi specifici iniziali” (Art. 44). Essenzialmente quindi, a metà percorso, la Commissione assegna gli stanziamenti d’impegno “ai programmi operativi, o ai documenti unici di programmazione, o ai loro assi prioritari, considerati efficaci ed efficienti”. Nello specifico gli indicatori utilizzati per le attività di sorveglianza, precisano “gli obiettivi specifici- quantificati se si prestano a quantificazione - delle misure e degli assi prioritari e la loro coerenza, lo stato di avanzamento dell’intervento in termini di realizzazioni fisiche, di risultato, e non appena possibile di impatto al livello appropriato, lo stato di avanzamento del piano di finanziamento” (Art. 36, Regolamento 1260/1999).

Risale a questi anni la pubblicazione del “Libro Bianco sulla *governance* europea⁵⁸” (2001) nel quale questioni prettamente valutative sono trattate congiuntamente al tema

⁵⁷“Il documento unico di programmazione è un documento unico approvato dalla Commissione che riunisce gli elementi contenuti in un quadro comunitario di sostegno e in un programma operativo” (Art. 9 Regolamento 1260/1999).

⁵⁸Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «Governance europea - Un libro bianco» [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

della *governance*. Il documento definisce i cinque principi alla base della buona *governance*: apertura delle istituzioni, maggiore partecipazione, necessità di una chiara definizione dei ruoli entro il processo decisionale, efficacia e tempestività delle politiche e coerenza delle politiche e degli interventi. Nello stesso documento si sottolinea che “le politiche dell’Unione Europea devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, delle esperienze acquisite in passato” (Sisti 2006, 12). Il collegamento tra *governance* e valutazione è attribuito alla necessità di nuovi strumenti cognitivi, che favoriscano forme di conoscenza ed una maggiore legittimazione delle scelte compiute. In tale contesto la valutazione potrebbe aiutare i diversi attori del processo ad assumere una più profonda capacità d’analisi dei problemi, e dovrebbe portare sul tavolo delle decisioni “argomentazioni basate non solo sulla difesa di valori e di interessi particolari, ma anche sull’osservazione rigorosa della realtà, e quindi, sul portato dell’esperienza passata [...] La presenza di più voci, in seno al processo decisionale, apre uno spazio inatteso per la costruzione di *evidence-based policies*” (ib., 13). Sisti sottolinea quindi il ruolo cruciale della valutazione, quale attività di ricerca, che, restituendo informazioni circa cosa ha funzionato o meno nelle precedenti politiche, potrebbe orientare in tal senso le scelte dei decisori nelle fasi dei processi negoziali.

Se i Regolamenti della terza programmazione strutturale scandivano in modo preciso i tempi della valutazione e gli attori che avrebbero effettuato gli esercizi valutativi, tale tendenza non viene confermata nei Regolamenti della programmazione 2007-2013, nei cui articoli dedicati alla valutazione viene prestata meno attenzione ai dettami entro cui sviluppare tali esercizi. Nel Regolamento 1083/2006 (Art. 47) si legge che “le valutazioni sono volte a migliorare la qualità, l’efficacia e la coerenza dell’intervento dei Fondi, nonché la strategia e l’attuazione dei programmi operativi con riguardo ai problemi strutturali specifici che caratterizzano gli Stati Membri e le regioni interessate, tenendo conto al tempo stesso dell’obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica”. Rispetto alle finalità della valutazione, l’Art. introduce un richiamo all’apporto che può fornire la valutazione nel migliorare la strategia e l’attuazione dei programmi; il riferimento poi alle tematiche ambientali è riconducibile

all'aggiunta della dimensione territoriale, nel Trattato di Lisbona, accanto agli obiettivi economici e sociali della coesione.

Il Regolamento distingue valutazioni di natura strategica ed operativa. Le prime sono finalizzate ad esaminare l'evoluzione di un programma, o di un gruppo di programmi, rispetto alle priorità comunitarie o nazionali; le seconde sono finalizzate a sostenere la sorveglianza di un programma operativo. Il significato attribuito quindi alla valutazione è vicino ad una forma di controllo di conformità rispetto alle priorità definite dall'alto, e sorveglianza di un PO. Quanto ai tempi in cui effettuare le valutazioni, il Regolamento non definisce, come nel precedente ciclo di programmazione, tempi e scadenze entro cui effettuare le valutazioni, definendo in termini generali che "le valutazioni vengono effettuate prima, durante e dopo il periodo di programmazione" e scandendo solo per la valutazione *ex post* la scadenza entro cui completare l'attività, fissata al 31 dicembre 2015. Quanto agli attori deputati ad effettuare le valutazioni sono richiamati esperti interni o esterni, funzionalmente indipendenti all'Autorità di Gestione, di Certificazione e Controllo.

Una novità interessante introdotta dal Regolamento è l'introduzione del Piano di valutazione: "nell'ambito dell'obiettivo convergenza⁵⁹, gli Stati Membri possono redigere, se opportuno, un Piano di valutazione, che presenta a titolo indicativo le attività di valutazione che lo Stato Membro intende svolgere nel corso delle diverse fasi di attuazione" (Art. 48).

In uno dei documenti di linee guida comunitarie sulla valutazione, il *Working Document n.5 "Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period"* (www.europa.eu), si legge che le valutazioni intermedie effettuate nel 2003, per quanto direttamente correlate alle tradizioni istituzionali dei vari Stati Membri, si sono distinte per un maggiore coinvolgimento delle autorità competenti e per un miglioramento della qualità dei rapporti valutativi. Tuttavia sono emerse delle criticità legate alla rigidità delle scadenze definite da Regolamento, legate al completamento delle attività valutative, che hanno portato talvolta, nel caso di interventi

⁵⁹ Gli obiettivi della programmazione strutturale 2007-2013 sono Convergenza, competitività regionale e occupazionale e Cooperazione territoriale europea. Questi obiettivi vanno a sostituirsi agli Obiettivi 1, 2 e 3 della precedente programmazione (2000-2006). Sull'obiettivo Convergenza (ex obiettivo 1) intervengono il FESR, l'FSE e il Fondo di Coesione, sull'obiettivo Competitività regionale e occupazionale (ex obiettivi 2 e 3) intervengono il FESR e l'FSE, per l'obiettivo Cooperazione territoriale europea (ex Programmi di iniziativa comunitaria interregionale, Equal e Urban del periodo 2000-2006) interviene il FESR (Del Pezzo, Grassi e Rega, 2009).

avviati in ritardo, ad intraprendere le attività in modo troppo tempestivo. Inoltre le domande di valutazione riguardavano variegati oggetti di valutazione che spaziavano dalla strategia del programma, all'efficacia ed ai problemi di implementazione. Veniva quindi a mancare un'analisi approfondita dei risultati conseguiti; in tal senso è quindi emersa la necessità di un "approccio più flessibile guidato dalle esigenze dei decisori".

Nella programmazione 2007-2013 sono previste forme di *on going evaluation* ossia "un processo che assume la forma di una serie di esercizi di valutazione. Il suo scopo principale è quello di seguire in modo continuo l'attuazione e l'erogazione di un programma operativo e cambiamenti nel suo ambiente esterno, al fine di meglio comprendere ed analizzare le realizzazioni ed i risultati raggiunti ed i progressi realizzati verso impatti di lungo termine, nonché consigliare, se necessario, azioni correttive" (p. 7); la tempistica di tale forma di valutazione è definita in modo flessibile nel Regolamento 1083/2006. Questo tipo di approccio, si legge nel documento, sottolinea la necessità di forti legami tra monitoraggio e valutazione e tra questi esercizi ed il processo decisionale.

Il tentativo di ricostruzione dello sviluppo della valutazione dei Fondi Strutturali nelle differenti programmazioni strutturali mette in evidenza alcune peculiarità di questo tipo di attività. La valutazione fa il suo ingresso nei Regolamenti comunitari con un significato molto vicino a quello di rendicontazione economica, sorveglianza e controllo. Nel corso degli anni, per quanto maggiormente regolamentata, e per quanto profondamente innovata, sino alla programmazione 2007-2013 sembrerebbe essere slegata da una visione di attività di ricerca in grado di restituire alla società informazioni ed apprendimento intorno ai propri risultati.

Quanto agli elementi normativi che regolamentano l'attività, i Regolamenti comunitari sono gli unici documenti a possedere valore prescrittivo. Tali documenti però non definiscono "come" effettuare le valutazioni, tema al centro, invece, di un enorme produzione di documenti comunitari (*Working documents*, *Evaleds* etc.) che assolvendo ad un mero ruolo di indirizzo, si focalizzano sui metodi valutativi, sui tempi della valutazione, sugli orientamenti metodologici su cui dovrebbe basarsi la valutazione.

Rispetto poi agli attori chiamati ad effettuare le valutazioni un ruolo cruciale è rivestito dalle amministrazioni titolari dei programmi, che demandano l'esercizio di

tale attività ad esperti interni o esterni all'amministrazione, funzionalmente indipendenti dalla stessa.

Significative innovazioni, e maggiore attenzione all'esplicitazione delle sue finalità, sono attribuite alla valutazione nel ciclo di programmazione 2014-2020. Nel più generale scenario teorico entro cui si sviluppa la politica di coesione fortemente orientato ai risultati, il Capo II del Regolamento 1303/2013 definisce in dettaglio le finalità della valutazione, i tempi, le scadenze entro cui completare gli esercizi valutativi e la questione cruciale della pubblicazione degli esercizi valutativi. L'Art. 54 specifica che "le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto. L'impatto dei programmi viene valutato, alla luce della missione dei rispettivi Fondi SIE, in relazione agli obiettivi della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e tenendo conto delle dimensioni del programma in relazione al PIL ed al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata, ove appropriato". Per quanto si ripeta il richiamo all'efficacia, all'efficienza ed all'impatto, già presente nei precedenti Regolamenti, in questo Articolo è ben evidente l'innovazione apportata alle finalità della valutazione intesa come attività riflessiva che incide sulla progettazione per migliorarne la qualità. Sembrerebbe quindi, che per la prima volta, compaia un riferimento alla valutazione come attività che, restituendo apprendimento e conoscenza, possa incidere sul processo decisionale orientato alla progettazione e sulla successiva implementazione del programma. Nel Regolamento sono richiamati i tre momenti della valutazione e definite in dettaglio, attraverso il ricorso a quattordici punti, le finalità e l'oggetto della valutazione *ex ante*. Ulteriori elementi di innovazione, descritti nelle pagine che seguono, sono rinvenibili nella definizione di una precisa scadenza entro cui stilare i Piani di valutazione ed il ricorso ad un Piano di Rafforzamento Amministrativo da parte delle amministrazioni titolari dei programmi operativi. Il ruolo centrale della "verifica dei risultati" è richiamato nel Regolamento generale in riferimento agli indicatori: "ciascun programma definisce le priorità, [...] per ciascuna priorità sono stabiliti indicatori e *target* corrispondenti, espressi in termini qualitativi o quantitativi [...] con il fine di valutare i progressi nell'esecuzione del programma volti al conseguimento degli obiettivi, quale base per la sorveglianza, la valutazione e la verifica dei risultati" (Art. 27). Nello specifico è richiamato il ricorso ad indicatori finanziari, relativi alla spesa assegnata, indicatori di

output, relativi alle operazioni finanziate, indicatori di risultato relativi alla priorità interessata ed indicatori comuni per ciascun fondo SIE (Fondi Strutturali e di investimento europei). Il rispetto di un corposo sistema di condizionalità⁶⁰ *ex ante*, per obiettivo tematico⁶¹ e generali, ed il ricorso ad un *performance framework* rappresentano poi ulteriori elementi di innovazione intorno a cui è stata costruita la nuova programmazione di cui si avrà modo di raccontare nel corso del presente lavoro.

2. I meccanismi di funzionamento della valutazione nell'ambito della politica di coesione

La valutazione nell'ambito della politica di coesione, finanziata dai Fondi Strutturali e di Investimento europei, segue la medesima logica multilivello che caratterizza la *policy* in questione ed integra indirizzi comunitari, nazionali e locali. Gli obblighi valutativi sono impartiti dai Regolamenti europei; è sempre a livello europeo che si deve poi l'enorme produzione di documenti di indirizzo e di orientamento in tema di valutazione che, più che vincolare le azioni da parte delle autorità nazionali e locali, fornisce elementi di indirizzo e di riflessione.

A livello comunitario⁶², ogni Fondo è presidiato da una Direzione Generale⁶³ (DG) e da rispettive unità di valutazione che “oltre a realizzare le valutazioni, sotto la

⁶⁰Tra i “dieci pilastri” intorno a cui riformare la politica di coesione, Barca (2009) menziona la necessità di regole stringenti ed in particolare la definizione di condizioni *ex ante* alle quali i paesi devono conformare le proprie istituzioni per perseguire ciascuna priorità, un sistema di indicatori e *target* ed un sistema di valutazione che valuti i progressi nel raggiungimento degli obiettivi.

⁶¹1) Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle ICT, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo, del settore della pesca e dell'acquacoltura; 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare i strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.

⁶²Tra le diverse esperienze valutative l'*Evaluation Network* rappresenta un forum per la discussione tra la Commissione e gli Stati Membri europei su questioni valutative; scopo della rete è facilitare lo scambio di esperienze e buone pratiche tra gli Stati membri con il fine di rafforzare la capacità valutativa entro l'UE (www.europa.eu).

⁶³La Direzione Generale per la politica regionale e urbana si occupa:

- “Di rendere note le esperienze di regioni e Stati Membri nel campo della valutazione, tramite seminari e la pubblicazione di tutti i rapporti di valutazione sul suo sito web;

responsabilità della CE, analizzano i risultati delle valutazioni nazionali e definiscono guide e indirizzi metodologici” (Naldini 2013, 73).

Rispetto a chi nella pratica effettua le valutazioni il Regolamento comunitario, recante disposizioni comuni sui Fondi, affida la responsabilità delle attività di valutazione *ex ante* ed *in itinere* all’Autorità di Gestione⁶⁴ e di quelle *ex post* alla Commissione Europea. Nella pratica le Autorità di Gestione affidano gli esercizi valutativi ad esperti interni (Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti pubblici) o esterni (reperiti tramite bandi all’esterno delle amministrazioni), funzionalmente indipendenti all’Autorità di Gestione. Naldini (ib.) racconta che le società private – che hanno essenzialmente una provenienza accademica o della consulenza aziendale e organizzativa – che si occupano di valutazione dei Fondi Strutturali in Italia sono circa trenta a cui vanno poi ad aggiungersi istituti di ricerca e agenzie nazionali o regionali. Dunque le Autorità di Gestione, che sono gli attori responsabili dei programmi operativi, sono anche responsabili delle attività valutative; tali attori demandano poi – in nome dell’indipendenza dell’attività valutativa – questi esercizi a soggetti esterni.

Quanto ai tempi entro cui completare le valutazioni *ex post* il Regolamento generale dei Fondi definisce una scadenza temporale specifica. Nella programmazione 2007-2013 tale scadenza è fissata al 31 dicembre 2015, nella programmazione 2014-2020 al 31 dicembre 2024. La spesa dei Fondi prosegue oltre gli anni di chiusura del ciclo settennale della politica strutturale e va conclusa entro il 31 dicembre 2015; la certificazione della spesa è successiva al 31 dicembre 2015, quando a spesa conclusa si può unicamente procedere con le certificazioni. Le risorse impegnate e certificate non sono necessariamente coincidenti ed i rimborsi dei Fondi Europei avvengono unicamente per risorse certificate e non solo impegnate; nel caso della programmazione 2014-2020, la regola dell’*n+3* prevede che entro tre anni successivi all’impegno di

- sostenere lo sviluppo di un sistema di garanzia della qualità, ad esempio utilizzando un approccio di *peer review*;

- agevolare lo scambio di esperienze tra gli Stati Membri, ad esempio attraverso la rete DG REGIO con gli Stati membri;

- fornire indicazioni su approcci e metodi di valutazione, ad esempio documenti di orientamento e ulteriore sviluppo di EVALSED;

- offrire eventi di apprendimento” (*Guidance document on monitoring and evaluation*, marzo 2014, 18).

⁶⁴Autorità responsabile della gestione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria (Art. 125 Regolamento 1303/2013).

Fondi nell'ambito del Programma debbano essere presentate richieste di rimborso delle spese sostenute; in caso contrario si procede con il disimpegno automatico di quanto impegnato. La programmazione 2007-2013 è invece organizzata secondo la regola dell' $n+2$, quindi la cadenza temporale entro cui presentare le certificazioni di spesa è entro i due anni successivi all'impegno delle risorse. La spesa della programmazione 2007-2013 proseguirà quindi sino al 2015, ed al 31 dicembre 2015 è fissata la scadenza entro cui le valutazioni *ex post* saranno ultimate. Ciò che appare evidente da tale meccanismo è la stretta connessione che intercorre tra vincoli finanziari dei Fondi e attività valutativa. Anche se la velocità dell'impiego e della certificazione della spesa varia da contesto a contesto, ed esistono sicuramente amministrazioni "virtuose" nell'impiego dei Fondi al punto di non beneficiare dei due o tre anni successivi previsti da Regolamento, tale impalcatura crea dei cortocircuiti legati a due ordini di questioni: in sede di programmazione non si potrà necessariamente contare sui risultati delle valutazioni *ex post* del precedente ciclo programmatico e in riferimento al tipo di interventi che andranno implementati (nel caso del FESR si pensi ad esempio ad edifici, strade, riqualificazione di porti etc.) ciò che si andrà a valutare difficilmente saranno gli effetti, dal momento che manca la giusta estensione temporale entro cui questi si possano manifestare appieno. Ulteriore elemento di riflessione può inoltre scaturire dalla considerazione che i lavori di avvio di un nuovo ciclo di programmazione strutturale iniziano nel mentre la programmazione in corso è nel pieno del suo sviluppo ed evoluzione; anche se svariata è la produzione di valutazioni *ex post* condotte dal livello comunitario, tali valutazioni a partire dalle premesse appena delineate, sembrerebbero iscriversi in una logica più vicina a quella di una valutazione *on going* che *ex post*. Ulteriore rischio in cui incorrono gli esercizi valutativi, come messo in evidenza da Poptcheva (2013), è che gran parte delle valutazioni a livello europeo, nell'ambito dei Fondi Strutturali e della politica di coesione, riguarda il livello di spesa dei programmi.

In un'ottica valutativa la programmazione costituisce la fase entro cui dovrebbe essere riconoscibile il contributo in termini di conoscenza che deriva, da una parte, dalla valutazione *ex post* dei risultati dei programmi precedenti e, dall'altra, dalla valutazione *ex ante*, cui comunemente si riconosce il ruolo di analisi revisionali e di fattibilità, capaci di ridurre la complessità decisionale. Tuttavia, oltre agli elementi di riflessione

appena esposti, la stessa logica entro cui prende forma la valutazione *ex ante*, entro questo ambito di *policy*, presenta delle interessanti peculiarità.

Il ruolo della valutazione *ex ante* nella nuova programmazione 2014-2020 si presenta notevolmente rafforzato rispetto al precedente ciclo di programmazione. Se infatti nel Regolamento 1083/2006, per il ciclo di programmazione 2007-2013, si legge che “le valutazioni *ex ante* sono effettuate sotto la responsabilità dell'autorità competente per la preparazione dei documenti di programmazione (e) sono volte ad ottimizzare l'attribuzione delle risorse di bilancio nell'ambito dei programmi operativi e a migliorare la qualità della programmazione. Esse individuano e stimano le disparità, i divari e il potenziale di sviluppo, gli scopi da raggiungere, i risultati previsti, i traguardi quantificati, la coerenza, se del caso, della strategia proposta per la regione, il valore aggiunto comunitario, la misura in cui si è tenuto conto delle priorità della Comunità, gli insegnamenti tratti dalla programmazione precedente e la qualità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria” (Art. 48), il nuovo Regolamento per la programmazione 2014-2020 definisce in dettaglio le finalità attribuite a questo tipo di valutazione (Art. 54 Regolamento 1303/2013):

- a. il contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in riferimento agli obiettivi tematici e alle priorità selezionati, tenendo conto delle esigenze nazionali e regionali, delle potenzialità di sviluppo, nonché dell'esperienza acquisita nell'ambito dei precedenti periodi di programmazione;
- b. la coerenza interna del programma o delle attività proposti e il rapporto con altri strumenti pertinenti;
- c. la coerenza dell'assegnazione delle risorse di bilancio con gli obiettivi del programma;
- d. la coerenza degli obiettivi tematici selezionati, delle priorità e dei corrispondenti obiettivi dei programmi con il QSC, l'Accordo di Partenariato e le raccomandazioni pertinenti specifiche per paese adottate a norma dell'articolo 121, paragrafo 2, TFUE e, se si applica a livello nazionale, il programma nazionale di riforma;
- e. la pertinenza e la chiarezza degli indicatori del programma proposto;
- f. in che modo i risultati attesi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi;
- g. se i valori obiettivo quantificati relativi agli indicatori sono realistici, tenendo conto del sostegno previsto dei Fondi SIE;

- h. la motivazione della forma di sostegno proposta;
- i. l'adeguatezza delle risorse umane e della capacità amministrativa per la gestione del programma;
- j. l'idoneità delle procedure per la sorveglianza del programma e per la raccolta dei dati necessari per l'effettuazione delle valutazioni;
- k. l'idoneità dei *target* intermedi selezionati per il quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione;
- l. l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione per quanto concerne, in particolare, l'accessibilità per le persone con disabilità;
- m. l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere lo sviluppo sostenibile;
- n. le misure intese a ridurre gli oneri amministrativi a carico dei beneficiari.

Essenzialmente quindi, così come si legge nel primo documento di orientamento sulla valutazione *ex ante*, del gennaio 2013, le funzioni di questo tipo di attività sono raggruppate in cinque componenti:

- strategia del programma;
- indicatori di monitoraggio e valutazione;
- congruenza delle ripartizioni finanziarie;
- contributo alla Strategia Europa 2020;
- valutazione Ambientale strategica.

Ciò che a livello comunitario viene quindi richiesto alla valutazione *ex ante*, che deve obbligatoriamente essere presentata alla Commissione congiuntamente ai programmi operativi (PO), è quindi una valutazione della congruenza degli obiettivi dei PO in relazione alle sfide ed ai fabbisogni della Strategia Europa 2020⁶⁵, della coerenza dei diversi elementi che compongono i PO (azioni, realizzazioni, risultati attesi e quant'altro), della pertinenza e chiarezza degli indicatori individuati, una verifica della

⁶⁵Come si è avuto modo di raccontare nel corso del primo capitolo, la Strategia Europa 2020 è la Strategia ideata dall'UE per la promozione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La Strategia si sviluppa essenzialmente attraverso l'esplicitazione di obiettivi generali da raggiungere, tradotti poi a livello nazionale in *target* da perseguire. Gli obiettivi da raggiungere, entro il 2020, riguardano l'aumento dell'occupazione, degli investimenti in ricerca e sviluppo, il controllo dei cambiamenti climatici e la sostenibilità energetica, lo sviluppo dell'istruzione e la lotta alla povertà ed all'emarginazione (www.europa.eu).

ripartizione finanziaria, del contributo del programma alla Strategia Europa 2020 e deve includere i requisiti per la Valutazione ambientale strategica. La logica entro cui sembra muoversi tale esercizio più che essere legata ad un sistema di previsione degli effetti e di analisi probabilistica sembrerebbe dare particolare risalto a quella che è una coerenza generale entro cui l'incastro dei diversi pezzi del *puzzle* – dove il libretto di istruzioni è la Strategia Europa 2020 - danno forma ai programmi operativi.

3. Le innovazioni metodologiche della nuova programmazione strutturale 2014-2020

L'analisi dei documenti ha messo in evidenza come sino alla programmazione 2007-2013 il significato attribuito alla valutazione dai Regolamenti sembrerebbe essere slegato da una visione di attività di ricerca in grado di restituire informazioni ed apprendimento intorno ai propri risultati. Un significativo passo in avanti, in riferimento alle finalità della valutazione, sembrerebbe essere stato compiuto nella nuova programmazione 2014-2020 la cui impalcatura della politica di coesione è stata interamente costruita prestando particolare attenzione ai risultati della *policy* ed alla valutazione. L'Art. 54 del Regolamento 1303/2013 specifica che “le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto”. L'impatto dei programmi viene valutato, come definito da Regolamento, in relazione al raggiungimento degli obiettivi della strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, tenendo conto delle dimensioni del programma in relazione al PIL ed al tasso di disoccupazione nella zona del programma interessata. Anche se il richiamo all'efficacia, all'efficienza ed all'impatto si presenta come una costante nei Regolamenti, in questo Art. traspare l'innovazione apportata alle finalità della valutazione che viene legata all'attività di progettazione. Tuttavia un'attenta analisi dei meccanismi di funzionamento e della logica sottesa alla valutazione in questo settore di *policy* tende ad evidenziarne i punti di debolezza.

Nel Rapporto indipendente redatto da Barca (2009) evidenzia la necessità di un chiaro orientamento ai risultati basato sull'esplicitazione di obiettivi quantificabili, il cui raggiungimento va opportunamente verificato, attraverso il ricorso in via prioritaria ai metodi controfattuali. Al di là delle proposte metodologiche avanzate, il documento ha

l'indubbio merito di sollevare una questione cruciale sul fronte della valutazione delle politiche di coesione, ovvero la necessità di una integrazione virtuosa tra le fasi di programmazione e le attività di valutazione in vista della promozione di processi di apprendimento funzionali al miglioramento delle politiche e degli interventi realizzati. Tra gli elementi richiamati nel documento⁶⁶ senza dubbio l'impalcatura della struttura programmatica nella nuova programmazione si rifà a queste indicazioni.

La logica di intervento⁶⁷ sottesa ai programmi operativi a livello regionale prevede un meccanismo a cascata tale per cui sulla base degli obiettivi tematici definiti dalla Commissione, vengono individuati a livello locale gli Assi di intervento; ad ogni Asse corrispondono poi: priorità di investimento (definite dalla Commissione e specifiche per ogni Fondo), obiettivi specifici, azioni. Ad ognuno di questi obiettivi sono associati degli indicatori di risultato comuni e specifici mentre alle azioni sono associati indicatori di *output*. A monte di tale impalcatura vi è poi la Strategia Europa 2020 i cui obiettivi da raggiungere entro il 2020 possono essere considerati gli obiettivi generali a partire dai quali sono stati definiti gli obiettivi specifici dei programmi.

Tale impostazione altamente standardizzata è chiaramente individuabile nel *template* – definito dal livello comunitario – per la predisposizione dei programmi di cui di seguito si mostra una delle tabelle che compongono i programmi operativi.

⁶⁶ Nel Rapporto è ribadita l'esigenza di una riforma della *governance*, nell'ambito della politica di coesione, che sia incentrata sui luoghi a partire da misure che si sviluppano intorno a "dieci pilastri": 1) Concentrazione delle risorse su poche priorità a sostanziale invarianza dei criteri di riparto territoriale, 2) Un nuovo quadro strategico per la politica di coesione, 3) Un nuovo contratto mirato ai risultati, 4) Regole particolarmente stringenti per le priorità fondamentali, 5) Promuovere la spesa addizionale, innovativa e flessibile, 6) Promuovere lo sperimentalismo e la mobilitazione degli attori locali, 7) Promuovere il processo di apprendimento e in particolare la valutazione d'impatto controfattuale, 8) Rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenza, 9) Migliorare la gestione e il controllo delle risorse finanziarie, 10) Rafforzare il sistema politico di *checks and balance* nell'Unione.

⁶⁷Cfr. *Guidance Fiche Intervention logic, version 1*, 6/5/2013 e Regolamento di esecuzione (UE) n. 288/2014 del 25 febbraio 2014 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) recante disposizioni comuni sui Fondi n. 1303/2013.

Tab. 3.1 Panoramica della strategia d'investimento del programma operativo

| Asse prioritari | Fondo | Sostegno dell'Unione | Proporzione del sostegno totale dell'Unione al programma operativo | Obiettivo tematico | Priorità d'investimento | Obiettivi specifici corrispondenti alla priorità d'investimento | Indicatori di risultato comuni e specifici per programma per i quali è stato stabilito un obiettivo |
|-----------------|-------|----------------------|--|--------------------|-------------------------|---|---|
|-----------------|-------|----------------------|--|--------------------|-------------------------|---|---|

Fonte: Regolamento 288/2013, pag.5

Un ulteriore elemento di innovazione introdotto dalla nuova programmazione è la previsione entro i programmi operativi di un Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dell'asse prioritario. Per ogni asse sono individuati indicatori finanziari, indicatori di realizzazione e di attuazione (*key implementation steps*).

Oltre a considerazioni circa l'organizzazione di tale sistema che si sviluppa secondo una logica calata dall'alto, dove gli spazi di autonomia da parte degli attori regionali nella definizione degli obiettivi specifici, delle azioni e degli indicatori da selezionare per i propri programmi non sono stati i medesimi per le varie realtà territoriali, ciò che appare evidente è che il modo attraverso cui la politica viene concepita è direttamente collegato al tipo di valutazione che verrà condotta. L'orientamento ai risultati si è tradotto nella pratica in un modello deterministico. Tale modello implica il ricorso ad un tipo di valutazione basata sugli obiettivi e "una presunzione illuministica di rigido rapporto causa-effetto che nella realtà non si ha, e che comunque non consentirebbe una chiara visione d'insieme del programma" (Bezzi 2001, 186-187). Per quanto il confronto tra obiettivi iniziali e risultati perseguiti è un punto di partenza del processo valutativo, tuttavia, come mette in evidenza Perrin (1999), è fondamentale non trascurare la verifica di se tali obiettivi sono stati adeguati a risolvere problemi e a rispondere ad esigenze, o se in realtà i fabbisogni non si iscrivono in tale logica. In tal senso Scriven (1973) si è posto in posizione assolutamente critica nei confronti della valutazione fondata sugli obiettivi proponendo la prospettiva della "*goal free evaluation*" nella quale il compito del valutatore è sia quello di "rilevare gli effetti del programma indipendentemente se essi siano intenzionali o previsti che raccogliere informazioni sulla corrispondenza di questi effetti ai bisogni della popolazione a cui il

programma si riferisce. Il valutatore può condurre una buona valutazione anche in assenza di informazioni sugli obiettivi del programma” (Siza 2006, 198).

Dunque, per quanto nell’ambito della politica di coesione la decisione è assunta nel contesto dell’interazione tra più attori entro una logica multilivello nella quale vanno ad intrecciarsi diversi modelli decisionali⁶⁸, la logica sottesa alla programmazione sembrerebbe iscriversi entro uno schema che fonda i suoi assunti entro un tradizionale modello di razionalità sinottica che potrebbe avere ricadute sulle modalità di conduzione delle attività valutative.

⁶⁸Peterson (1995) e Peterson e Bomberg (1999) sostengono che è possibile distinguere tre tipi di decisioni dell’UE a cui corrispondono differenti livelli sistemici, diverse razionalità e diverse configurazioni di attori dominanti. Si tratta di decisioni che “fanno la storia” dell’UE, di decisioni che “definiscono la *policy*” e decisioni che “danno forma alla *policy*”.

4. Gli orientamenti metodologici veicolati dall'Europa

La diffusione della valutazione sotto la spinta comunitaria può essere analizzata da una doppia prospettiva. La prima, illustrata nei precedenti paragrafi, ha a che fare con la sua diffusione ad opera dei Regolamenti comunitari. L'obbligo della valutazione imposto da Bruxelles è stato accolto adattandolo dai paesi con una propria esperienza di valutazione a schemi già familiari ai contesti istituzionali e territoriali: la valutazione fu quindi concepita, ad esempio, come *value for money* (UK), analisi strategica nel caso della Francia e con una connotazione economica nel nostro Paese. La seconda prospettiva, attraverso cui analizzare l'influenza comunitaria nella diffusione delle attività di valutazione, ha a che fare con la corposa produzione di documenti comunitari che, assolvendo ad un ruolo di indirizzo e di orientamento, hanno avuto l'indubbio merito di contribuire alla diffusione e conoscenza delle metodologie e del lessico valutativo. Nello specifico tali documenti assumono la forma di guide e linee guida e sono disponibili, fatta eccezione per le primissime guide MEANS, nel sito ufficiale dell'Unione Europea nella sezione dedicata alla valutazione.

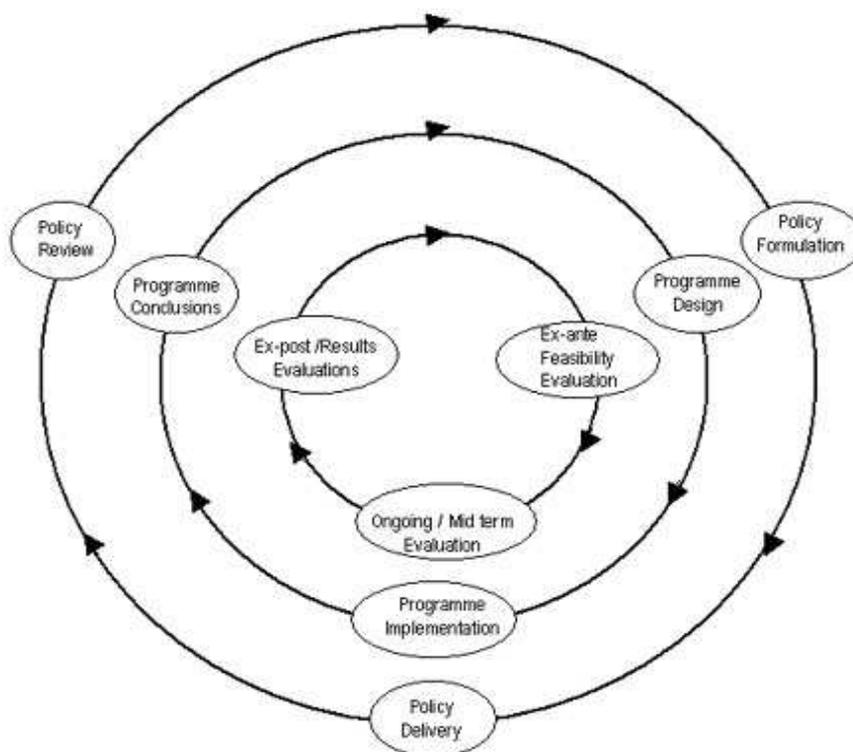
Il programma MEANS fu creato nel 1991 dalla Commissione Europea su iniziativa della Direzione Generale per la politica e la coesione regionale e la sua realizzazione fu affidata al *Centre for European Evaluation Expertise* diretto da Eric Monier e Jacques Toulemonde. Tale programma, confrontando le esperienze più significative di valutazione, ha dato vita ad una collana di sei guide⁶⁹ (Stame 2002a) che forniscono informazioni e raccomandazioni per valutatori e per tutti coloro che sono interessati ad acquisire conoscenze nell'ambito della valutazione. Le guide MEANS nel 2004 furono sostituite e sviluppate nel sito *web Evalsed (Evaluation of Socio-Economic Development)*. Nel corso degli anni sono state pubblicate *on line* differenti versioni della guida Evalsed. L'ultima versione della guida è del 2013 ed è stata costruita

⁶⁹ Vol. 1 *Evaluation design and management*; vol. 2 *Selection and use of indicators for monitoring and evaluation*; vol. 3 *Principal evaluation techniques and tools*; vol. 4 *Technical solutions for evaluation within a partnership framework*; vol. 5 *Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities*; vol. 6 *Glossary of 300 concepts and technical terms*. Per approfondimenti sul contenuto di ogni volume della guida si rimanda alla sezione "Recensioni" del numero 19 a. V della Rassegna Italiana di Valutazione.

tenendo conto “del forte orientamento ai risultati concordato per la politica di coesione nel periodo 2014-2020” (Evalsed 2013, 1). La guida (2013) è strutturata in quattro capitoli (anche la guida del 2003⁷⁰ segue la medesima strutturazione).

La prima sezione “*Evaluation and socio economic development*” fornisce una introduzione alla valutazione ed al contributo della valutazione allo sviluppo socio-economico. E’ in questa sezione iniziale che sono riprese le differenti fasi del ciclo delle politiche e del programma. Tre sono i cicli temporali cruciali per la valutazione: il ciclo della valutazione che si sviluppa in differenti momenti (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*), il ciclo del programma che stimola la domanda nei diversi momenti della valutazione ed il ciclo delle politiche che modella ed influenza i programmi ed i requisiti della valutazione.

Fig. 3.1: Cicli delle politiche, del programma e della valutazione



Fonte: Evalsed 2013, pag. 8

⁷⁰La Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, con l’intento di ampliarne la diffusione e facilitarne l’utilizzo, ha tradotto dall’inglese all’italiano la guida Evalsed del dicembre 2003. Tale versione della guida è agevolmente disponibile in rete in differenti portali tra i quali quello del Cevas.

L'immagine presentata in fig. 3.1 mette in evidenza, così come descritto nella guida, alcuni dei problemi in cui incorre la valutazione. L'intero ciclo si avvia con la produzione di conoscenza che deriva dall'attività di valutazione *ex ante* che fornisce informazioni rispetto ai bisogni iniziali, i risultati da raggiungere e la fattibilità dei programmi pianificati; la valutazione intermedia ha il compito di documentare i progressi e l'attuazione dei differenti interventi, la *ex post* si concentra poi sui risultati e sul contributo del programma nell'apportare dei cambiamenti. La valutazione *ex ante* dovrebbe quindi contribuire al disegno dei programmi ed alla formulazione della *policy*, così come le valutazioni intermedie dovrebbero contribuire all'implementazione del programma e fornire evidenze circa i primi effetti. Al termine del ciclo della valutazione la valutazione *ex post*, valutando l'uso efficace dei Fondi pubblici, potrebbe contribuire alla revisione delle politiche. Le considerazioni che emergono dalla lettura di questo schema si possono articolare lungo due argomentazioni. La prima ha a che fare con il fatto che la possibile revisione delle politiche, ad opera dei risultati della valutazione *ex post*, avviene sulla base di considerazioni economiche legate ad un utilizzo virtuoso dei Fondi pubblici; in secondo luogo il modello ciclico presentato, come in realtà mette in evidenza la stessa guida, rappresenta un modello teorico che si discosta dalla pratica dove esistono più fasi in ciascun ciclo, così come non esiste una linearità perfetta da un punto di vista temporale: si pensi a tal proposito a valutazioni *ex ante* intraprese troppo tardi per poter fornire informazioni nella fase di formulazione delle politiche o di progettazione dei programmi o ai risultati delle *ex post* che arrivano tardi non riuscendo quindi a fornire riscontri per la revisione delle politiche.

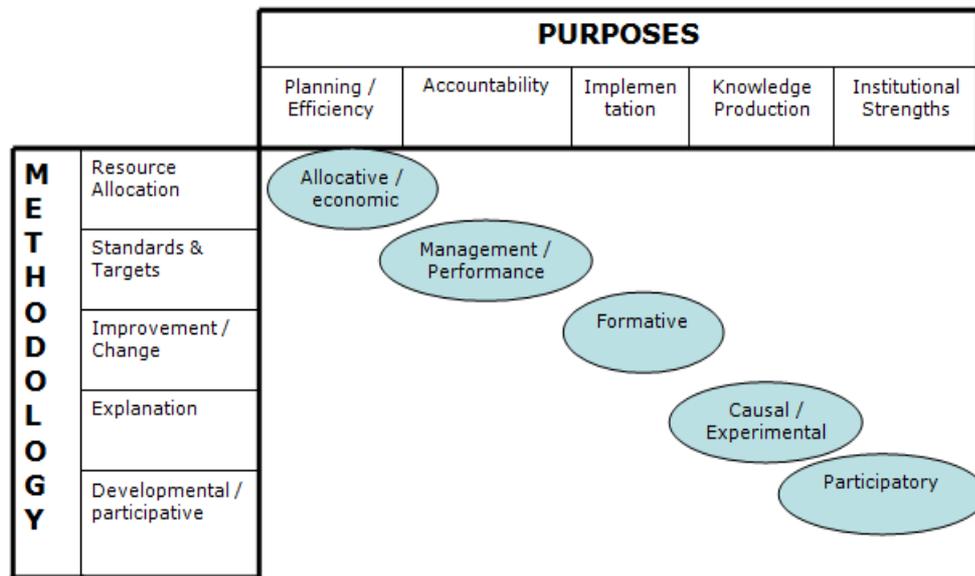
Il contributo che la valutazione può offrire nel corso del ciclo del programma attiene alla progettazione dei programmi, alla scelta degli strumenti, al miglioramento della gestione e della finalizzazione degli interventi, all'identificazione degli *output* (realizzazioni), i risultati e gli impatti, le conseguenze non volute e gli effetti perversi. Nella fase di progettazione dei programmi è fondamentale assicurare la pertinenza dei programmi rispetto ai bisogni dei beneficiari; rispetto alla scelta degli strumenti la valutazione può contribuire a valutare i punti di forza e l'ammissibilità degli interventi e degli strumenti; attraverso poi l'analisi dei dati di monitoraggio e l'individuazione di punti critici fornire un riscontro per la gestione del programma e suggerire correzioni a

metà percorso. Ciò che a livello comunitario viene fortemente richiesto è che i programmi di sviluppo socio-economico producano dei risultati che nella fase di avvio assumono la forma di realizzazioni. Inoltre solo le attività di valutazione, si legge nella guida (2013, 9), possono valutare l'impatto ed il contributo della *policy* al cambiamento. Come mette in evidenza Bezzi (2006), la distinzione tra realizzazioni, risultati ed impatti – tale linguaggio è di diretta derivazione del lessico veicolato dall'Europa – non è affatto una sofisticazione lessicale dal momento che i tre concetti differenziano tra loro sia rispetto ai metodi impiegati per la loro misurazione che agli obiettivi valutativi. Le realizzazioni rappresentano le conseguenze immediate e programmabili di un intervento, i risultati le conseguenze successive ed esterne generate dal programma e gli impatti le conseguenze di lungo periodo e di ampio raggio di un programma o intervento (ib., 43). Come mettono in evidenza Rossi, Freeman e Lipsey (1999 trad it. 2007), quando si conducono delle valutazioni di impatto senza una parvenza di valutazioni di processo si parla spesso di “valutazione di tipo *box-plot*” dal momento che il valutatore viene a conoscenza degli effetti del programma, ma non sa nulla sui processi che hanno generato quegli effetti; in tal senso il programma è una scatola nera nella quale il valutatore non può, o non riesce, a vedere.

La valutazione può contribuire all'apprendimento ed alla conoscenza anche identificando le conseguenze non volute e gli effetti perversi.

Una delle peculiarità della valutazione dello sviluppo socio-economico è il tentare un collegamento tra politiche, programmi, interventi specifici e progetti: “molti buoni programmi non sempre contribuiscono ad una buona politica, buoni documenti programmatici non si traducono necessariamente in buoni progetti e buoni progetti non sempre garantiscono il successo di un programma” (Evalsed 2013, 10). Altra peculiarità della politica di coesione è quella di comporsi di programmi ampi e complessi che coprono una gamma di politiche ed aree di intervento.

Fig. 3.2: I due assi della valutazione, finalità e metodologia



Fonte: Evalsed 2013, pag.20

La guida propone poi una tipologia (fig. 3.2) rispetto ai differenti tipi di valutazione che predominano nell'ambito della valutazione dello sviluppo socio economico. In riferimento alle finalità attribuite alla valutazione la guida richiama: programmazione/efficienza (la valutazione garantisce che “una politica o un programma siano motivate e le risorse utilizzate in modo efficiente”), *accountability* (“dimostrare in che misura un programma ha raggiunto i propri obiettivi, come ha usato le proprie risorse e quali sono stati i suoi impatti”), implementazione (“migliorare la *performance* dei programmi e l'efficacia di come sono stati consegnati e gestiti”), produzione di conoscenza (“capire ciò che funziona - per chi - e perché e in quali contesti”) e rafforzamento istituzionale (“migliorare e sviluppare le capacità tra i partecipanti a un programma e le loro reti e istituzioni”) (Evalsed 2013, 16). Quanto invece all'asse metodologico della figura è possibile distinguere cinque approcci metodologici basati rispettivamente su: l'allocazione delle risorse, il raggiungimento di standard ed obiettivi, il miglioramento ed il cambiamento, la spiegazione causale, la partecipazione e lo sviluppo. Dall'incrocio dei due assi, metodologico e delle finalità della valutazione, è possibile distinguere cinque tipi di valutazione. Anche se viene dichiarato che i cinque tipi di valutazione non possono essere definiti in modo rigido, ciò che appare evidente è

uno schiacciamento nei confronti di un modello che privilegia il ricorso alla logica sperimentale considerando questo metodo come l'unico in grado di restituire conoscenza ed in grado di spiegare i fenomeni. Quanto al richiamo alla valutazione formativa, lo stesso Scriven (1996), a cui si deve la paternità della distinzione tra *formative*⁷¹ e *summative evaluation*, ha messo in evidenza come i due tipi di valutazione non siano mutuamente esclusivi. Come sottolinea Palumbo (2001), nell'ambito della valutazione dei programmi dell'UE, i due tipi di valutazione vanno a sovrapporsi e spesso le valutazioni *summative* hanno anche una funzione *formative*. “A ben vedere la valutazione formativa è sempre, in fondo, un po' rendicontativa (si tratta pur sempre di esprimere dei giudizi di merito), così come la valutazione rendicontativa non può non essere anche formativa (tramite quel giudizio si può e si deve imparare a migliorare)” (Bezzi 2006, 46).

La seconda sezione della guida (2013) “*Designing and implementing evaluation*” focalizza l'attenzione sulla progettazione e la realizzazione della valutazione per lo sviluppo socio-economico. L'ambito tematico dello sviluppo socio-economico si presenta complesso ed incerto dal momento che si fonda su differenti teorie⁷² ciascuna delle quali supporta differenti strategie di sviluppo. In questa sezione della guida è ribadito il ruolo centrale dei documenti di programmazione nella politica per lo sviluppo socio-economico e la natura multi-attoriale che li caratterizza dal momento che sono frutto di accordi tra attori appartenenti a diversi livelli territoriali, portatori di valori, istanze, obiettivi e priorità differenti.

In tal senso quindi la guida mette ben in evidenza una delle principali criticità insite nei programmi finanziati dai Fondi comunitari: programmi ampi frutto di accordi multi-attoriali, svariate aree di intervento, indicazioni vaghe e conseguente ambiguità nell'impiego delle risorse per il raggiungimento di obiettivi non chiaramente circoscritti. In tale scenario quindi valutare i risultati dei programmi di sviluppo socio-economico costituisce un'attività complessa per la mancanza di obiettivi chiari, di una logica

⁷¹L'obiettivo della *formative evaluation* è fornire informazioni circa cosa abbia funzionato o meno in vista di una prospettiva di miglioramento; l'obiettivo della *summative evaluation*, in un'ottica riepilogativa, è quello di dare conto dei risultati raggiunti. Essa è utilizzata tanto dai decisori per riorientare i programmi che da un pubblico più vasto (Bezzi 2006; Stame 1998).

⁷²Approcciarsi allo studio dello sviluppo socio-economico permette l'adozione di differenti prospettive: si può ricorrere infatti all'approccio dell'economia della conoscenza, si può decidere di focalizzarsi sul capitale sociale generato, sulle tematiche dell'esclusione sociale o anche del trasferimento tecnologico (Evalsed 2013).

coerente, di una chiara teoria del cambiamento, ma non impossibile. Le criticità legate nell'effettuare valutazioni di questo tipo dovrebbero essere prese in considerazione all'avvio della programmazione. La soluzione che propone la guida, per ovviare a tale problema, e per aiutare i decisori nella formulazione dei programmi, è quella di “concettualizzare i risultati attesi in termini operativi e quindi misurabili (per esempio, con la costruzione nella fase iniziale di un sistema di monitoraggio e indicatori)” (Evaled 2013, 29). L'orientamento ai risultati su cui si sviluppa la nuova programmazione finisce quindi per coincidere in certo senso con una attenzione quasi esclusiva alla misurazione e l'intera impalcatura programmatica incorre nel rischio di essere altamente standardizzata.

Quanto alla pianificazione della valutazione sono richiamate tre questioni fondamentali:

- definire l'oggetto della valutazione;
- identificare e coinvolgere le parti interessate;
- analizzare la logica di intervento, la teoria del cambiamento e gli obiettivi politici, che sono alla base degli interventi.

In merito all'oggetto della valutazione, l'ambito entro cui la valutazione viene effettuata può riferirsi a quattro prospettive: istituzionale (livello europeo, nazionale e locale), temporale (quale periodo viene considerato), settoriale (sociale, industriale, ambientale, rurale etc.) e geografico (quale territorio dell'Europa, quale regione, città, riserva naturale etc.). Le passate esperienze di valutazione si sono concentrate su oggetti molto ampi pervenendo a conclusioni eccessivamente generiche; l'indicazione che viene fornita in tal senso è di limitare la valutazione all'analisi di un programma o anche ad una sola parte di questo e di focalizzare l'attenzione sulle modalità attraverso cui il programma si rapporta alle altre politiche ed interventi. Concentrarsi quindi su oggetti valutativi troppo ampi e complessi comporta il rischio di produrre analisi poco utili ai decisori. Questo tipo di criticità è particolarmente avvertito nel caso delle valutazioni *ex ante* che possono incorrere nel rischio di essere assimilate ad esercizi previsionali lontani dall'oggetto della valutazione.

Rispetto all'identificazione ed al coinvolgimento delle parti interessate, il considerevole numero di attori coinvolti nel processo, così come mettono in evidenza le

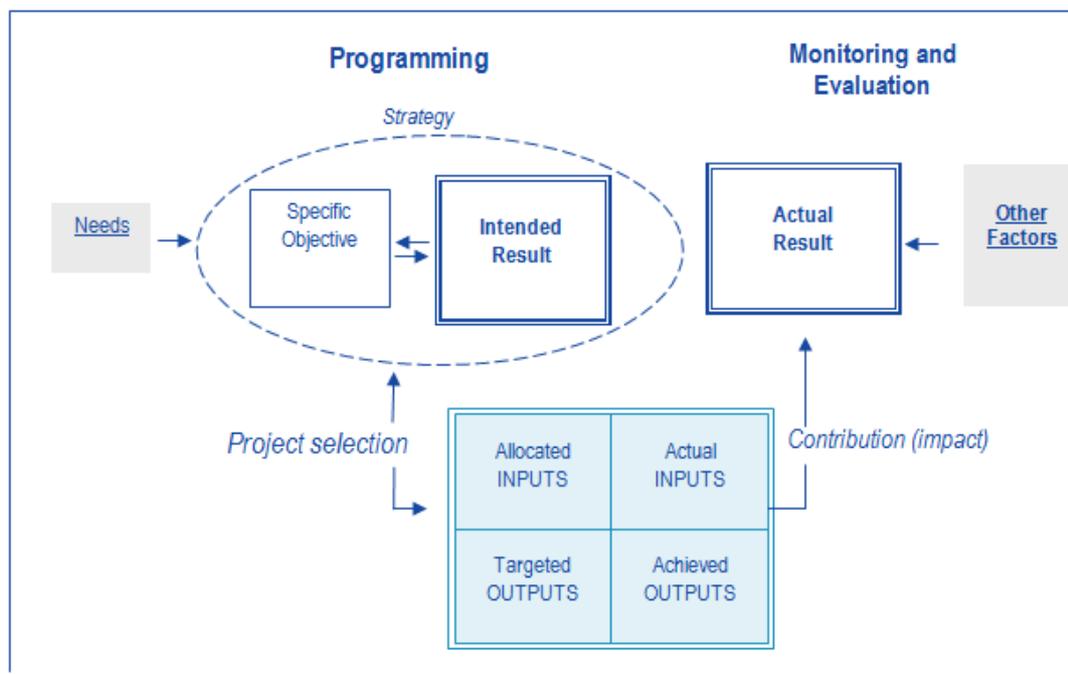
differenti esperienze valutative condotte nell'ambito di questo tipo di programmi, non rappresenta un limite quanto piuttosto un'opportunità che favorisce l'acquisizione dei differenti punti di vista, conoscenza rispetto agli effetti indiretti e comprensione dei nessi causali.

La ricostruzione della logica del programma, da un punto di vista teorico, dovrebbe poi essere un'attività cruciale nella programmazione della valutazione. Valutazione e programmazione sono attività interrelate e cruciale dovrebbe essere il ricorso da parte di dirigenti e pianificatori dei programmi a strumenti che facilitino la ricostruzione di nessi che collegano tra loro gli obiettivi generali del programma, gli obiettivi specifici, gli interventi finanziati, i risultati ed il contributo degli interventi al raggiungimento di questi risultati.

Quanto alle domande valutative dovrebbero essere collegate al processo decisionale e riguardare un risultato o un bisogno ossia focalizzarsi, almeno in parte, su “elementi esterni al programma, in particolare i suoi beneficiari o il suo ambiente economico, sociale ed ambientale” (Evalsed 2013, 33). Le domande valutative dovrebbero riguardare un solo criterio di giudizio e tendenzialmente essere orientate alla rilevanza del programma, alla sua efficacia, alla sua efficienza, alla sua utilità e sostenibilità.

La figura 3.3 mette in evidenza quella che da un punto di vista teorico è la logica di intervento nella programmazione e ciò che viene valutato e monitorato. La rilevanza fa riferimento all'adeguatezza degli obiettivi espliciti del programma in relazione ai bisogni ed alle tematiche socio-economiche sulle quali si intende intervenire; le domande valutative sulla rilevanza, nelle valutazioni *ex ante*, focalizzano l'attenzione sulla migliore strategia o sulla giustificazione della strategia adottata. Nelle valutazioni *in itinere* l'obiettivo delle domande valutative è indagare possibili evoluzioni e cambiamenti entro il contesto socio-economico e se quindi sono messi in discussione gli obiettivi di partenza. L'efficacia attiene al raggiungimento o meno degli obiettivi del programma; una delle criticità avvertite in passato – ma che in realtà sembrerebbe assolutamente attuale – sottolinea la guida, è l'ambiguità semantica che caratterizza il ricorso talvolta al termine risultato, talaltra a quello di impatto per indicare gli effetti di lungo termine, compresi quelli che sono indiretti e non voluti. L'efficienza è invece valutata confrontando i risultati raggiunti e le risorse mobilitate.

Fig. 3.3: La logica di intervento



Fonte: Evalsed 2013, pag.34

Come mette chiaramente in risalto la guida, le domande di valutazione a cui si ricorre nella valutazione intermedia, e in particolar modo nella valutazione *ex post*, attengono alla verifica dell’efficacia e dell’efficienza degli interventi implementati. Tale orientamento è ben visibile anche nei dettami regolamentari. Ciò che sembrerebbe essere trascurato quindi, in questo tipo di documenti, è un chiaro richiamo alle logiche di funzionamento dei programmi, ai meccanismi sottesi, alle motivazioni che sono alla base dei funzionamenti, apprendimento circa i punti di forza e di debolezza. Tale tematiche non sono sicuramente del tutto tralasciate ma esiste una indubbia predilezione tanto per la quantificazione che per una logica lineare in cui si tende a rispondere a domande del tipo “funziona/non funziona”, “sono stati raggiunti/non sono stati raggiunti gli obiettivi”, “quali risorse sono state erogate? ”. Rispetto all’utilità, ciò che si giudica invece sono i risultati ottenuti in relazione ai bisogni sociali ed economici. Quanto alla

sostenibilità si fa riferimento al fatto che i risultati e le realizzazioni di un intervento siano duraturi.

La seconda sezione della guida dedica poi una trattazione ai soggetti – interni o esterni – a cui affidare le attività di valutazione, ai vantaggi e svantaggi nei quali si incorre nell'affidare le attività di valutazione alle due categorie di attori, ed ai documenti – capitoli – che rappresentano la base della relazione contrattuale tra il committente della valutazione e coloro che sono nella pratica responsabili di effettuare i lavori, a cui si ricorre per l'affidamento delle attività. Questa sezione della guida (2013) si chiude con un richiamo all'uso dei risultati della valutazione e la gestione della conoscenza. Tre sono i modi attraverso cui si suggerisce l'utilizzo della valutazione:

- “Le valutazioni possono essere utilizzate direttamente o in modo strumentale quando i risultati, le conclusioni e le raccomandazioni vengono assimilate. Nella pratica ciò non è usuale e quando accade tende ad avere luogo solo parzialmente.

- Più spesso, diverse valutazioni o singole valutazioni combinate con altre evidenze ed opinioni sono utilizzate cumulativamente per alimentare il dibattito ed influenzare il *decision-making*. La valutazione stimola così il processo, le sfide e controplica all'evidenza e alla sua interpretazione.

- Anche quando i risultati della valutazione non sono utilizzati, il processo di valutazione avviato e la riflessione possono essere utili offrendo opportunità di scambio di informazioni e per chiarire il pensiero” (ib., p.57).

Va da sé che il ricorso o meno alla valutazione dipende da molteplici fattori tra i quali le disposizioni istituzionali, il tempo e le risorse disponibili, il coinvolgimento dei dirigenti e la creazione di una cultura della valutazione che dovrebbe essere fondamentale per l'apprendimento.

La terza sezione della guida “*Developing evaluation capacity*” si focalizza sulle modalità di diffusione della capacità valutativa. Il rapporto tra valutazione e capacità amministrativa verrà discusso nel capitolo 4 dove saranno ripresi i diversi documenti che ne richiamano sia il tipo di relazione che le finalità dei due ambiti tematici. Per quanto riguarda la definizione che ne fornisce Evaled (2013), la capacità valutativa, considerata parte della capacità istituzionale, racchiude in sé non poche ambiguità.

Riprendendo la definizione di capacità amministrativa che propongono Domorenok e Righettini (2012, 263), per capacità amministrativa si intende “la capacità di adeguarsi alle regole ed alle norme comunitarie attraverso meccanismi interistituzionali e comportamenti infraistituzionali stabiliti”; assimilare in tal senso quindi la valutazione alla capacità amministrativa significa incorrere nel rischio di delegarla ad attività di rendicontazione ed adempimento burocratico, mettendo in secondo piano le sue finalità di apprendimento ed il suo ruolo di attività di ricerca sociale applicata che partecipa ai processi in modo congiunto e parallelo. Secondo Evalsed “la capacità istituzionale include la normativa giuridica, assunzioni normative, la *governance* (ad esempio, la responsabilità democratica e divisioni di responsabilità tra i livelli di governo e della società civile), nonché le disposizioni amministrative e organizzative” (2013, 61). In tale visione la capacità di condurre valutazioni, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, rientra nei requisiti più generali che lo Stato deve soddisfare. La capacità di valutazione ha diverse sfaccettature e necessita di essere analizzata da diverse prospettive che si rafforzano a vicenda: a livello individuale sono necessarie competenze ed abilità; a livello dell’organizzazione modalità e strutture di gestione; a livello inter-organizzativo il collegamento tra enti pubblici e privati attraverso reti, procedure e *partnership*; a livello sociale andrebbero incorporate le istanze valutative provenienti dalla società civile, incluse le organizzazioni professionali e del settore pubblico.

In alcuni paesi, come il Regno Unito, la Svezia e la Norvegia la capacità valutativa è andata evolvendosi nel tempo. Secondo Evalsed esistono alcune decisioni da intraprendere quando la capacità di valutazione inizia a svilupparsi in modo strategico. Le principali sono: l’architettura, il rafforzamento della domanda di valutazione, il rafforzamento della fornitura di valutazione e l’istituzionalizzazione della valutazione, ossia la costruzione di capacità valutativa nei sistemi decisionali e nel sistema politico più ampio.

Evalsed (2003) mette in evidenza come l’obbligo della valutazione per i Fondi Strutturali e la diffusione di linee guida da parte della Commissione Europea, e le autorità nazionali, su come e quando effettuare valutazioni, rappresenta un elemento positivo solo in parte dal momento che si induce un meccanicismo rispetto alla

decisione di intraprendere valutazioni e si incorre nel rischio di considerare la valutazione un obbligo da assolvere da parte delle istituzioni.

L'ultima sezione della guida "*Choosing methods and techniques*" si focalizza sui metodi e le tecniche disponibili per la valutazione dello sviluppo socio-economico. La scelta dei metodi più opportuni deriva dalle domande e dal progetto di valutazione.

Gli indicatori sono definiti da Evalsed (2013, 85) come "la misurazione di un obiettivo da raggiungere, una risorsa mobilitata, un effetto ottenuto, un giudizio di qualità o una variabile di contesto. Un indicatore produce una informazione quantificata con l'idea di aiutare gli attori coinvolti nell'intervento pubblico a comunicare, negoziare o prendere decisioni. Nel quadro della valutazione, i più importanti indicatori sono legati al successo degli interventi pubblici". L'utilità degli indicatori è misurata in base al fatto che siano legati ad un obiettivo della *policy*, che siano misurati regolarmente e che la misurazione si basi su dati attendibili.

Nell'ambito dei programmi di sviluppo socio-economico si è soliti ricorrere alla distinzione tra indicatori di risorse, indicatori di realizzazione (*output*), indicatori di risultato e indicatori di impatto. I primi sono essenzialmente indicatori finanziari, gli indicatori di realizzazione rappresentano il prodotto dell'attività del programma; nello specifico la guida considera le realizzazioni "qualsiasi cosa che si ottiene in cambio di spesa pubblica" (Evalsed 2013, 86) e di norma gli operatori riferiscono informazioni sulle stesse attraverso i sistemi di monitoraggio. Gli indicatori di risultato rappresentano il cambiamento apportato dal programma o la priorità a cui il programma dovrebbe contribuire. Gli indicatori di impatto sono stati rimossi dai programmi finanziati dai Fondi Strutturali, fatta eccezione per i programmi che si occupano di pesca e di sviluppo rurale. Per la DG Politica regionale, Occupazione e affari sociali, l'impatto è il contributo dell'intervento per il cambiamento. Per il periodo di programmazione 2014-2020, vi è stata una maggiore enfasi alla riduzione del numero degli indicatori, che è collegata anche ad una necessità di concentrazione delle risorse.

Insieme alla guida Evalsed un ulteriore supporto metodologico è offerto dalla sezione metodologica a supporto della guida - *Evalsed Sourcebook, Method and Techniques*. Una semplice osservazione della strutturazione di questa sezione mette ben in evidenza una forte propensione al ricorso a metodi controfattuali ed una promozione

di una versione iper-quantificata della valutazione; sono ampiamente riprese indicazioni teoriche dell'analisi costi-benefici, dell'analisi costi-efficacia, della valutazione di impatto, della “*counterfactual impact evaluation*”. Nella sezione metodologica sono poi messe a confronto la *Counterfactual impact evaluation (CIE)* e la *Theory-based impact evaluation (TBIE)*⁷³. In riferimento alla TBIE è sottolineato che “la sua importanza deriva dal fatto che una grande quantità di altre informazioni, oltre l'effetto causale quantificabile, è utile ai responsabili politici per prendere decisioni e per essere responsabili nei confronti dei cittadini” (p.48). L'*Evalsed Sourcebook*, anche se si concentra in particolar modo sui metodi quantitativi, si presenta come una trattazione teorica dei differenti metodi e tecniche valutative (*delphi, focus group, expert panels*).

Come già si è avuto modo di sottolineare, le guide Evalsed non rappresentano l'unico strumento metodologico a supporto della valutazione diffuso dalla Commissione. Svariata e corposa è la diffusione di *guidance documents* e *working documents* che differenziano tra loro per aree tematiche a cui si rivolgono e per ciclo di programmazione. Tali documenti, così come la guida Evalsed, sono disponibili nel sito ufficiale dell'Unione Europea nella sezione dedicata alla valutazione.

5. La valutazione delle politiche di coesione in Italia

In Italia la diffusione delle pratiche valutative nei primi cicli di programmazione strutturale è avvenuta in concomitanza con una significativa svolta nella politica regionale, che ha avuto luogo, ed è andata evolvendosi, nel corso degli anni '90. Alla dissoluzione della Prima Repubblica hanno fatto seguito diverse innovazioni che hanno avuto ricadute significative sull'impalcatura della politica di coesione: si pensi a tal proposito, come mette ben in evidenza Milio (2012), all'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, alle leggi Bassanini⁷⁴, al cambiamento paradigmatico che si è

⁷³ Secondo White (2009) i sei principi fondamentali della *Theory based impact evaluation* sono: l'individuazione della teoria del programma, la comprensione del contesto, l'anticipazione dell'eterogeneità, la valutazione rigorosa dell'impatto mediante il ricorso al controfattuale, una rigorosa analisi fattuale ed l'utilizzo dei metodi misti.

⁷⁴ Leggi 59/1997, 127/1997 (Bassanini bis), 191/1998 (Bassanini ter), 50/1999 (Bassanini quarter).

esplicitato nel passaggio da un approccio *top-down* ad un *bottom-up*, alla considerevole spinta comunitaria che tentava di allineare il sistema italiano alle disposizioni europee.

Il primo QCS in Italia ha coinciso con la fine dell'intervento straordinario, anni in cui, come racconta Milio (2011), l'Italia si mostrò incapace di gestire le risorse comunitarie e le stesse regioni, diventate protagoniste nell'ambito della politica di coesione, si mostrarono sprovviste di competenze adeguate. In Italia, la chiusura dell'intervento straordinario favorì un accrescimento di attenzione nei riguardi delle politiche comunitarie ed "iniziò" a diffondersi un mercato della valutazione. Nello stesso periodo venne rafforzato il ruolo dei Nuclei di valutazione interni e creato un Sistema nazionale di coordinamento (Naldini 2013).

Il QCS 1989-1993, per lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni italiane in ritardo di sviluppo⁷⁵ obiettivo 1, includeva una sezione (sez. 4 pp.79-81) dedicata al monitoraggio ed alla valutazione. In tale sezione del documento veniva richiamato il tipo di indicatori a cui si ricorre per il monitoraggio e la valutazione degli interventi, il cui compito di raccolta dei dati era demandato ai comitati. Si tratta di indicatori finanziari, che si riferiscono "agli impegni, ai pagamenti, alla programmazione indicativa delle spese, alle modifiche apportate alle dotazioni finanziarie e le previsioni più recenti di finanziamento delle operazioni" ed indicatori di realizzazione fisica e di impatto; gli indicatori di realizzazione fisica dovevano fornire informazioni in grado di "valutare il grado di realizzazione delle azioni previste", gli indicatori di impatto, invece erano volti a "misurare il grado di realizzazione degli obiettivi globali degli interventi strutturali e dei loro effetti indotti a livello socioeconomico".

Nel documento sono richiamate anche le attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, già definite da Regolamento comunitario. Quanto alla valutazione *ex post* si legge che essa è attuata a livello dei diversi interventi ed a livello di QSC "grazie ad un controllo permanente delle azioni intraprese ed alla raccolta dei dati statistici che si rapportano agli indicatori prescelti". L'attività di valutazione *ex post* va ad identificarsi quindi con il "controllo" delle azioni e la raccolta di dati statistici, attività quindi più vicine al monitoraggio, ed al controllo - la cui funzione è limitata al "verificare che le attività previste si sono svolte regolarmente" (Stame 2002a, 141) - che ad un'attività di ricerca

⁷⁵ Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

sociale applicata che mira alla comprensione di “cosa stia funzionando meglio e dove”, allo scopo di suggerire cambiamenti (ib.).

La diffusione della valutazione nell’ambito della politica di coesione, per quanto resa obbligatoria dai Regolamenti nel primo ciclo di programmazione strutturale 1989-1993, si scontra nei primi anni Novanta con un clima di “sostanziale disattenzione ai requisiti e alle esigenze della valutazione”, producendo anche per il ciclo di programmazione 1994-99 valutazioni “di scarsa o, addirittura, di nessuna utilità” (Casavola, Tagle 2004, 96).

I primi elementi di innovazione si registrano per il periodo di programmazione 2000-2006. Come racconta Naldini (2013), in questi anni in Italia si rafforzarono i Nuclei di valutazione interni e fu creato il Sistema nazionale di coordinamento. Nel QCS⁷⁶ per le regioni italiane⁷⁷ dell’obiettivo 1, programmazione 2000-2006, si legge che “il Nucleo tecnico di valutazione e verifica – Unità di valutazione, e gli altri Nuclei, collaborano con le Autorità di Gestione per la gestione tecnica delle attività di valutazione e assicurano un ruolo attivo nella diffusione di competenze valutative nel personale della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento a quello impegnato nell’attuazione dei programmi cofinanziati con i Fondi Strutturali” (p. 327).

Nella programmazione 2007-2013, nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) – finora denominato Quadro Comunitario di Sostegno - viene ripreso il ruolo del Piano di valutazione (introdotto da Regolamento comunitario) quale strumento entro cui esplicitare le risorse, le attività e la tempistica della valutazione. Il documento sottolinea la necessità di predisporre il Piano “in tempo utile all’avvio tempestivo delle attività”, integrandolo poi progressivamente a seconda delle esigenze” (p. 266). Le Amministrazioni sono chiamate a chiarire nei Piani o nei documenti di programmazione e nei loro atti integrativi “la dimensione e l’articolazione delle risorse dedicate alle attività di valutazione con attenzione alla loro congruità in relazione agli specifici obiettivi conoscitivi” (ib.). Nel QSN c’è poi un interessante richiamo all’organizzazione della valutazione che va impostata in modo da assicurare: l’utilizzazione delle valutazioni, la qualità dei processi valutativi, l’indipendenza della valutazione e la considerazione dei differenti punti di vista. E’ inoltre sottolineata la necessità di un

⁷⁶ Si fa riferimento alla versione del documento aggiornata a seguito delle revisioni di metà periodo.

⁷⁷ Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Sardegna, Sicilia, Molise (sostegno transitorio).

approccio partecipato per la costruzione delle domande di valutazione. Sono previsti poi Gruppi di Pilotaggio (*Steering Group*) che fungeranno da guida delle valutazioni ed interloquiranno sulle questioni metodologiche con i valutatori. Altri meccanismi di presidio della qualità della valutazione possono essere forniti da gruppi di *advisor*⁷⁸ e da attività di meta valutazione.

Il QSN definisce inoltre in dettaglio un variegato ventaglio di indicatori, che come si legge nel documento, consentendo di “meglio descrivere e precisare le trasformazioni ed i cambiamenti che le politiche intendono produrre” (p. 285) sono finalizzati a restituire informazioni utili sull’evoluzione del contesto territoriale entro cui il programma opera, e di giudicare gli effetti del programma, congiuntamente ad altre analisi. La definizione poi di *target* a cui mirare nell’arco del ciclo di programmazione è orientata alla riduzione dell’indeterminatezza delle politiche, all’aumento del grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale ed a una tensione verso il risultato. La base di indicatori descritti nel QSN trae origine dalla banca dati degli indicatori regionali, per le politiche di sviluppo, avviata nella programmazione 2000-2006, i cui indicatori sono stati ulteriormente riorganizzati e numericamente incrementati. Le batterie di indicatori previste dal QSN si distinguono sulla base del livello della politica regionale a cui sono associati (il singolo progetto, il programma o una sua componente), dell’amministrazione responsabile per la loro individuazione ed il successivo calcolo, del grado di prossimità di ciò che misurano rispetto agli interventi posti in essere, della loro funzione ed utilizzo. Nello specifico, il QSN distingue: indicatori di realizzazione dei progetti⁷⁹ (previsti dal Sistema di monitoraggio unificato 2007-2013), indicatori contenuti nelle tavole di osservazione delle priorità del QSN, indicatori per monitorare l’impatto del QSN sulle emissioni di gas ad effetto serra, indicatori che fissano traguardi comuni per diverse aggregazioni di territori, indicatori per il Mezzogiorno collegati al meccanismo di incentivazione degli obiettivi di servizio (negli ambiti istruzione, servizi di cura per l’infanzia e gli anziani,

⁷⁸“Il gruppo di *advisor*, al contrario dello *Steering Group*, che è costituito dall’amministrazione, viene costituito dal valutatore che si costituisce, così, un ambito di discussione libero sulle scelte che è chiamato a fare durante la valutazione. Non ha funzioni formalizzate ed opera su base volontaria” (Orientamento Piani di Valutazione 2008, 15).

⁷⁹Gli indicatori di realizzazione fanno riferimento al prodotto delle attività svolte nell’ambito del progetto. Per ciascun progetto vanno indicati due indicatori: indicatori occupazionali, che misurano il volume dell’occupazione creata e/o attivata, ed indicatori fisici che misurano il volume dei prodotti/servizi realizzati/erogati (www.dps.mef.gov.it).

gestione dei rifiuti urbani e servizio idrico integrato), indicatori di programma (di realizzazione, risultato e impatto) che hanno la finalità di misurare fenomeni collegati agli interventi previsti dai programmi finanziati dal FAS (Fondo aree sottosviluppate) o dai Fondi Strutturali (il calcolo di tali indicatori è di responsabilità delle singole Autorità di Gestione) e *Core indicators* richiesti dalla Commissione per la misurazione dei fenomeni associati ai programmi finanziati dal FESR (www.dps.mef.gov.it). L'articolazione dei differenti tipi di indicatori previsti per la programmazione 2007-2013 può essere letta come una marcata propensione alla misurazione e rendicontazione, ed anticipa in qualche modo, una particolare attenzione ai risultati della *policy*, che troverà sua massima espressione negli assunti teorici entro cui si è stata costruita l'attuale programmazione 2014-2020.

Rispetto alle questioni ambientali, le attività della VAS, attività a sostegno della programmazione prevista dalla Direttiva 2001/42/CE, sono integrate nel processo di valutazione *ex ante* dei programmi assoggettabili alle disposizioni della Direttiva.

Risalgono inoltre a questo periodo la riforma amministrativa (D.Lgs. 150/2009 – Riforma Brunetta), in materia di ottimizzazione del lavoro pubblico, di efficienza e trasparenza della Pubblica Amministrazione che tende a rafforzare gli orientamenti già esistenti verso i risultati (Naldini *et al* 2011) e il D.Lgs. 253/2010 “Codice dell'Amministrazione digitale” che si sono sviluppati entro una più generale visione comune di ridefinizione del rapporto tra processo amministrativo e logica di azione amministrativa.

In tale periodo tuttavia, in materia di valutazione non si segnalano evidenti segnali di discontinuità rispetto al passato, fatta eccezione per un ampliamento dei margini di discrezionalità riconosciuto alle amministrazioni locali, chiamate alla redazione di Piani di valutazione, entro cui dettagliare il piano delle attività da realizzare in relazione alle specifiche esigenze territoriali, che però non ha prodotto un significativo miglioramento delle attività realizzate (Naldini *et al* 2011). Le indubbe criticità messe in risalto da Barca (2009), legate alle finalità opache della politica di coesione, alla molteplicità delle priorità sulle quali intervenire, ad un utilizzo delle risorse non sempre efficace, a problemi metodologici legati all'uso di indicatori e alla eccessiva enfasi sugli aspetti di rendicontazione economica, ben si adattano anche al caso italiano.

Da un punto di vista sostanziale, nel nostro paese, come sottolineato da Fiorillo *et al* (2014) in uno studio sull'evoluzione della valutazione nella programmazione 2007-2013 in Europa ed in Italia, le norme poco vincolanti, contenute nei documenti comunitari, hanno favorito un ruolo debole della valutazione ed un ricorso irregolare a tale attività. Gli autori hanno definito una serie di elementi di criticità che hanno inciso sulla diffusione e qualità della valutazione: l'ambiente istituzionale sfavorevole, il coordinamento debole a livello nazionale e di PO, la bassa qualità dei processi di realizzazione delle valutazioni, la mancanza di una discussione pubblica e sistematica dei risultati e delle raccomandazioni delle valutazioni. Essenzialmente le disposizioni comunitarie, nel non definire chiaramente la tempistica e le funzioni demandate ai differenti esercizi valutativi hanno indotto un meccanismo che "incrementa la libertà di scelta delle amministrazioni sulle valutazioni da condurre e, in corrispondenza, ne aumenta anche le responsabilità" (Orientamento Piani di Valutazione 2008, 2). Non sempre tuttavia le amministrazioni sono state attente alla valutazione, o in possesso delle competenze adeguate, così come probabilmente non sempre è esistito uno scambio agevole di informazioni con il Sistema Nazionale di Valutazione, sfruttando adeguatamente l'offerta di "orientamento sull'organizzazione e sui processi di valutazione e auto-valutazione, sui piani di valutazione e sulla disseminazione dei risultati attraverso incontri, dibattiti, produzione di documenti" o il supporto "alla definizione, revisione ed attuazione dei Piani di valutazione" (Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, 268).

Nel documento di indirizzo per il ciclo di programmazione 2014- 2020 "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020"⁸⁰, predisposto dall'allora Ministro per la Coesione Territoriale, F. Barca, e nel successivo Accordo di Partenariato, si sottolinea la necessità di investire nella promozione della diffusione e accessibilità delle attività valutative realizzate e nel rafforzamento delle competenze delle amministrazioni responsabili del coordinamento e della gestione dei Fondi Strutturali. L'attenzione è riservata alla necessità di promuovere il miglioramento del sistema di monitoraggio degli interventi, in vista di una più specifica definizione di

⁸⁰ Nel documento "Metodi e obiettivi" sono proposte sette innovazioni di metodo che attengono a: risultati attesi, azioni, tempi previsti e sorvegliati, apertura e trasparenza delle informazioni, partenariato mobilitato, valutazione di impatto. Il documento richiama inoltre tre opzioni strategiche relative a Mezzogiorno, città ed Aree interne. In linea con l'orientamento ai risultati nel documento si legge poi che "l'esplicitazione dei risultati attesi orienterà il focus della valutazione di impatto, qualunque sia il metodo adottato" (pag.8).

indicatori, *target* e obiettivi da raggiungere, nonché di sostenere la realizzazione, indipendentemente dal metodo adottato, di valutazioni dell'efficacia degli interventi. Sono altresì ribaditi gli impegni circa la definizione di Piani organici di valutazione (unitari e/o tematici), tarati sulle esigenze conoscitive delle amministrazioni competenti, sul tipo di informazioni esistenti e sull'entità delle risorse disponibili.

4. Valutazione e programmazione a livello locale

1. La programmazione a livello locale

L'analisi della documentazione empirica restituita nel corso del capitolo si compone di riflessioni scaturite dall'analisi dei documenti e nel corso di un intenso lavoro di campo (*infra* introduzione)⁸¹ nel quale si sono coniugate interviste semi strutturate a testimoni privilegiati e osservazione strutturata.

In queste pagine ci si focalizza sul ruolo che riveste la valutazione nell'ambito della programmazione strutturale finanziata dal FESR in Campania, nella nuova programmazione 2014-2020, e sulle principali dimensioni strettamente interconnesse all'attività valutativa individuate nel corso del lavoro empirico, con il fine di mettere in rilievo "i fatti della decisione" entro cui la programmazione ha preso forma a livello locale. Il programma operativo regionale finanziato dal FESR⁸² è uno strumento implementativo delle politiche di coesione ed è uno strumento che nasce e si sviluppa in una logica processuale tipica del modello del ciclo di una politica pubblica. In questo lavoro la fase decisionale – e le modalità di intervento della valutazione entro di essa – rappresentano il cuore delle riflessioni di seguito sviluppate.

⁸¹Il lavoro sul campo ha avuto inizio nel novembre del 2012 e si è concluso nel gennaio del 2015. Tale lavoro è di fatto andato a coincidere con la permanenza in Azienda. Tuttavia, anche se le attività in azienda si sono concluse nel febbraio 2015, il mese di febbraio 2015 è stato dedicato esclusivamente alla stesura della tesi, a differenza dei mesi precedenti durante i quali al lavoro di stesura tesi si sono coniugate attività di supporto alle attività aziendali e di costruzione della documentazione empirica funzionali al lavoro di ricerca.

⁸²Nel corso del capitolo quando verrà citato il POR senza specificarne il fondo di finanziamento si intende riferirsi al POR FESR.

In Campania i lavori di programmazione strutturale FESR, nella programmazione 2014-2020 si sono avviati ufficialmente attraverso l'identificazione del Gruppo di Programmazione⁸³ (GdP) previsto dalla DGR n. 142 del 27/05/2013; tale delibera ha avviato l'*iter* amministrativo per la definizione degli strumenti di programmazione comunitaria, ha istituito un GdP che sovrintendesse alle attività di programmazione, ha affidato al Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) l'attività di valutazione *ex ante* della programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 e all'Autorità Ambientale, l'attività di Valutazione Ambientale Strategica. In tal senso quindi il POR entra nell'agenda istituzionale locale attraverso tale Delibera che avvia formalmente i lavori entro cui il processo decisionale prende forma.

Esito del lavoro di concertazione entro la segreteria tecnica – che si compone della Programmazione Unitaria, di un rappresentante per ognuna delle Autorità di Gestione, di due componenti del Nucleo di Valutazione, di un rappresentante dell'Autorità ambientale e, *ratione materie*, dai Capi Dipartimento o da un loro delegato - è stata la produzione del Documento Strategico Regionale (DSR) che può essere considerato il primo documento di programmazione a partire dal quale si è proceduto alla stesura dei differenti documenti che hanno anticipato l'invio del POR del 29 dicembre 2014 alla Commissione⁸⁴. Gli attori quindi che hanno preso parte a questa iniziale fase dei lavori sono il Gruppo di Programmazione, da una parte, e la segreteria tecnica, dall'altra. La Programmazione Unitaria - che ha assolto il ruolo di coordinamento del Gruppo di Programmazione - può essere considerata in parte espressione della politica dal momento che al suo vertice è collocato il Capo di Gabinetto⁸⁵. L'Autorità di Gestione

⁸³Fanno parte del GdP: il Responsabile della Programmazione Unitaria, o un suo delegato, che assolve alla funzione di coordinamento, il Capodipartimento per la programmazione e lo sviluppo economico, le Autorità di Gestione del POR FESR, FSE e FEASR 2007-2013, il Direttore del Nucleo di Valutazione e l'Autorità Ambientale.

⁸⁴Contestualmente alla consegna del presente lavoro - marzo 2015 - si era in attesa delle osservazioni della Commissione in vista della futura approvazione del programma operativo regionale.

⁸⁵Da un punto di vista organizzativo, la Regione Campania è organizzata gerarchicamente come segue: 1) Presidente, 2) Giunta, 3) Capo di Gabinetto, 4) Dipartimenti, 5) Direzioni Generali, 6) Uffici speciali, 7) Strutture di Staff, 8) Unità operative dirigenziali, 9) Funzionari. La nuova riarticolazione regionale, avvenuta nel corso della presidenza Caldoro, ha previsto l'articolazione della regione in Dipartimenti e Direzioni. I Dipartimenti sono cinque e raggruppano tutte le direzioni generali (ex aree generali). “ A ciascun Dipartimento è preposto un Capo Dipartimento, che dà attuazione agli indirizzi del Presidente e della Giunta regionale, svolge funzioni di propulsione, coordinamento, controllo e vigilanza nei confronti degli uffici del Dipartimento e di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad essi attribuite, nonché di vigilanza e controllo degli enti e degli organismi di riferimento dipendenti dalla Regione e di controllo analogo sulle società in house di riferimento” (Art. 7 Regolamento regionale 12/2011). I cinque Dipartimenti sono: Dipartimento della programmazione e dello sviluppo economico, Dipartimento della

(AdG) rappresenta il vertice amministrativo a cui il politico fa riferimento per l'attuazione, la programmazione e gestione dei programmi, ed è l'attore a cui è demandata la responsabilità delle valutazioni *ex ante* e *in itinere*. Il Nucleo di Valutazione ha un ruolo trasversale; l'Autorità Ambientale ha un ruolo indipendente a latere della Programmazione Unitaria (PU). Nella pratica, sin da questa primissima fase dei lavori, ai fini della redazione del primo documento di programmazione (DSR) ciò che è apparso evidente è una suddivisione dei ruoli tra gli attori impegnati nelle attività di programmazione: centro decisionale che va ad identificarsi nel GdP e tecnici impegnati nei lavori di cui si compone la segreteria tecnica. La segreteria tecnica è quindi il braccio operativo di esecuzione di quanto veniva deciso dall'alto in sede al GdP ed anche l'attore che aggiornava di volta in volta, quanto nella pratica avveniva nei lavori di programmazione, lo stesso GdP.

Quanto al contenuto del Documento Strategico Regionale⁸⁶, a partire dalle priorità⁸⁷ di Europa 2020, sono individuate delle iniziali linee di intervento intorno alle quali sviluppare la strategia regionale: Campania innovativa, Campania verde e Campania solidale. Nell'ambito della linea di intervento "Campania innovativa" sono richiamati interventi nell'ambito dell'innovazione e delle ICT e della competitività delle imprese presenti nel tessuto produttivo regionale; "Campania verde" richiama interventi in materia di risorse idriche, biodiversità e rete ecologica, paesaggio e beni culturali, suolo e rischi naturali, energia, trasporti sostenibili, rifiuti e il tema della bonifica centrale per la nostra regione. Nell'ambito delle linee di intervento di "Campania regione solidale" riveste un ruolo cruciale, in linea con il decreto legge n.158/2012 recante "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute" predisposto dall'allora Ministro alla salute Balduzzi, il tema della

salute e delle risorse naturali, Dipartimento delle politiche territoriali, Dipartimento dell'istruzione, della ricerca, del lavoro, delle politiche culturali e delle politiche sociali, Dipartimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

"Le direzioni generali sono strutture organizzative complesse di livello dirigenziale corrispondenti agli ambiti e alla politiche di intervento regionale. A ciascuna direzione generale è preposto un direttore generale, nominato dal Presidente della Giunta regionale previa deliberazione della Giunta medesima, che svolge le funzioni di direzione e controllo delle unità operative dirigenziali nelle quali si articola la direzione generale e i compiti di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie a esso attribuiti attuando gli indirizzi del Presidente della Giunta regionale e della Giunta medesima" (Art. 8 Regolamento regionale 12/2011).

⁸⁶E' stato redatto un unico DSR sia per il FESR che per il FSE.

⁸⁷Come richiamato nel primo capitolo, le priorità cui punta la Strategia Europa 2020 attengono ad una crescita che sia intelligente, sostenibile e inclusiva.

riorganizzazione della medicina territoriale, i servizi alla persona, l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, l'istruzione e la formazione. Il tema della qualità ed efficienza della Pubblica Amministrazione attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa, si colloca come trasversale a tali macro aree di intervento. Cruciali, inoltre, le tematiche attinenti la città, le Aree interne e le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo e il prosieguo dei PIU Europa.

Tali priorità traslate a livello locale rappresentano dei macro contenitori tematici entro cui sviluppare interventi che favoriscano un miglioramento della qualità della vita della regione. Questo primo documento di programmazione si colloca su un elevato livello di generalità, dove a partire dalla riprogrammazione⁸⁸ del programma 2007-2013 che ha condotto all'adozione di un nuovo programma operativo nel luglio del 2013, sono stati ipotizzati dei primi interventi in continuità con il precedente ciclo di programmazione. La scelta di lasciare che questo documento nella sostanza rimanesse ampio e generico, potrebbe essere letta come una volontà di rimandare scelte decisionali nel tempo e attribuire quindi al documento stesso un valore quasi esclusivamente simbolico finalizzato all'avvio dei lavori.

Gli stessi lavori di stesura del documento si sono sviluppati in un generale clima di incertezza poiché al momento dei lavori di redazione del DSR non era stato ancora approvato il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, così come anche il pacchetto legislativo sulla coesione, nonché tutti gli atti di esecuzione/delegati che ne derivano (Documento Strategico Regionale, Regione Campania, 2013).

Se dunque i lavori di stesura del DSR si sono sviluppati da giugno a ottobre 2013, la successiva DGR n.527 del 9/12/2013 approva il documento assumendolo "quale schema generale di orientamento per l'elaborazione dei programmi operativi FESR, FSE, FEASR, FEAMP 2014-2020" (p. 3), avvia i lavori di valutazione *ex ante* e di

⁸⁸Nel corso della programmazione 2007-2013 in Italia con il fine di porre rimedio alle difficoltà attuative dei programmi operativi legate tanto a criticità congiunturali che al mutato quadro governativo sono state approvate misure specifiche di accelerazione della spesa e l'adozione di un Piano di Azione e Coesione (PAC). Nel corso del 2011 è stata quindi avviata, in intesa con la Commissione Europea, un'azione di accelerazione dell'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali 2007-2013 "sulla base di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011 e puntualmente concordato nel Comitato Nazionale del quadro Strategico Nazionale (riunione del 30 marzo 2011) da tutte le Regioni, dalle Amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale" (Rapporto Annuale di Esecuzione FESR, 2012, Regione Campania, pag. 4). La rimodulazione finanziaria dei programmi ha quindi indotto la necessità di un'attività di riprogrammazione dei programmi operativi regionali.

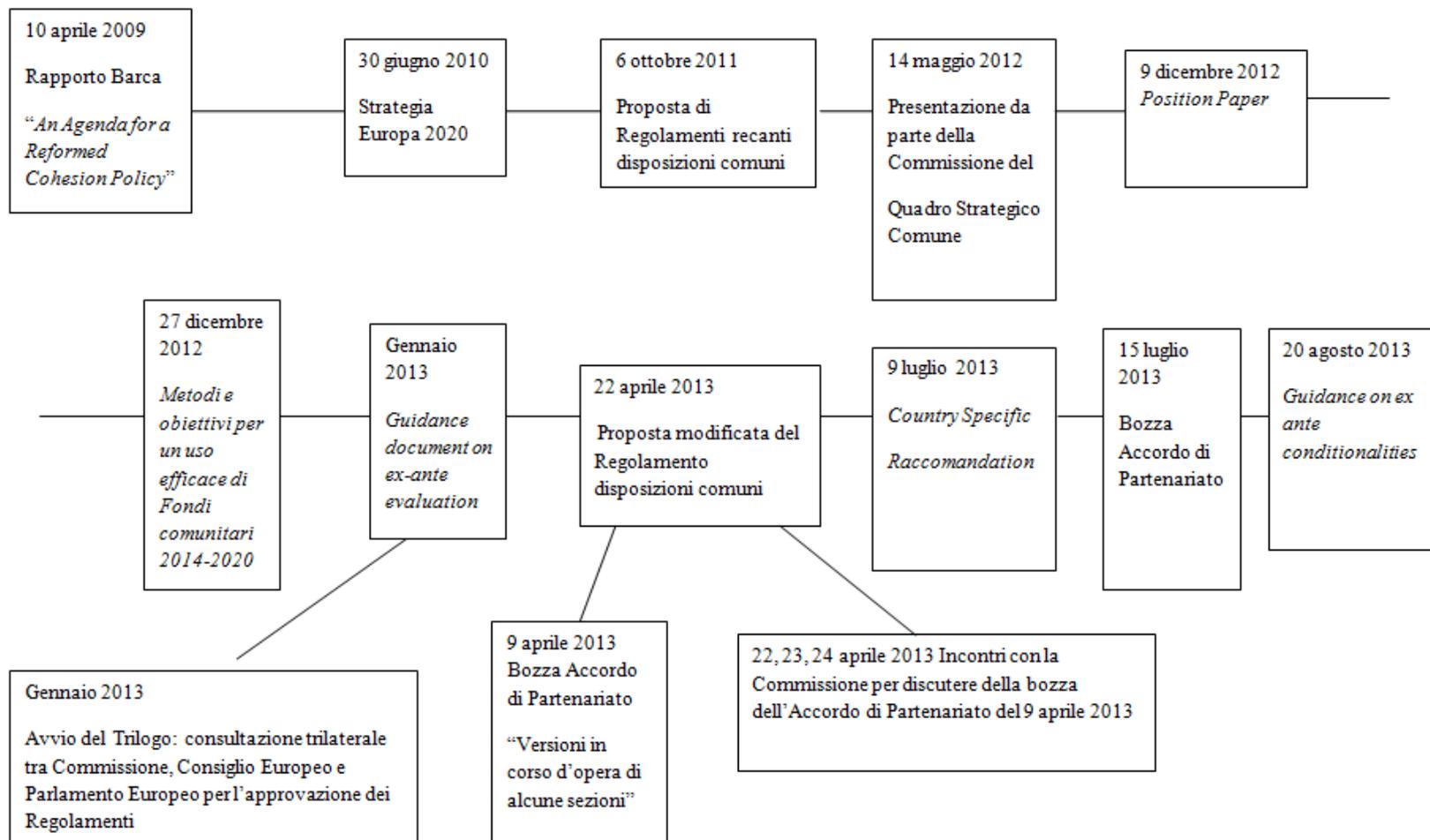
valutazione ambientale strategica in coerenza con quanto definito dalla DGR 142/2013 e domanda al Gruppo di lavoro per la programmazione 2014-2020 l'elaborazione dei documenti programmatici previsti da Regolamento. Risale allo stesso dicembre 2013 l'approvazione del pacchetto dei Regolamenti comunitari, del Quadro Finanziario Pluriennale e degli atti che ne derivano.

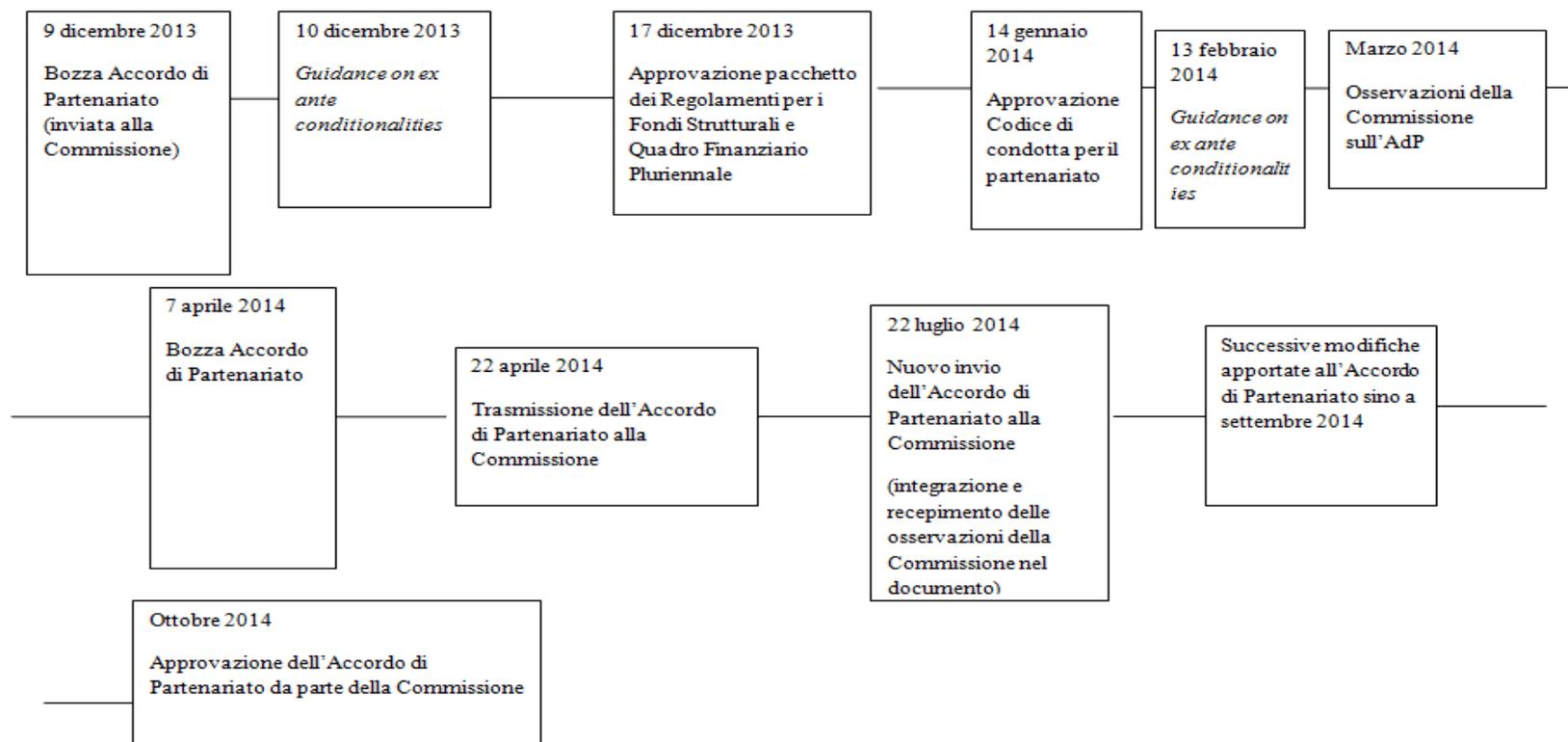
L'analisi del processo di programmazione a livello locale non può prescindere dalla considerazione congiunta del ruolo rivestito dai livelli di governo europeo e nazionale in tale processo. Nella ricostruzione del processo decisionale legato alla politica di coesione a livello locale è possibile distinguere una fase ascendente ed una discendente. La fase ascendente va a coincidere con la definizione dei Regolamenti che stabiliscono il *frame* di regole e parametri finanziari da seguire e il successivo processo di traduzione di tali dettami nei programmi nazionali e regionali; in questa fase sia gli Stati Membri che i livelli di governo regionale cercano di far valere le proprie posizioni dinanzi alla Commissione. Nella fase discendente, durante la formulazione dei programmi e la loro successiva implementazione, viene messo in atto ancora una volta un processo negoziale tra Stati Membri, regioni e Commissione, nel quale si discute delle risorse di cui si disporrà, degli interventi da mettere in campo, della definizione degli interessi coinvolti e quant'altro. In tal senso isolare il momento della decisione, a livello locale, si presenta come un'attività tutt'altro che semplice dal momento che le scelte sono continuamente riviste e riformulate (Profeti 2006) sulla base di interessi non sempre coincidenti.

La definizione dei lavori di programmazione a livello locale va quindi ad intrecciarsi con obblighi comunitari impartiti dai Regolamenti e con quanto di volta in volta veniva definito a livello nazionale nell'Accordo di Partenariato. L'analisi dei documenti ha ben messo in evidenza una peculiarità di questo ambito di *policy*. Se da un punto di vista teorico la *governance* multilivello fa da cornice all'intera impalcatura, nella pratica le differenti versioni in bozza o provvisorie dei documenti del livello comunitario e nazionale, dai quali discendono i programmi operativi, sono documenti trasmessi in parallelo ai lavori di redazione dei programmi che evolvono e si modificano sulla base dei processi negoziali. In altre parole, se l'osservazione della data di approvazione finale tanto dei Regolamenti, che dell'Accordo di Partenariato, conferma la natura multilivello secondo la quale dai documenti comunitari discendono quelli

nazionali dai quali derivano i programmi operativi, nella pratica, l'analisi del processo negoziale e dei differenti documenti che hanno preceduto l'approvazione finale degli stessi mette in evidenza che si tratta per lo più di un processo parallelo entro cui va indubbiamente rispettata una logica gerarchica, ma dove la data di approvazione finale non mette in risalto la natura congiunta e parallela entro cui il processo prende forma. Lo schema esposto nella tabella che segue intende mettere in evidenza il parallelismo e la complessità di tale processo che si nutre di una corposa e svariata produzione di documenti.

Tab. 4.1 I documenti comunitari e nazionali della programmazione strutturale





Fonte: ns. elaborazione predisposta nell'ambito delle attività presso *Meridiana Italia*.

Rispetto ai lavori di programmazione locale, i mesi che sono seguiti all'approvazione del DSR, e all'invio della bozza di Accordo di Partenariato⁸⁹ del 9 dicembre 2013 alla Commissione, si sono caratterizzati per un intenso lavoro di concertazione tra il DPS (livello centrale), la Regione Campania e le regioni tutte⁹⁰, con il fine di operare tanto una selezione di quanto proposto dal DPS, che una rilettura e proposte di modifica da parte delle varie amministrazioni regionali dello schema presentato nell'Accordo di Partenariato che, si ricorda, si dotava di allegati – nel corso dei vari aggiornamenti del documenti tali allegati si sono via via arricchiti – contenenti una esplicitazione per ogni obiettivo tematico di risultati attesi, azioni da intraprendere, una specificazione rispetto all'implementazione dell'azione attraverso i PON o i POR ed il fondo di finanziamento. In Regione Campania, in vista di una serie di incontri con il DPS, sono state predisposte delle revisioni in termini di modifiche o di integrazioni alla schematizzazione proposta dal livello centrale, con il fine di mantenere una continuità con la programmazione 2007-2013 sulla serie di interventi che andranno a cavallo tra le due programmazioni, ma anche di garantire la coerenza con le “scelte strategiche” individuate nel DSR. In vista degli incontri con il DPS, tale lavoro, in Regione Campania, è stato svolto dalle AdG in concerto con la Programmazione Unitaria secondo dei criteri di coerenza e logicità di scelta in una prima fase e attraverso la condivisione di tali materiali con i vari referenti degli obiettivi tematici, solo in una seconda fase. Parallelo a questo lavoro è stata anche la condivisione con i Dirigenti di area dell'articolato schema sulle condizionalità diffuso dalla Commissione a cui le varie amministrazioni erano chiamate ad adeguarsi.

Tuttavia, anche se nel corso di diversi incontri formali, avvenuti a livello locale, l'Accordo di Partenariato è stato più volte definito come la somma orizzontale di tutti i programmi operativi regionali, perché esito di un processo di negoziazione tra livello

⁸⁹Successivamente alla pubblicazione del documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020” sono stati istituiti quattro tavoli tecnici di confronto partenariale, uno per ognuna delle quattro “missioni” individuate nel documento “Metodi ed obiettivi”, che dal febbraio 2013 hanno lavorato alla definizione dell'Accordo di Partenariato: “Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione”, “Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente”, “Qualità della vita e inclusione sociale”, “Istruzione, formazione e competenze”. Ai lavori dei vari tavoli tecnici hanno preso parte le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Associazioni rappresentative degli Enti locali, il partenariato economico-sociale (www.dps.tesoro.it).

⁹⁰Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania rientrano nelle regioni meno sviluppate (PIL pro capite <75% della media UE a 27); Sardegna, Abruzzo e Molise rientrano nelle regioni in transizione (PIL pro capite ≥75% e <90% dalla media UE a 27); le restanti regioni italiane rientrano nelle regioni più sviluppate (PIL pro capite ≥90% della media UE a 27).

centrale nazionale e le regioni tutte, come mette in risalto uno dei testimoni privilegiati ascoltati:

Nel processo di programmazione avvenuto tra il DPS e le regioni tutte (non è solo il Caso Campania), ⁹¹ **quello che sembrerebbe a primo avviso un processo orizzontale di partecipazione in realtà è stato un incontro-scontro tra visioni cognitive completamente differenti**, le une da parte delle regioni, le altre da parte del DPS. Alla fine è avvenuto che quelle regioni che sono state più in grado di forzare la mano su aspetti che riguardavano loro in maniera particolare hanno trovato nell'ambito della costruzione del DPS un posto e le loro azioni sono andate in qualche modo avanti, quelle regioni che hanno avuto meno forza in questo senso sono state meno prese in considerazione. Alla fine l'imporre da parte del DPS le categorie di operazioni, le azioni ... **E' come se loro avessero imposto una loro visione cognitiva di come dovrà andare questa programmazione 2014-2020** [...] E' stato un processo sicuramente aperto a tutti, dove tutti hanno partecipato dove però il ruolo di ogni regione è stato sviluppato in modo diverso a seconda della forza dell'attore sia rispetto al suo ruolo pubblico, istituzionale e politico ma anche della sua capacità tecnica, cognitiva delle tematiche che si mettevano in campo e quindi l'opportunità di partecipare è stata data a tutti ma poi ognuno l'ha colta rispetto alla propria capacità cognitiva e di muovere risorse sia cognitive che materiali (persone che ci hanno lavorato etc.) (Intervistato 6).

Nel corso dell'osservazione strutturata delle riunioni di lavoro è emerso che per quanto non siano mancati momenti di concertazione tra il livello nazionale e il livello regionale, i riscontri pervenuti alla nostra regione, da parte del livello nazionale, rispetto ai lavori di definizione di azioni e risultati attesi, non hanno sempre soddisfatto le aspettative regionali in termini di raffronti sugli interrogativi posti.

Tendenzialmente quindi le peculiarità di tale processo di concertazione si intrecciano a due ordini di questioni: non tutte le regioni hanno avuto medesimi spazi di manovra e in secondo luogo le regioni tutte si sono scontrate con uno schema standardizzato entro cui adottare le proprie scelte programmatiche: scelta delle priorità sulla base di quelle definite dalla Commissione nei Regolamenti specifici dei fondi, scelta dei risultati attesi (di fatto andati a coincidere con gli obiettivi specifici), delle azioni tra quelle proposte dal livello nazionale e di alcuni indicatori di cui si avrà modo di raccontare nel corso del capitolo.

A fare da sfondo a tali questioni è stato poi uno scollamento dei tempi di programmazione – i tempi di invio dei programmi nazionali e regionali sono correlati ai

⁹¹ Data la corposità dei testi di interviste e dei documenti richiamati, nel corso del capitolo si è scelto di evidenziarne in grassetto i passaggi cruciali.

tempi di trasmissione dei documenti nazionali e comunitari – tra quanto si ipotizzava inizialmente sulla base di un iniziale studio di quanto definito da Regolamento (1303/2013) e quanto nella pratica è avvenuto.

Tab. 4.2 I tempi del negoziato secondo una prima formulazione teorica

| Il processo negoziale | La qualificazione temporale (definita da Regolamento) | Scadenze | | | | | |
|--|---|---------------|-------------|-------------|-------------|--------------|---------------|
| | | Dicembre 2013 | Aprile 2013 | Luglio 2014 | Agosto 2014 | Ottobre 2014 | Novembre 2014 |
| Approvazione Quadro Finanziario pluriennale | | | | | | | |
| Approvazione pacchetto legislativo | | | | | | | |
| Adozione QSC (in allegato al Reg. Disp. Comuni) | | | | | | | |
| Trasmissione AdP | Entro 4 mesi dall'entrata in vigore del Reg. Disp. Comuni | | | | | | |
| Trasmissione PO | Al massimo entro 3 mesi dall' AdP | | | | | | |
| Formulazione delle osservazioni della CE sull' Accordo | Entro tre mesi dalla presentazione | | | | | | |
| Decisione CE di adozione AdP | Entro quattro mesi dalla presentazione | | | | | | |
| Formulazione delle osservazioni della CE sui PO | Entro tre mesi dalla presentazione | | | | | | |
| Decisione CE di adozione PO | Entro quattro mesi dalla presentazione | | | | | | |

Fonte: ns. elaborazione su documenti di lavoro *Meridiana Italia*.

Nella pratica tale prima formulazione teorica è stata completamente disattesa. Il negoziato informale tra l'Italia e la CE ha richiesto dei tempi più lunghi rispetto a quanto inizialmente ipotizzato: le informazioni informali da parte della Commissione sulla bozza di Accordo di Partenariato trasmesso alla CE il 9 dicembre 2013 sono pervenute a marzo 2014, quando la Commissione ha inviato le proprie considerazioni al livello centrale con più di trecentocinquanta osservazioni il cui contenuto era ampiamente diversificato: mancanza di una chiara definizione di una strategia nazionale, mancanza di chiarezza rispetto ai risultati e agli obiettivi, risultati ampiamente generalisti, poca chiarezza rispetto all'adempimento delle condizionalità *ex ante* e quant'altro. Pur senza entrare nel merito di ogni singola osservazione, ciò che sembrerebbe emergere con chiarezza è che la produzione di un così elevato numero di

osservazioni denota in un certo senso una mancanza di corrispondenza tra indicazioni comunitarie e recepimento delle stesse a livello nazionale.

Recepite le osservazioni della Commissione, alla versione di dicembre 2013 è seguita una nuova versione dell'AdP trasmessa alla Commissione ad aprile, alla quale sono seguite una serie di osservazioni da parte della Commissione che sono state recepite ed integrate nella versione del documento trasmesso a luglio. Tuttavia lo stesso documento da luglio a settembre ha subito ulteriori altre modifiche ed integrazioni che non hanno permesso di avere una versione definitiva del documento a luglio, ma solo nel successivo ottobre 2014.

A fare da scenario a tale incertezza hanno indubbiamente inciso la crisi internazionale, le elezioni europee del 2014, i diversi Ministri della Coesione susseguiti nel nostro paese a partire dal lavoro avviato dall'ex Ministro Barca.

A livello nazionale si sono definite le priorità in coerenza con le indicazioni della Commissione e della Strategia Europa 2020, poi ci sono state delle modifiche anche a seconda dei Ministri che si sono susseguiti, in questo negoziato ne sono cambiati tre: **prima Barca, poi Trigilia, poi Delrio e sicuramente ognuno ha nel rapporto anche con le regioni determinato dei lievi cambiamenti anche di sensibilità rispetto al negoziato.** Il fatto che questo negoziato abbia visto protagonisti diversi (attori) di coordinamento è stata una caratteristica che nel passato non c'era stata (Int. 9).

Questa fase di programmazione al contrario delle precedenti è stata una fase molto agitata, molto movimentata, non ha seguito un percorso ordinario perché siamo incappati nel pieno della crisi economica internazionale partita nel 2008 negli Stati Uniti, nel 2010-2011 ha cominciato a far sentire gli effetti in maniera molto forte anche nel nostro paese e in particolare nel Meridione e in Campania. Questo ha comportato una serie di interventi e addirittura un avvio di rimodulazione dei programmi per cui già nel 2013 c'è stato un intervento del Governo comunque in accordo con Bruxelles (Int. 11).

2. Le peculiarità del caso Campania

Nel quadro appena delineato i lavori di programmazione in Campania sono proseguiti in un generale clima caratterizzato dall'incertezza circa le allocazioni finanziarie del programma, e in particolar modo, della quota di cofinanziamento nazionale.

Con il fine di mettere in risalto l'andamento processuale di costruzione del programma, grazie alla documentazione empirica acquisita, ho individuato tre fasi entro cui la programmazione a livello locale si è dispiegata:

- La *fase di avvio* che coincide con la redazione del DSR e dei successivi documenti preliminare e di sintesi;
- la *fase della formulazione* che include i lavori di redazione del programma che hanno condotto alla versione trasmessa a luglio 2014 ed i successivi lavori che hanno seguito tale invio;
- la *fase della formalizzazione decisionale* che si è conclusa con la trasmissione del programma il 29 dicembre 2014.

Nel corso della *fase di avvio*, successivamente all'approvazione del DSR, la PU ha comunicato al DPS la volontà di procedere a programmi operativi monofondo e con un verbale⁹² interno all'amministrazione regionale, il GdP nell'aprile 2014 ha affidato alle Autorità di Gestione POR FESR 2007-2013 e POR FSE 2007-2013 la redazione dei programmi operativi. Nei mesi quindi successivi all'approvazione del DSR si è proceduto ai lavori in un clima di generale incertezza circa quale attore nella pratica sarebbe stato impegnato nei lavori di stesura materiale del programma.

(La segreteria tecnica ha seguito i lavori) fino al DSR, poi il Gruppo di lavoro, siccome il lavoro di programmazione in una regione così grande e complessa ... **Si è data una differente organizzazione interna** nel senso che il GdP nell'aprile del 2014 ha ripartito delle deleghe al suo interno attribuendo la stesura dei programmi all'AdG mentre la Programmazione Unitaria si è riservata dell'approfondimento di specifiche tematiche (Int. 8).

I documenti che sono seguiti al DSR sono il Documento preliminare di programmazione del giugno 2014 e il Documento di sintesi di luglio 2014. Nel primo documento viene evidenziato come la Regione Campania (p. 3) “abbia condizionato il prosieguo della programmazione alla ripresa del confronto con il Governo in sede di Conferenza Unificata [...] al fine di poter definire la ripartizione delle risorse destinate al territorio regionale”. Il Documento preliminare si colloca ancora una volta su un elevato livello di generalità nel quale è proposta la suddivisione degli OT in assi, e una prima individuazione di priorità di investimento e risultati attesi da attivare nel programma

⁹² Tale questione è ripresa dal Documento preliminare di programmazione POR FESR 2014-2020 della Regione Campania di giugno 2014.

operativo regionale. Più articolata si presenta l'articolazione del Documento di sintesi, anche se entrambi i documenti non sono redatti secondo il *template*⁹³ previsto dalla Commissione per la redazione dei programmi operativi. I due documenti rappresentano infatti delle ipotesi di obiettivi tematici da attivare nella regione, priorità di investimento e risultati attesi da finanziare nell'ambito del POR FESR Campania 2014-2020, ma non prefigurano una strutturazione definitiva del programma stesso a causa "della indeterminatezza (al momento della redazione dei documenti) del negoziato delle risorse da allocare sul programma operativo" (Documento di sintesi, Regione Campania 2014, pag. 3).

Anche se il documento di sintesi si presenta più corposo rispetto al precedente, prevedendo un'articolazione in assi di intervento e non solo la scelta degli obiettivi tematici da attivare, una presentazione, non solo dei risultati attesi, ma anche delle azioni ad essi corrispondenti, ciò che appare evidente è che i lavori di programmazione dalla fase di avvio sono proseguiti senza una chiara definizione dell'allocazione finanziaria del programma rispetto alla quota di cofinanziamento.

Questo processo è iniziato con la considerazione del cofinanziamento al 50%, mantenendoci su quella che era l'esperienza della programmazione precedente, i primi problemi su questa determinazione delle risorse sono avvenuti forse a novembre 2013, nel senso che **non c'è stata una comunicazione aperta e diretta in questo senso nonostante noi abbiamo seguito tutti i tavoli con il Governo centrale**, però non c'è stata mai una comunicazione sin dall'inizio "guardate noi abbiamo deciso che questo sarà il cofinanziamento della quota POR ai PON e questo sarà il cofinanziamento nazionale": non se n'è parlato. Quindi noi ne abbiamo avuto sentore la prima volta a novembre del 2013 quando sulla base delle loro allocazioni nelle quali ci davano solo l'allocazione delle risorse UE, quindi non anche con il cofinanziamento, però già da quella composizione capivamo che la nostra quota di cofinanziamento dei PON come Regione Campania andava al 40,7%, una cosa del genere. **Le altre regioni avevano una quota di cofinanziamento molto più bassa, questo ci ha cominciato a far capire che c'era qualcosa che dovevamo rivalutare, però ripeto comunque noi avevamo sempre e solo documenti che individuavano il finanziamento europeo, la quota UE, quindi non si parlava proprio del cofinanziamento.** Si è cominciato a parlare di un cofinanziamento probabile al 25% credo poco prima, ma veramente prima dell'invio dei programmi a luglio però non c'è mai stata una formalizzazione di questa volontà (Int. 7).

Tuttavia se nel corso del Tavolo di Partenariato⁹⁴ di giugno 2104 era emersa la difficoltà di uno scambio agevole di informazioni tra i vari attori impegnati nel processo

⁹³ I programmi operativi sono redatti secondo il modello definito dal Regolamento comunitario 288/2014.

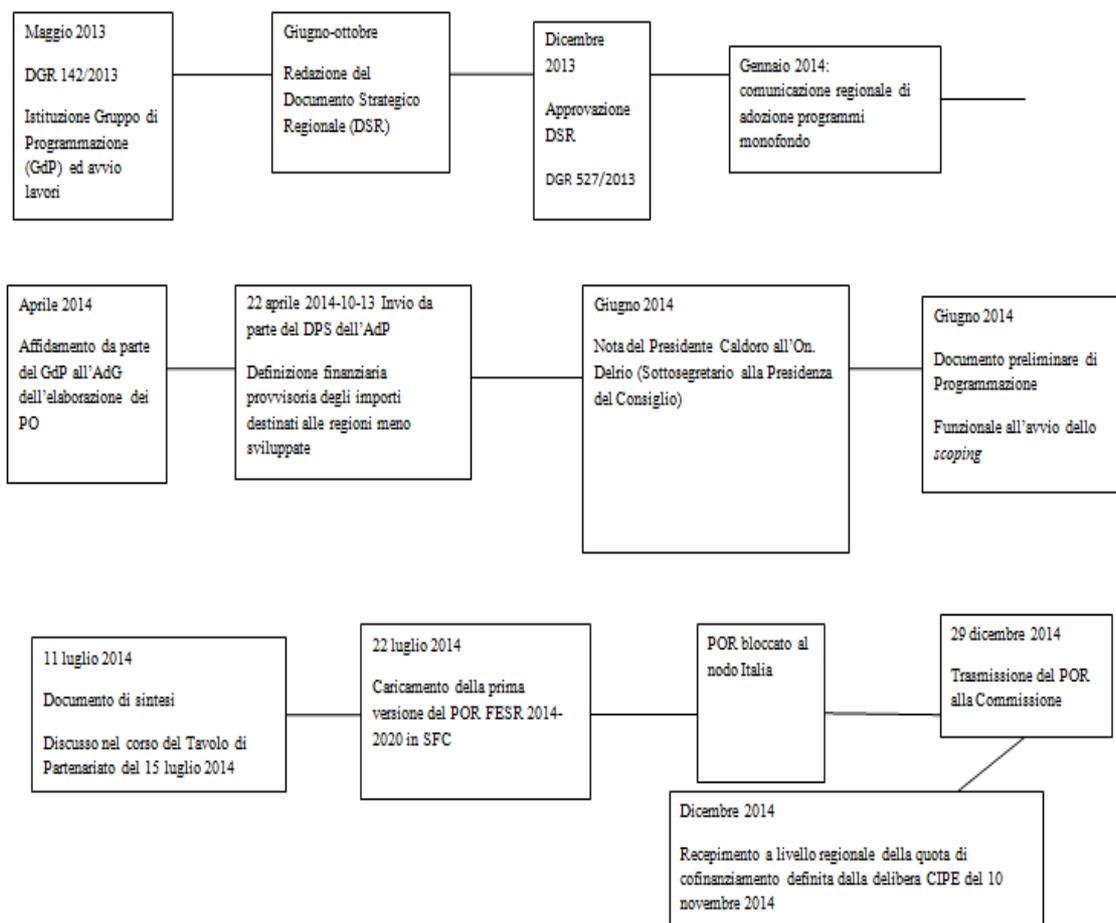
⁹⁴ Gli incontri nel corso del Tavolo di partenariato, che si sviluppano in una logica di concertazione tra soggetti istituzionali e parti sociali, rappresentano dei momenti di condivisione tra organizzazioni che

di programmazione, tale per cui i vari attori presenti al Tavolo si dichiaravano ignari della strategia sottesa al programma, il Documento di sintesi placa tale perplessità al punto che il successivo incontro del Tavolo di luglio 2014 si conclude con l'acquisizione del parere positivo del Tavolo sul documento in vista del caricamento del programma il 22 luglio 2014. L'osservazione sul campo nel corso di questi incontri permette di avanzare l'ipotesi che le iniziali perplessità vengono superate, sia perché nella pratica il documento di sintesi contiene in sé degli elementi che contribuiscono maggiormente a delineare la strategia regionale rispetto al primo documento preliminare, sia perché esiste una consapevolezza condivisa tra gli attori regionali rispetto al fatto che il processo debba evolvere e la farraginosità del processo non è causata da criticità regionali.

Il processo 2014-2020 è stato molto farraginoso [...] C'era il negoziato tra le regioni e il Governo centrale perché anche l'Accordo di Partenariato è stato sofferto, doloroso e quindi ha avuto delle ripercussioni anche a livello regionale. Non è stata una programmazione ordinata come le precedenti [...]. **C'è stato un disordine, non dovuto alle regioni, c'è stato a livello centrale. Ci sono stati diversi cambiamenti a livello centrale di impostazione** anche, prima il documento di Barca, poi Barca se n'è andato ed è venuta un'altra persona, poi ne è venuta un'altra, tutte **queste cose hanno creato disorientamento**, le regioni in questo non ne hanno colpa, anzi, con le esperienze che avevano maturato avrebbero potuto fare sicuramente molto meglio, sono stati un po' imbrigliati in questa impostazione (Int. 10).

associano i soggetti della filiera istituzionale, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria e del movimento cooperativo (ambiente, pari opportunità, privato sociale) che si basano sia sulla effettiva rappresentatività di tali soggetti che sulla piena condivisione dei contenuti di un Protocollo di intesa "per l'attuazione della programmazione regionale unitaria 2007-2013 e 2014-2020".

Tab. 4.3 Le fasi di programmazione a livello locale



Fonte: ns. elaborazione

In questo clima di generale incertezza si procede nella formulazione del POR FESR Campania 2014 - *fase della formulazione* - che viene trasmesso al nodo Italia il 22 luglio 2014. L'incertezza circa le allocazioni finanziarie è strettamente interconnessa alle scelte programmatiche locali definite anche sulla base di quanto viene programmato a livello nazionale. In altre parole, le azioni finanziate attraverso i PON non necessitano di essere finanziate anche dal programma regionale e la percentuale di risorse che finanzia i PON determina le risorse attribuite al FESR (la quota di Fondi Strutturali attribuita alla Campania è ripartita in quota PON ossia quota nazionale sulla Campania e quote FESR e FSE).

C'era l'obbligo in base dell'invio dell'AdP il 22 aprile, le regioni il 22 luglio dovevano immettere nei sistemi i Programmi, il 18 luglio c'è stata la Delibera CIPE che individuava le quote PON per tutte le regioni individuando inizialmente la forbice che era stata determinata tra il 30 e 38% per le regioni meno sviluppate, invece in quella delibera CIPE si definisce il 36,5% come quota dei POR da dedicare ai PON per le regioni meno sviluppate, però non si parla del cofinanziamento, ancora la questione era sempre legata su quale quota dedicare ai PON, per cui noi costantemente abbiamo dovuto lavorare con mediamente 4 fogli di lavoro diverse, c'erano 4 opzioni: il PON al 30%, al 36,5%, al 38% e al 40% che era l'ipotesi loro. Questo considerando sempre il cofinanziamento al 50%. **Poi anche questa parte via via ci sono stati altri incontri ma è come se il Governo fosse andato per conto suo quindi non ha dato ascolto neanche alla conferenza stato-regioni (Int.7).**

Contestualmente alla trasmissione del programma del 22 luglio:

A quel punto (il programma) si è bloccato (al nodo Italia) perché c'è stata una diversa interpretazione della procedura VAS da parte del DPS e della regione per cui il DPS ha ritenuto utile bloccare il programma in quanto aveva al proprio interno una serie di informazioni finanziarie non in linea con l'AdP **e non si era fatta chiarezza tra il livello di cofinanziamento che avrebbe avuto il programma da parte del livello nazionale. In secondo luogo, la procedura di scoping⁹⁵ era stata soltanto avviata e loro invece ritenevano doveva essere conclusa** nell'ambito della VAS e avviata in essere la consultazione del rapporto ambientale. Questa cosa quindi ha determinato il blocco del programma al nodo Italia e quindi non è stato proprio inviato alla Commissione Europea (Int. 6).

Se anche da un punto di vista formale il programma non era stato trasmesso alla Commissione esso è stato tuttavia oggetto di una serie di osservazioni tanto di tipo formale che informale: la mancata trasmissione del programma alla Commissione infatti non implica la mancata possibilità di commenti al documento stesso.

Nonostante il programma fosse stato bloccato ci sono state una serie di osservazioni da parte del DPS e della Commissione sul programma in quanto ritenevano che il programma non fosse ancora maturo per essere inviato, non ancora ricevibile da parte della CE per tutta una serie di informazioni da un lato contenutistico, legate a quelle che erano i vari collegamenti tra obiettivi specifici, indicatori e azioni e dall'altro di tipo strategico perché si riteneva che la descrizione della strategia fosse in qualche modo troppo sintetica da far comprendere cosa il programma effettivamente potesse mettere in campo in termini strategici. **Di conseguenza si sono avuti una serie di osservazioni informali da parte del DPS**, l'AdG ha anche incontrato con i suoi vari responsabili il DPS a Roma, si sono recepite una serie di consigli e di modifiche che secondo il DPS e la CE dovevano essere apportate al programma, questo durante agosto e nei primi di settembre. Recepite queste informazioni il programma poteva essere ulteriormente inviato al DPS e quindi alla CE, si è atteso la fine della fase di *scoping* della valutazione ambientale e l'elaborazione del rapporto ambientale e la sua pubblicazione proprio perché in questo modo c'era la possibilità di non aver bloccato il programma al nodo Italia. Cosa

⁹⁵Analisi preliminare finalizzata a definire i riferimenti concettuali e operativi attraverso i quali verrà elaborata la valutazione ambientale.

è accaduto però: la fase di *scoping* si è chiusa nei primi giorni di settembre, entro il 18 settembre il rapporto ambientale era preparato ed era stato anche inviato in consultazione pubblica non era però ancora definitiva la questione del cofinanziamento e ci sono state a livello politico una serie di consultazioni tra la regione Campania, ma anche rispetto alle altre regioni e il DPS, nelle more di quella che era la presentazione del nuovo AdP e quindi **l'AdP inviato il 22 luglio a settembre era già completamente modificato per cui anche il programma doveva recepire le modifiche dell'Accordo di Partenariato, e nel modificare l'AdP non si è modificato però il livello di finanziamento nazionale per cui in qualche modo alla fine di novembre con l'approvazione dell'AdP e la delibera CIPE che approvava il quadro di finanziamento dell'AdP si è definito che la Regione Campania dovesse avere il 25% di cofinanziamento nazionale** e le risorse relative all'altro 25% sarebbero state messe su un Piano di Azione nazionale 2014-2020. **Questa cosa ha comportato da parte della Regione Campania e dell'Adg la ridefinizione di tutti gli obiettivi specifici in virtù delle risorse che erano diminuite (periodo ottobre- novembre) si sono accolte una serie di osservazioni che sono venute dal partenariato economico e sociale e da una serie di associazioni ambientaliste su punti specifici, e si è rimodulato il programma in base alle risorse** (Int. 6).

Se nel caso della Regione Campania il blocco del programma del 22 luglio è legato a questioni di ordine contenutistico e finanziarie, la nostra regione tuttavia non è la sola a sperimentare questa esperienza. Lo stesso testimone privilegiato ascoltato, in merito al blocco del programma del 22 luglio, racconta infatti:

Tutte e tre le regioni (Campania, Sicilia e Calabria) hanno inviato un programma al 50% e **non si è capito se c'è stato qualche malinteso** perché queste tre regioni erano uscite dall'incontro da Delrio con questo accordo, ora non si capisce se non si sono capiti tra di loro o cosa. Delrio ha poi inviato una *mail* dicendo: il cofinanziamento al 25%. Però questi tre programmi sono stati caricati tutti e tre con il cofinanziamento al 50% [...] (Il motivo del cofinanziamento al 25% è motivato dal fatto che queste regioni) sono state tra le regioni meno in grado di spendere nella programmazione 2007-2013 (Int. 6).

Tendenzialmente quindi queste regioni sono state protagoniste di accordi non chiari con il governo centrale, e si è verificata una discrasia tra quanto formalizzato nei documenti e le decisioni adottate. La riduzione della quota di cofinanziamento ha permesso poi, per il restante 25%, di destinare tali risorse ad un programma parallelo⁹⁶ sullo stile del Piano Azione e Coesione. Le motivazioni sottese alla difficoltà di accordi tra il livello nazionale e locale potrebbero essere state indotte:

E' un gioco di forza, nel senso che la motivazione del Governo centrale è quella di una *performance* di queste regioni al di sotto delle aspettative [...] **Io credo che sia semplicemente un gioco di potere e la volontà in qualche modo di centralizzare il più possibile**, in generale. Questa è una cosa che si è notata su vari tavoli soprattutto con

⁹⁶ Nel corso dei lavori tale programma ha assunto varie denominazioni, a riprova dell'enorme complessità terminologica che ha caratterizzato i lavori nel corso dei quali per identificare il medesimo oggetto non sempre si era soliti fare ricorso alla medesima accezione: si è parlato infatti di programma parallelo, analogamente a Piano di Azione e Coesione così come di Piano di Azione nazionale.

l'attuale Governo, quello di tendere a centralizzare tutte le scelte e già l'AdP è un chiaro specchio di questa volontà ma anche proprio le risorse perché stanno avocando a sé moltissime risorse che noi ci auguriamo riescano a spendere. [...] Il programma inviato su SFC il 22 luglio non l'ha trasmesso in CE (il livello nazionale), l'ha bloccato perché conteneva delle quote di allocazione che non rispecchiavano le loro decisioni non formalizzate ripeto. Loro avevano deciso ma senza formalizzarle in Conferenza Stato-regioni; noi comunque ci siamo attestati sulla documentazione formale che ci permetteva di fare questo, ma questo, comunque è stata la giustificazione del Governo centrale per non inviare i programmi alla CE che risultano ad oggi queste regioni tra le poche a non aver inviati i programmi, ma in realtà i programmi sono stati inviati ma sono stati fermi al nodo Italia per mesi (Int. 7).

L'ufficializzazione circa le allocazioni finanziarie è avvenuta solo nel dicembre 2014, poco prima del definitivo invio del programma operativo del 29 dicembre che va ad identificarsi con la fase della formalizzazione decisionale dei lavori di programmazione locale. In questa versione del programma sono state accolte ed integrate le diverse modifiche apportate all'Accordo di Partenariato nella sua versione definitiva:

La formalizzazione (delle allocazioni finanziarie) è avvenuta con questa bozza di delibera CIPE che è circolata, noi l'abbiamo avuta il 5 dicembre però di fatto questa delibera risale al 10 novembre, che è stata poi validata dalla conferenza stato-regioni il 12 e 13 novembre [...] **Questo cofinanziamento al 25% riguarderà solo le regioni meno sviluppate e neanche tutte, perché riguarderà solo Sicilia, Calabria e Campania** (Int. 7).

Nella fase della programmazione 2007-2013 il cofinanziamento è 50% quota nazionale e 50% Europa, di questo 50% di quota nazionale 15% quota regione e 35% Stato, nel corso della attuazione di questo POR 2007-2013 il Governo ha avocato a sé una parte del suo 35% che è stato trasformato nel così detto PAC (1, 2 e 3), cioè praticamente sono dei programmi di azione e coesione che sono l'attuazione centralizzata e la spesa centralizzata di quelle somme avocate e quindi sono state riportate sulla regione con un patto con la regione stessa. Ora la stessa operazione viene fatta in partenza con la nuova programmazione 2014-2020 per cui il Governo non ha voluto più finanziare il 50% ma solo il 25%, per cui sarebbe 15% regione e solo 10% Governo, tutta la parte restante il Governo non avrebbe voluto finanziarla, **la Regione si è opposta con il consenso del Tavolo di partenariato [...] a questo tipo di impostazione finché il Governo non ha dato garanzie che la quota sottratta al cofinanziamento viene comunque spesa in accordo con la regione Campania sempre sul territorio della Campania**. A questo punto una volta raggiunta questa intesa di massima la regione con l'appoggio, con il consenso del tavolo del partenariato, ha inviato la versione definitiva della nuova programmazione a Bruxelles ed ora siamo in attesa della contrattazione definitiva che spero entro maggio-giugno possa definire in maniera definitiva la nuova programmazione 2014-2020 (Int. 11).

3. Le modalità di intervento della valutazione *ex ante* nella programmazione FESR 2014-2020

Alla luce delle fasi in precedenza descritte, nel presente paragrafo ci si concentrerà sulle modalità di intervento della valutazione nel processo di programmazione locale.

Nella *fase di avvio* le attività di valutazione tendono ad identificarsi con giudizi espressi su documenti trasmessi e non con attività di ricerca integrate ai lavori di programmazione:

(Lo) sfasamento nella scelta di quale poi dovesse essere la quota di risorse da mettere nel programma non ha consentito all'AdG di avviare un processo di collaborazione parallelo con la VExA per cui i valutatori in quella occasione sono arrivati a definizione già avvenuta delle risorse, quindi hanno avuto una difficoltà di valutazione del documento perché in realtà si era chiesto loro di iniziare la valutazione su una serie di documenti di sintesi (Int. 6).

(Il Nucleo) **Inizialmente riteneva che non ci fosse un adeguato trasferimento di tutta la documentazione di volta in volta**, noi prima di avere un programma vero e proprio abbiamo cominciato a mandare degli assi, poi abbiamo fatto un documento di sintesi del POR, anzi ancora prima il DSR, all'interno del quale (al GdP) c'era il Nucleo, quindi è stato costruito con il Nucleo questo documento strategico regionale che ha fissato appunto queste tre tematiche principali (Campani innovativa, verde e solidale) all'interno delle quali andare a strutturare la programmazione. In quella occasione il Nucleo ha fatto anche la propria analisi di contesto per OT e quindi in quel caso era presente sempre il Nucleo. **Però questo gruppo di lavoro della segreteria tecnica all'interno del quale c'erano tutti alla fine c'erano così tante persone che poi alla fine diventava dispersivo per cui noi facevamo incontri interi pomeriggi dai quali non se ne usciva con grandi informazioni, quindi dopo un po' avvicinatasi la necessità di stringere sulla scrittura questi incontri si sono sempre più diradati e il Nucleo ci chiedeva costantemente un confronto che c'è stato più sull'invio della documentazione che negli incontri veri e propri perché c'erano troppe persone, erano un po' dispersivi** (Int. 7).

Novità di questo ciclo di programmazione è stata la diffusione di più *draft* (tre) valutativi e non la redazione di un unico rapporto valutativo correlato al programma operativo. Nel secondo *draft* della Valutazione *ex ante* (VExA) si legge:

“L'attività valutativa è stata svolta in un momento dinamico della programmazione, in modo da fornire elementi utili e tempestivi a supporto del processo di miglioramento del programma. Il secondo *draft* è stato elaborato prendendo in considerazione il “Documento di sintesi in bozza per discussione” (di seguito: *Documento di sintesi*) datato 11 luglio 2014, dal titolo: POR Campania FESR 2014-2020 – Programma di investimenti per lo sviluppo regionale, posto alla base della discussione con il Partenariato Economico Sociale tenutasi

in data 15 luglio 2014. A valle della riunione con il PES (Partenariato Economico e Sociale), in parallelo con il completamento del secondo *draft*, è pervenuta al Nucleo in data 16 luglio (inviata al Nucleo tramite *email* d'ordine dell'AdG FESR) una versione aggiornata del programma. **Dati i tempi limitati ed il fatto che la versione del 16 luglio non sia stata ancora discussa col PES, è stato mantenuto inalterato il testo della valutazione già predisposto sulla base del Documento di sintesi, mentre sono state fornite solo considerazioni sintetiche sul documento del 16 luglio contenute nel paragrafo finale**" (pag.4).

Ciò quindi che appare evidente è che il secondo *draft* valutativo – trasmesso successivamente al documento preliminare e un giorno dopo il documento di sintesi – è stato costruito sulla base di documentazione acquisita tale per cui ad un invio ritardato della documentazione risulta difficile apportare delle modifiche a quanto predisposto.

Nel corso della *fase di formulazione* del programma, successivamente alla prima trasmissione del programma il 22 luglio, come raccontato nel corso delle interviste tanto dal programmatore (identificato nel ruolo dell'AdG) che dal valutatore (membro del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania), prende forma un lavoro di maggiore sinergia tra programmatore e valutatore:

Il vero passaggio importante che c'è stato quando il Vicario del Nucleo ha individuato due persone che seguivano noi come FESR per la valutazione del documento. **Nel momento in cui questa platea si è ridimensionata allora lì abbiamo cominciato a lavorare in modo più proficuo**, allora c'è stato un contatto anche più non formale, nel senso che non necessariamente doveva avvenire attraverso delle note di trasmissione dei documenti ma c'era anche uno scambiarsi mail con la documentazione via via prodotta. Questo ci è stato di grande aiuto, sia a noi che a loro. Questo si è sviluppato soprattutto dopo il 22 luglio, per assurdo nella prima parte è avvenuto meno (Int. 7).

Ciò che è emerso nel corso del lavoro è che in un processo complesso come quello analizzato in queste pagine, che si compone di una parcellizzazione delle azioni, nella quale intervengono più livelli di governo, più attori e procedure standardizzate da seguire, un ruolo cruciale rispetto all'utilizzo della valutazione nel processo decisionale è rappresentato dalla riflessività individuale degli attori impegnati nei lavori e quindi dall'identificazione "delle persone giuste".

[...] Si è creata un'atmosfera molto bella, stimolante. **Perché evidentemente c'è stata la possibilità, si sono incontrate le persone giuste**. Non le so dire. Io non ho mai avuto problemi, ho sempre avuto questo approccio, perché poi voglio dire non è che noi siamo i valutatori e dobbiamo giudicare, soprattutto per quanto riguarda i programmi, una cosa è valutare i programmi, una cosa è valutare i progetti (Int. 10)

[...] **Abbiamo notato anche persone che hanno un atteggiamento completamente diverso, che hanno dei riferimenti completamente altri e si sentono estranei da te tanto**

da giudicarti ma senza sapere qual è l'obiettivo comune, tu ci devi supportare non ci devi ostacolare. Ovviamente dipende anche dalla qualità delle persone oltre che dal livello curricolare, e quindi in questo senso ti dico che noi abbiamo avuto inizialmente una difficoltà [...] Tra l'altro ci dicevano: "come facciamo a valutare un programma senza sapere qual è il cofinanziamento?" Ma non lo sappiamo neanche noi qual è il cofinanziamento [...] **Quindi c'è stato un primo momento che ... Non voglio dire una rottura, ma proprio una difficoltà proprio di comunicazione (tra programmatore e valutatore). Poi per fortuna è cambiata ...** Diciamo l'atteggiamento nel senso che son cambiate le persone; e quindi ci hanno messo a fianco delle persone che hanno un atteggiamento completamente diverso che è più di supporto che non di giudizio diciamo, e questo ti predispone anche diversamente nell'accogliere poi quello che è ... In qualche modo..perché sai che l'obiettivo è comune, cioè quello di migliorare il programma per dire ... E non quello di dire tu non sei capace e invece io si ... (Int. 7)

A partire quindi da questa seconda fase, in cui è possibile identificare il ricorso della valutazione entro il processo decisionale, nella successiva *fase della formalizzazione decisionale* il lavoro prodotto dai valutatori in concertazione con il programmatore, sia rispetto alla quantificazione degli indicatori⁹⁷ che alle scelte programmatiche, è stato acquisito di volta in volta al punto che, in riferimento all'ultimo *draft* sulla valutazione *ex ante* del 23 dicembre, che ha anticipato di qualche giorno la trasmissione del programma, il programmatore dichiara:

[...] Ci hanno detto che nel giro di una settimana massimo dovrebbero produrre questo ulteriore *draft* (terzo) che noi **considerati gli incontri costanti ci aspettiamo di aver già acquisito all'interno della programmazione** (intervista condotta a dicembre precedentemente alla trasmissione del programma del 29 dicembre 2014) (Int. 7).

Al momento della stesura finale del presente lavoro non esiste un parere ufficiale e chiaro rispetto al fatto se il terzo e ultimo *draft* prodotto dal Nucleo rappresenti o meno il rapporto di valutazione *ex ante* finale del programma o ne sarà prodotto un ulteriore:

La questione non è molto chiara nel senso che adesso non è chiaro il ruolo del Nucleo nella fase di negoziato tra la Regione e la Commissione, quindi non so perché non è definito il nostro ruolo. Dipende anche dalla Commissione cosa chiede, se la Commissione chiede poche cose non c'è bisogno di rivalutare, ma se la Commissione dovesse richiedere una riscrittura totale ... E' da vedere (Int. 2).

⁹⁷ Come raccontato nel terzo *draft* sulla valutazione *ex ante* "Nell'ambito delle attività di interazione valutazione – programmazione inerenti la Valutazione Ex-ante del POR FESR 2014-2020, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania (NVVIP) ha previsto, di concerto con l'Autorità di Gestione del POR FESR 2014-2020 (AdG FESR), di sviluppare studi e analisi su pratiche e metodi che potessero essere di supporto per l'individuazione dei *target* degli indicatori di *output*, selezionati nel programma dal set di *common output indicators* messi a disposizione dalla Commissione Europea per ciascuna priorità/obiettivo tematico del programma" (pag. 16).

3.1. La struttura del programma e la consistenza delle allocazioni finanziarie

La struttura del programma operativo ha preso forma e si è di volta in volta modificata, nel corso del processo di programmazione, in base alle scelte strategiche adottate a livello regionale, ai vincoli finanziari definiti da Regolamento ed alla determinazione dell'allocazione finanziaria attribuita al programma.

I Regolamenti 1303/2013 e 1301/2013 prevedono, sulla base del principio della concentrazione tematica, per le regioni meno sviluppate che:

- almeno il 50% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale sia destinato a due o più degli obiettivi tematici 1, 2, 3 e 4;
- almeno il 12% del totale delle risorse del FESR a livello nazionale sia destinato all'obiettivo tematico 4.

Sulla base di tali vincoli la prima ipotesi di attivazione degli obiettivi tematici nel POR FESR e delle risorse da allocare per ognuno di questi è stata definita nel documento preliminare di programmazione:

Tab. 4.4 *Ipotesi di obiettivi tematici e allocazione delle risorse secondo il Documento preliminare di programmazione*

| OBIETTIVI TEMATICI | IPOTESI ALLOCAZIONE RISORSE (%) | CONCENTRAZIONE TEMATICA |
|---|--|--|
| <i>OT 1 - RICERCA, SVILUPPO TECNOLOGICO E INNOVAZIONE (RAFFORZARE LA RICERCA, LO SVILUPPO TECNOLOGICO E L'INNOVAZIONE)</i> | 13,0% | 50% sui primi 4 OT e 12% sull'OT 4. |
| <i>OT 2 - MIGLIORARE L'ACCESSO ALLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, NONCHÉ L'IMPIEGO E LA QUALITÀ DELLE MEDESIME</i> | 8,0% | |
| <i>OT3 - PROMUOVERE LA COMPETITIVITA' DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE, IL SETTORE AGRICOLO E IL SETTORE DELLA PESCA E DELL'ACQUACOLTURA</i> | 17,0% | |

| | | |
|--|---------------|--|
| <i>OT 4 - SOSTENERE LA TRANSIZIONE VERSO UN'ECONOMIA A BASSE EMISSIONI DI CARBONIO IN TUTTI I SETTORI</i> | 12,0% | |
| <i>OT 5 - PROMUOVERE L'ADATTAMENTO AL CAMBIAMENTO CLIMATICO, LA PREVENZIONE E LA GESTIONE DEI RISCHI</i> | 7,5% | |
| <i>OT 6 - TUTELARE L'AMBIENTE E PROMUOVERE L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE</i> | 19,0% | |
| <i>OT 7 - PROMUOVERE SISTEMI DI TRASPORTO SOSTENIBILI ED ELIMINARE LE STROZZATURE NELLE PRINCIPALI INFRASTRUTTURE DI RETE</i> | 8,0% | |
| <i>OT 8 - PROMUOVERE L'OCCUPAZIONE SOSTENIBILE E DI QUALITA' E SOSTENERE LA MOBILITA' DEI LAVORATORI</i> | 0,0% | |
| <i>OT 9 - PROMUOVERE L'INCLUSIONE SOCIALE, COMBATTERE LA POVERTA' E OGNI FORMA DI DISCRIMINAZIONE</i> | 5,5% | |
| <i>OT 10 - INVESTIRE NELL'ISTRUZIONE, FORMAZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE, PER LE COMPETENZE E L'APPRENDIMENTO PERMANENTE</i> | 5,0% | |
| <i>OT11 - RAFFORZARE LA CAPACITA' ISTITUZIONALE DELLE AUTORITA' PUBBLICHE E DELLE PARTI INTERESSATE E UN'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE</i> | 3,5% | |
| <i>AT</i> | 1,5% | |
| Totale | 100,0% | |

Fonte: Documento preliminare di programmazione, Regione Campania 2014, pag. 7

A questa prima ipotesi ne è seguita una successiva nel documento di sintesi, dove a partire dalle priorità definite da Europa 2020 sulla base delle quali sono state individuate le linee di intervento regionali, si è proposta una prima articolazione in assi di intervento. Nel documento si è ipotizzata l'attivazione di tutti gli obiettivi tematici, ad eccezione dell'ottavo, dal momento che conteneva una unica azione - tra quelle previste dall'AdP per l'OT 8 nella versione del 22 aprile 2014 - finanziata dal FESR che atteneva alla "realizzazione di infrastrutture per la modernizzazione dei servizi per l'impiego" (risultato atteso 8.8, azione 8.8.2) che l'amministrazione non ha deciso di valorizzare. Di fatto, tuttavia, nella versione definitiva dell'AdP quest'unica azione finanziata dal FESR è stata del tutto eliminata e quindi l'OT 8 è divenuto un obiettivo tematico finanziato esclusivamente dal FSE, dal FEASR e dal FEAMP e non prevede quindi interventi infrastrutturali finanziabili dal FESR.

L'importo del programma è definito nel documento di sintesi secondo una iniziale ipotesi di cofinanziamento al 50%.

Tab. 4.5 Ipotesi di articolazione degli obiettivi tematici in assi di intervento e allocazione delle risorse secondo il Documento di sintesi

| Strategie Regionali | Asse | Obiettivi Tematici | (%) | Importo (€) |
|----------------------------|---|--|---------------|----------------------|
| CAMPANIA INNOVATIVA | I - RICERCA E INNOVAZIONE | <i>OT 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione)</i> | 13,0% | 867.671.887 |
| | II - ICT E AGENDA DIGITALE | <i>OT 2 - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime</i> | 8,0% | 533.951.931 |
| | III - COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO | <i>OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura</i> | 17,0% | 1.134.647.853 |
| SUB TOTALE (A) | | | 38,00% | 2.536.271.671 |
| CAMPANIA VERDE | IV - ENERGIA SOSTENIBILE | <i>OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori</i> | 12,0% | 800.927.896 |
| | V - PREVENZIONE DEI RISCHI NATURALI ED ANTROPICI | <i>OT 5 - Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi</i> | 7,5% | 500.579.935 |
| | VI - TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO AMBIENTALE E CULTURALE | <i>OT 6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse</i> | 19,0% | 1.268.135.835 |
| | VII - TRASPORTI | <i>OT 7 - Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete</i> | 8,0% | 533.951.931 |
| SUB TOTALE (B) | | | 46,50% | 3.103.595.597 |
| - | - | <i>OT 8 - Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori</i> | 0,0% | 0 |
| CAMPANIA SOLIDALE | VIII - INCLUSIONE SOCIALE | <i>OT9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione</i> | 5,5% | 367.091.952 |
| | IX - INFRASTRUTTURE PER IL SISTEMA DELL'ISTRUZIONE | <i>OT10 - Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente</i> | 5,0% | 333.719.957 |

| Strategie Regionali | Asse | Obiettivi Tematici | (%) | Importo (€) |
|--|------------------------------------|---|---------------|----------------------|
| | REGIONALE | | | |
| SUB TOTALE (C) | | | 10,50% | 700.811.909 |
| | X - CAPACITÀ AMMINISTRATIVA | <i>OT 11 - Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente</i> | 2,5% | 166.859.978 |
| | XI - ASSISTENZA TECNICA | <i>Assistenza Tecnica</i> | 2,5% | 166.859.978 |
| TOTALE (A + B + C + Asse X + Asse XI) | | | 100,0% | 6.674.399.134 |

Fonte: Documento di sintesi POR FESR Campania 2014, 2020, pp. 10-11

Il programma trasmesso alla Commissione il 22 luglio 2014 ha seguito l'articolazione in assi riportata nella seguente tabella; tale articolazione che si discosta dalla precedente per l'attivazione di uno specifico asse di sviluppo urbano, condivide la medesima previsione di importo totale del programma con una quota di cofinanziamento al 50% (tabella 4.7).

Tab. 4.6 La struttura del programma nella versione del POR FESR Campania 2014-2020 caricata nel sistema informativo (SFC) il 22 luglio 2014

| Priorità Europa 2020 | Obiettivi tematici | Strategia regionale in Campania | Assi del POR FESR |
|-----------------------|--|---------------------------------|---|
| Crescita intelligente | 1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione | Campania Regione innovativa | 1 Ricerca e Innovazione |
| | 2 Migliorare l'accesso alla ICT, nonché l'impiego e la qualità delle medesime | | 2 ICT e Agenda Digitale |
| | 3 Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo e del settore della pesca e dell'acquacoltura | | 3 Competitività del sistema produttivo |
| Crescita sostenibile | 4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori | Campania Regione Verde | 4 Energia Sostenibile |
| | 5 Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi | | 5 Prevenzione dei rischi naturali ed antropici |
| | 6 Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse | | 6 Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale |
| | 7 Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete | | 7 Trasporti |
| Crescita inclusiva | 8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori | Campania Regione Solidale | Non attivato |
| | 9 Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione | | 8 Inclusione Sociale |
| | 10 Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente | | 9 Infrastrutture per il sistema dell'istruzione |
| Trasversale | Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente | | 10 Capacità amministrativa |
| | | | 11 Sviluppo urbano sostenibile |

Fonte: ns. elaborazione

Tab. 4.7 Ripartizione del piano delle risorse per asse prioritario e obiettivo tematico nella versione del POR FESR Campania 2014-2020 caricata nel sistema informativo (SFC) il 22 luglio 2014

| Asse prioritario | Obiettivo Tematico | Totale asse | Totale supporto unione |
|---|--------------------|------------------|------------------------|
| <i>Ricerca e Innovazione</i> | 1 | € 867.671.887,42 | € 433.835.943,71 |
| <i>ICT e Agenda Digitale</i> | 2 | € 373.766.351,50 | € 186.883.175,75 |
| <i>Competitività del sistema produttivo</i> | 3 | € 794.253.496,95 | € 397.126.748,47 |
| <i>Energia sostenibile</i> | 4 | € 800.927.896,08 | € 400.463.948,04 |

| | | | |
|--|------------|--------------------------|---------------------------|
| <i>Prevenzione dei rischi naturali e antropici</i> | 5 | € 567.323.926,39 | € 283.661.963,20 |
| <i>Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale</i> | 6 | € 887.695.084,82 | € 443.847.542,41 |
| <i>Trasporti</i> | 7 | € 467.207.939,38 | € 233.603.969,69 |
| <i>Inclusione sociale</i> | 9 | € 183.545.976,1850 | € 91.772.988,09 |
| <i>Infrastruttura per il sistema dell'istruzione regionale</i> | 10 | € 333.719.956,70 | € 166.859.978,35 |
| <i>Capacità amministrativa</i> | 11 | € 133.487.982,68 | € 66.743.991,34 |
| <i>Sviluppo Urbano</i> | 2, 3, 9, 6 | € 1.064.566.661,87 | € 532.283.330,94 |
| <i>Assistenza Tecnica</i> | AT 1 | €200.231.974,02 | € 100.115.987,01 |
| Totale | | €6.674.399.134,00 | € 3.337.199.567,00 |

Fonte: POR FESR Campania 2014-2020, versione trasmessa il 22 luglio 2014, pag. 213

Come in precedenza richiamato, in seguito all'approvazione dell'AdP ed alla definizione della quota di cofinanziamento al 25% definita da delibera CIPE, nel programma operativo sono state recepite tutte le diverse modifiche apportate nel documento nazionale, ridefiniti gli obiettivi specifici (risultati attesi) in virtù della diminuzione delle risorse ed accolte ed integrate le diverse istanze provenienti dal partenariato economico e sociale. Dal confronto tra le precedenti tabelle e le tabelle 4.8 e 4.9 appare evidente la rimodulazione finanziaria che si è apportata rispetto alle iniziali ipotesi.

Tab. 4.8 Ripartizione del piano delle risorse per asse prioritario e obiettivo tematico nella versione del POR FESR Campania 2014-2020 trasmessa alla Commissione il 29 dicembre 2014

| Asse prioritario | Obiettivo Tematico | Totale asse | Totale supporto unione |
|--|---------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| <i>Ricerca e Innovazione</i> | <i>1</i> | <i>€ 534.760.960,00</i> | <i>€ 401.070.720,00</i> |
| <i>ICT e Agenda Digitale</i> | <i>2</i> | <i>€ 230.358.567,00</i> | <i>€ 172.768.925,00</i> |
| <i>Competitività del sistema produttivo</i> | <i>3</i> | <i>€ 454.546.816,00</i> | <i>€ 340.910.112,00</i> |
| <i>Energia sostenibile</i> | <i>4</i> | <i>€ 493.625.501,00</i> | <i>€ 370.219.126,00</i> |
| <i>Prevenzione dei rischi naturali e antropici</i> | <i>5</i> | <i>€ 349.651.396,00</i> | <i>€ 262.238.547,00</i> |
| <i>Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale</i> | <i>6</i> | <i>€ 575.896.417,00</i> | <i>€ 431.922.313,00</i> |
| <i>Trasporti</i> | <i>7</i> | <i>€ 329.083.668,00</i> | <i>€ 246.812.751,00</i> |
| <i>Inclusione sociale</i> | <i>9</i> | <i>€ 113.122.511,00</i> | <i>€ 84.841.883,00</i> |
| <i>Infrastruttura per il sistema dell'istruzione regionale</i> | <i>10</i> | <i>€ 205.677.292,00</i> | <i>€ 154.257.969,00</i> |
| <i>Sviluppo Urbano</i> | <i>2, 3, 9, 6</i> | <i>€ 703.416.339,00</i> | <i>€ 527.562.254,00</i> |
| <i>Assistenza Tecnica</i> | <i>AT 1</i> | <i>€ 123.406.376,00</i> | <i>€ 92.554.782,00</i> |
| Totale | | <i>€ 4.113.545.843,00</i> | <i>€ 3.085.159.382,00</i> |

Fonte: POR FESR Campania 2014-2020, versione trasmessa alla Commissione il 29 dicembre 2014, pag. 193

Tab. 4.9 Confronto allocazione risorse POR FESR 2014-2020 e quote PON⁹⁸

| | POR FESR 2014-2020 - caricato su SFC il 22 Luglio 2014 (AdP 22 aprile con Cofinanziamento al 50% e Quota Pon al 36,5%) | POR FESR 2014-2020 - post Delibera Cipe (AdP approvato ottobre 2014 con Cofinanziamento al 25% e Quota Pon al 41,3%) |
|---|---|---|
| Asse prioritario | Totale asse | Totale asse |
| Ricerca e Innovazione | € 867.671.887,42 | € 534.760.959,55 |
| ICT e Agenda Digitale | € 373.766.351,50 | € 230.358.567,19 |
| Competitività del sistema produttivo | € 737.521.104,31 | € 454.546.815,61 |
| Energia sostenibile | € 800.927.896,08 | € 493.625.501,12 |
| Prevenzione dei rischi naturali e antropici | € 500.579.935,05 | € 349.651.396,63 |
| Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale | € 887.695.084,82 | € 575.896.417,97 |
| Trasporti | € 533.951.930,72 | € 329.083.667,41 |
| Inclusione sociale | € 183.545.976,19 | € 113.122.510,67 |
| Infrastruttura per il sistema dell'istruzione regionale | € 333.719.956,70 | € 205.677.292,13 |
| Capacità amministrativa | € 166.859.978,35 | € - |
| Sviluppo Urbano | € 1.121.299.054,51 | € 703.416.339,10 |
| Assistenza Tecnica | € 166.859.978,35 | € 123.406.375,28 |
| Totale | € 6.674.399.134,00 | € 4.113.545.842,67 |

Fonte: materiali di lavoro *Meridiana Italia*

In merito alla scelta del numero e del tipo di obiettivi tematici da attivare nel POR FESR della nostra regione, esistono opinioni diverse, tra gli attori impegnati nei lavori di programmazione e di valutazione, circa la scelta di attivare tutti gli OT ad eccezione dell'8, di fatto non attivabile dal momento che nell'ultima versione dell'AdP non sono state previste azioni finanziate dal FESR.

⁹⁸ Così come definito nella versione definitiva dell'AdP (pag. 320) sono previsti i seguenti PON FESR e FSE che coprono tutte le categorie di regioni: PON "Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento" (FSE e FESR, plurifondo), PON "sistemi di politiche attive per l'occupazione" (FSE, monofondo), PON "Inclusione" (FSE, monofondo), PON "Città Metropolitane" (FESR e FSE, plurifondo), Pon "Governance e Capacità Istituzionale" (FESR e FSE, plurifondo), PON "Iniziativa Occupazione Giovani" (FSE, monofondo). Nelle regioni in transizione e meno sviluppate sono previsti i seguenti Programmi Nazionali: PON "ricerca e Innovazione" (FESR e FSE, plurifondo), PON "Imprese e Competitività" (FESR, monofondo). Per le sole regioni meno sviluppate sono previsti i seguenti Programmi Nazionali: PON "Infrastrutture di reti" (FESR, monofondo), PON "Cultura" (FESR, monofondo), PON "Legalità" (FESR e FSE, plurifondo). Per quanto riguarda i programmi regionali italiani sono tutti monofondo ad eccezione delle Regioni Calabria, Molise, Puglia per le quali i programmi sono plurifondo.

La nostra scelta poteva essere di attivare o meno certi obiettivi tematici, certo si poteva valutare, **considerato che c'era una concentrazione tematica sui primi quattro obiettivi tematici del 50% delle risorse su quelli, noi non potevamo per dire pensare, ma né lo avremmo fatto, di non attivare proprio i primi quattro OT perché c'era un obbligo. Avremmo certo potuto scegliere di mettere tutto su quegli quattro OT ma questo avrebbe significato per una regione come la Campania abbandonare una serie di tematiche rilevanti, mentre questo è possibile per regioni più avanzate in termini di servizi**, per la nostra situazione, questo è stato complicato, quindi l'unico obiettivo tematico e quindi tematico pensato di tralasciare, ma poi di fatto anche l'AdP l'ha eliminata come OT a valere sul FESR, era l'OT 8 legato al lavoro, perché per quanto riguardava il FESR riguardava solo la parte dei Centri per l'impiego che non abbiamo ritenuto di dover valorizzare, poi di fatto ripeto anche l'AdP le ha tenuti da parte [...] La scelta nostra è stata limitata nel senso che comunque noi sapevamo di dover mettere in campo tutte le tematiche perché non potevamo fare altrimenti, comunque provando a fare una scelta altrimenti all'interno di queste tematiche, e **poi** noi come AdG FESR **abbiamo un po' delle scelte anche dettate dalla 2007-2013**, da tutta una serie di programmazioni per esempio sui GP che andranno a valere sulla 2014-2020. Così come l'avviso sull'accelerazione che è stato attivato nel 2013 per dare un'accelerazione alla spesa ha determinato una progettualità diffusa tra tutti i comuni e non tutte le progettualità sarà possibile concluderle entro il 2015, noi sappiamo che una buona parte di queste progettualità andranno a cavallo sul 2014-2020, quindi in qualche modo noi abbiamo dovuto fare anche una valutazione di quello che era il nostro progresso, e cosa tutta la programmazione a cavallo sulla prossima programmazione, che è un po' ci ha anche obbligato rispetto a delle scelte [...] Analisi di contesto, obblighi sia regolamentari che programmatici nazionali, più il progresso nostro ci ha individuato delle aree tematiche sulle quali puntare. **Noi devo dire speravamo, tra l'altro c'era una forte volontà da parte dell'AdG di semplificare i programmi perché proprio nell'attuazione della 2007-2013 si è resi conto che una delle grandi difficoltà era proprio questa frammentazione degli assi, delle obiettivi operativi, per cui si sperava di poter fare altrimenti in questa programmazione, però dato il contesto regolamentare non sarà possibile**, ma noi abbiamo individuato queste tre tematiche – Campania verde, solidale e innovativa – nelle quali speravamo di creare il programma in tre assi. **Abbiamo provato anche ad inviare alla CE un timido tentativo di unire l'OT 1 e 2 che devono comunque rispondere al DSR RIS3 (ricerca e innovazione) e abbiamo mandato alla CE informalmente questo asse che cumulava gli OT 1 e 2 ma ci hanno fatto capire che non era ben accetto**, di fatto noi siamo stati obbligati per ogni OT ad attivare un asse, avendo in qualche modo l'obbligo in parte sociale, ma anche dettato dalla volontà di non tralasciare nulla di tematiche nella prossima programmazione, di fatto ad oggi abbiamo un programma di 10 assi che non era quello che speravamo. **Adesso speriamo di poter fare un passaggio di semplificazione sulla gestione**, cioè visto che ci sono 10 assi riusciremo in questi 10 assi ad individuare per esempio quattro responsabili di questi 10 assi con cui interloquire e non con dieci responsabili o addirittura di più, e quindi questa è un po' la logica. (Quindi) [...] **Abbiamo scelto 10 per lasciare tutte le porte aperte sui fabbisogni che noi adesso possiamo ipotizzare ma che già la programmazione precedente ci ha fatto scoprire poi come tu programmi da qui a 8 anni quando poi da qui a un anno può cambiare tutto**. Se da una parte significa non scegliere, dall'altra parte su un territorio anche complesso e difficile, anche drammaticamente posizionato come quello della Campania, tu in qualche modo dai la possibilità comunque di accedere a varie opzioni e eventualmente che si dovrebbero rendere via via necessarie (Int. 7).

All'opposto:

Sono stati scelti tutti (gli obiettivi tematici), invece io ho visto altri programmi di altre regioni meno sviluppate, nella stessa condizione della Regione Campania, gli obiettivi tematici vengono dalle priorità europee che sono 11, loro hanno detto queste sono le priorità scegliete quelle che volete, quelle che stanno più al caso vostro, l'impianto strategico lo dovete costruire per questo periodo di programmazione, chi ne ha scelti 4, chi 5, non ho trovato nessuno che ne ha scelti tutti e 11, può darsi anche ce ci sta, io non li ho trovati. **Questo secondo me è stata una mancanza di impostazione strategica** (Int. 10).

Quanto invece al modo attraverso cui nell'ambito delle attività di valutazione *ex ante* si valuta la strategia del programma, ciò che emerge dalle interviste è in realtà una logica lineare – che deriva dai dettami comunitari – con la quale i valutatori sono chiamati a confrontarsi. Come si legge nel documento di orientamento sulla valutazione *ex ante* (*Guidance document on ex ante evaluation*, gennaio 2013) la strategia del programma si valuta sulla base della congruenza che si realizza tra gli obiettivi specifici di programma e le sfide ed i fabbisogni individuati in relazione agli obiettivi da raggiungere definiti della Strategia Europa 2020; sulla base della coerenza interna e quindi della relazione esistente tra gli obiettivi specifici di ogni asse di priorità e tra gli obiettivi specifici dei vari assi di priorità,; sulla base della coerenza esterna prendendo in esame il modo attraverso cui il programma giustifica il proprio ruolo, tenendo conto dell'influenza di altri strumenti rilevanti a livello regionale, nazionale e dell'UE. Per quanto riguarda poi la logica di intervento, si legge nel documento che è “buona pratica utilizzare un quadro logico per illustrare la logica di intervento nell'ambito di ciascuna priorità di investimento o asse di priorità” (trad. it pag. 8).

La strategia del programma si valuta in linea con quanto previsto dalla linee guida sulla valutazione dalla Commissione Europea, essenzialmente attraverso la metodologia del quadro logico quindi individuando quale correlazione legghi il fabbisogno individuato attraverso una analisi di contesto, uno *swot analysis* fatta correttamente, con quelle che sono le azioni conseguenti agli obiettivi. Quindi si fa sostanzialmente un albero logico in cui si cerca di capire se funzionano le relazioni tra i fabbisogni prioritari, così come emersi dall'analisi del fabbisogno, l'analisi di contesto, l'analisi *swot*, e quelle che sono le strategie messe in atto, l'albero degli obiettivi e relative azioni per raggiungerli, è chiaro che un ruolo fondamentale è anche rappresentato dalla quantificazione, nel senso che la quantificazione in termini concreti e monetari dell'intervento regionale rispetto agli obiettivi da perseguire deve essere commisurato con il livello di priorità che è stato assegnato all'obiettivo in funzione del livello di fabbisogno, è chiaro che poi deve esserci anche una collimanza tra il *budget* finanziario, e il livello di gravità delle problematiche che si intende affrontare. Questo in estrema sintesi. In pratica ovviamente è un'operazione che richiede molto tempo perché va inquadrato il programma nella sua globalità, così come abbiamo detto, e poi chiaramente vanno fatti anche dei riscontri esterni [...] Da quanto

tempo ci stiamo preparando per questo lavoro? Eh da tempo! **Per esempio chiaro che uno valuta la *swot* così come è stata fatta dal programmatore** (Int. 2).

Rispetto all'individuazione dei fabbisogni, secondo lo stesso testimone privilegiato ascoltato, questi sono stati individuati:

Vedendo la Commissione europea in che direzione spingeva le nuove politiche e cercando di capire il contesto, è sempre analisi di contesto funzionale agli obiettivi perché altrimenti sarebbe l'universo mondo, quindi rispetto a quelle che erano le priorità di Europa 2020 andare ad analizzare il contesto specifico campano attraverso studi approfonditi fatti nel tempo e resi disponibili al momento in cui si è poi valutato il fabbisogno. Per l'analisi del fabbisogno si tiene in considerazione soprattutto come si sono stabilite le priorità di questo fabbisogno, è chiaro che i soldi per tutto non bastano, bisogna capire le priorità quali sono e poi nell'analizzare il programma un altro aspetto non irrilevante che si tiene in considerazione e si guarda con molta attenzione è come è stata portata avanti la procedura di ascolto del territorio per suffragare l'elaborazione della valutazione del fabbisogno con riferimento a quello che il territorio dice di aver bisogno, la valutazione della stima del fabbisogno prende in considerazione non solo dati quantitativi rilevati tramite analisi condotte dalla torre di avorio degli scienziati ma deve prendere in considerazione il processo di ascolto del partenariato (Int. 2).

3.2. Gli indicatori di programma

L'orientamento ai risultati su cui è stata costruita la nuova programmazione ha reso centrale il ruolo degli indicatori che assolvono un ruolo cruciale per la verifica dei risultati, delle realizzazioni e della *performance* da parte delle amministrazioni regionali in merito alla spesa ed all'attuazione dei programmi.

Così come in precedenza definito (*infra* cap. 3), il Regolamento 1303/2013 prevede indicatori finanziari, indicatori di *output* relativi alle operazioni finanziarie, indicatori di risultato relativi alla priorità interessata.

Provando a sistematizzare quindi l'insieme degli indicatori previsti dal programma, sulla base dell'analisi della documentazione empirica acquisita, è possibile distinguere gli indicatori che saranno poi contenuti nel sistema di monitoraggio regionale campano che al momento della stesura del lavoro, per la programmazione 2014-2020, non è ancora stato definito:

- Indicatori di risultato che sono definiti nell'Accordo di Partenariato ed associati ai risultati attesi (obiettivi specifici). Tali indicatori sono definiti dal livello nazionale e scelti dal DPS e sono essenzialmente indicatori forniti dall'ISTAT.
- Indicatori comuni di risultato previsti dai Regolamenti specifici dei Fondi che sono quindi definiti dal livello comunitario.
- Indicatori previsti nel quadro del *performance framework* (quadro di riferimento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attuazione dell'asse prioritario): tra questi rientrano indicatori finanziari, indicatori di attuazione (procedurali) e indicatori di *output*.
- Indicatori di *output* che nel caso di quelli scelti dalla Regione Campania sono una parte di quelli contenuti nel sistema di monitoraggio nazionale e in parte indicatori CE.

Così come mette in risalto un intervistato:

Gli indicatori che entrano a far parte degli indicatori di realizzazione sono o indicatori scelti da quelli che dà la Commissione o tra quelli che dà il DPS decisi nell'ambito del sistema di monitoraggio unico entro un processo di concertazione con tutte le regioni, devono essere uguali per tutti e quindi ogni regione deve scegliere tra quegli indicatori che sono lì dentro. Questa è una novità inserita in questa programmazione dal livello nazionale perché si sono resi conto che siccome in questa programmazione (2007-2013) ognuno aveva scelto gli indicatori di realizzazione un po' come gli pareva, quelli di programma, non c'era sempre una netta corrispondenza tra indicatori di realizzazione di programma e di realizzazione di progetto per cui adesso per evitare questa distinzione e questa frammentazione delle informazioni hanno deciso di comune accordo, DPS e regioni, di inserire come realizzazione di programma una sorta di somma di quelle che possono essere le previsioni delle realizzazioni di progetto e quindi trovi negli indicatori di realizzazione di programma gli stessi indicatori che ti troveresti in forma fisica, indicatori di realizzazione fisica, per i progetti che stanno all'interno del sistema di monitoraggio nazionale (MONIT) (Int. 6).

Gli indicatori rivestono un ruolo cruciale poiché i dati a cui i valutatori fanno ricorso per le proprie valutazioni sono quelli contenuti nel sistema unico di monitoraggio nazionale per regione.

I dati che utilizzano i Nuclei sono quelli del sistema di monitoraggio unico nazionale per regione, perché sono quelli ufficiali, questo perché **almeno nella scorsa programmazione** c'era una sorta di delta tra le informazioni contenute nel sistema di monitoraggio nazionale e quelle contenute nel sistema di monitoraggio regionali perché **non c'era una trasposizioni delle informazioni tra i due sistema contemporanea, per cui spesso e volentieri i dati non erano del tutto allineati.** Per evitare che questa cosa

accada è già stata messa in pratica con il sistema SMILE (sistema di monitoraggio regionale) attuale un invio dati più costante nel tempo, che è trimestrale e in qualche modo adesso tutti i sistemi nazionali e regionali sono molto allineati, molto simili, ci sono ancora degli scarti perché il sistema nazionale ti dà degli scarti e quindi ti rinvia indietro una serie di progetti se non hai inviato tutte le informazioni che vengono richieste, però l'allineamento è quasi standard e quasi al livello del 100% per tutti quanti . **Nella nuova programmazione con il sistema di protocollo unico nuovo, che è quello che stanno ancora facendo, questa cosa si tenterà di renderla ancora più efficace in modo tale che i due sistemi non sono disallineati** quindi non dovrebbero verificarsi grandi scostamenti tra le informazioni dell'uno e dell'altro sistema. Nella vecchia programmazione i Nuclei hanno sempre fatto le valutazioni sulle informazioni del sistema nazionale ovviamente supportate laddove c'erano grandi scarti dal sistema regionale perché ovviamente per noi c'è stato un periodo in cui c'era un forte disallineamento tra i due e quindi per avere una visione più completa e corretta dell'avanzamento dei programmi hanno dovuto anche utilizzare il sistema SMILE [...] **(Il disallineamento si è creato in passato dal momento che i dati). Venivano inseriti nel sistema di monitoraggio regionale e poi per mancanza di informazioni anche esigue nel momento dell'invio** (dei dati da parte del referente del sistema di monitoraggio dell'AdG di tutti i dati di SMILE a MONIT) **non venivano accettati nel sistema nazionale e venivano mandate indietro.** Avevi progetti in essere e magari venivano scartate perché non c'era la data della determina etc. Questa cosa è stata molto frequente in tutta la programmazione 2007-2013 [...] per cui nell'ultimo periodo se ne sono accorti e siccome **la Commissione è diventata più pressante nelle richieste dati etc. e anche sulla richiesta di dati che fossero coerenti a livello regionale e nazionale, il livello nazionale ha imposto un invio dati che non fosse annuale ma bimestrale con la verifica ogni tre mesi di tutte le informazioni, quindi quando tornano indietro le informazioni** ci vogliono solo tre mesi per rinviarle, quindi i due sistemi sono più allineati (Int. 6).

Oltre ad un problema quindi di reperibilità ed aggiornamento tempestivo del dato, una questione cruciale attiene al tipo di informazioni che tali indicatori sono in grado di restituire.

Provando ad analizzare, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, solo alcuni degli indicatori contenuti nell'asse 1 – Ricerca e innovazione – del POR FESR 2014-2020 trasmesso alla Commissione il 29 dicembre, con il fine di coglierne le peculiarità, è possibile distinguere:

Tab. 4.10 Indicatori di risultato associati alla priorità di investimento 1.a e ripartiti per obiettivo specifico

| Priorità di investimento | Obiettivo specifico | Indicatori di risultato specifici per programma, ripartiti per obiettivo specifico | | | | | | | |
|---|---|--|---|-----------------|----------------|---------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | | ID | Indicatore | Unità di misura | Valore di base | Anno di riferimento | Valore obiettivo 2023 | Fonte dati | Periodicità dell'informazione |
| 1.a Potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo | Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I | % | Imprese che hanno svolto attività di R&S in collaborazione con enti di ricerca pubblici e privati | % | n.d. | n.d. | n.d. | ISTAT, rilevazione su R&S | Annuale |

Fonte: ns. elaborazione da POR FESR Campania 2014-2020

Tab. 4.11 Indicatori di output comuni e specifici di programma associati alla priorità di investimento 1.a

| Priorità di investimento | Obiettivo specifico | Azioni | Indicatori di output comuni e specifici di programma | | | | | | Fonte dati | Periodicità dell'informazione |
|---|---|--|--|---|-----------------|-------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-------------------------------|
| | | | ID | Indicatore | Unità di misura | Fondo | Categoria di Regioni (se pertinente) | Valore obiettivo 2023 | | |
| 1.a Potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I e promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo | Potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I | 1.5.1 Sostegno alle infrastrutture della ricerca considerate critiche/cruciali per i sistemi regionali | C.O. 25 | Numero di ricercatori che operano in infrastrutture di ricerca migliorate | N | FESR | Meno sviluppate | 650 | Sistema di monitoraggio regionale | Annuale |

Fonte: ns. elaborazione da POR FESR Campania 2014-2020

Rispetto poi al quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dell'asse prioritario:

Tab. 4.12 Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione dell'asse prioritario

| Asse prioritario | Tipo di indicatore | ID | Indicatore o fase di attuazione principale | Unità di misura, di ove pertinente | Target intermedio per il 2018 | Target finale 2023 | Fonte di dati | Se del caso, spiegazione della pertinenza dell'indicatore |
|------------------|--------------------|-------|---|------------------------------------|-------------------------------|--------------------|--------------------------------|---|
| 1 | Realizzazione | CO 1 | Numero di imprese che ricevono un sostegno | N | 38 | 115 | Sistema Monitoraggio Regionale | |
| 1 | Realizzazione | CO 24 | Numero di nuovi ricercatori nelle entità sostenute | N | 333 | 1000 | Sistema Monitoraggio Regionale | |
| 1 | Realizzazione | CO 26 | Numero di imprese che cooperano non istituti di ricerca | N | 400 | 1200 | Sistema Monitoraggio Regionale | |
| 1 | Finanziario | 1.F | Totale certificato | Meuro | 181.818.726 | 534.760.960 | Sistema Monitoraggio Regionale | |

Fonte: POR FESR Campania 2014-2020, pag. 60

Tab. 4.13 Informazioni qualitative aggiuntive sull'istituzione del quadro di riferimento dell'efficienza dell'attuazione (facoltative)

Gli indicatori prescelti afferiscono alla priorità b) sulla quale sono state appostate l'88% delle risorse dell'Asse 1 (467 Meuro totali). I *target* sono stati calcolati ipotizzando che nel 2018, sulla scorta dell'esperienza sulla precedente programmazione e sulla base delle azioni di miglioramento amministrativo previste dal PRA, sia possibile arrivare a raggiungere 1/3 del *target* finale (calcolato dividendo le risorse totali per un valore medio relativo ai progetti il cui valore è stato dedotto attraverso un'analisi di benchmarking con progettazioni simili in campo europeo attraverso l'utilizzo dei dati del *Sixth FP7 Monitoring Report* e attraverso i parametri di Compare). Il *target* dell'indicatore finanziario che si riferisce alla cifra totale certificata al 2018 sull'Asse 1 è stato calcolato sommando all'N+3, il 2% dello stesso N+3

Fonte: POR FESR Campania 2014-2020, pag 60

Ciò che appare evidente, negli indicatori appena presentati, è che i risultati e le realizzazioni di quanto implementato sono quantificate ricorrendo ad evidenze di tipo descrittivo contenute nei sistemi informativi che, oltre a non restituire informazioni particolareggiate, fanno riferimento al più generale contesto regionale, non evidenziando eventuali differenze territoriali. Difficile si presenta inoltre poter attribuire dei cambiamenti all'andamento di tali misure imputabili esclusivamente agli interventi finanziati dal FESR. Rispetto poi al quadro dell'efficacia e dell'efficienza, l'efficacia dell'attuazione dell'asse prioritario è misurata facendo ricorso ad informazioni descrittive e sulla base della certificazione della spesa. In tal senso quindi tale quadro si presenta adeguato quasi esclusivamente ad una rendicontazione economica funzionale al recepimento delle risorse.

Altra considerazione può poi svilupparsi rispetto ai limitatissimi margini di autonomia da parte degli attori regionali nell'individuazione degli indicatori, dal momento che tale scelta è avvenuta sulla base di quanto predisposto dal livello nazionale e comunitario.

Gli indicatori sono stati individuati a livello nazionale, il Governo centrale questa volta è stato molto rigido [...] quindi il compito della regione era quello di popolarli, di targettarli, individuare il *target* per il metà periodo, sono uguali per tutte le regioni, sono gli stessi (Int. 10).

Gli indicatori sono dati dalla Commissione. La scelta degli indicatori viene fatta seguendo le indicazioni della Commissione. Questa è la metodologia. Noi raccomandiamo di usarne il meno possibile. Abbiamo visto che gli indicatori sono deleteri perché se sono ... Ma pure la Commissione dovrebbe farne molto di meno, gli indicatori devono essere pochi e quantificati come si deve e quantificati sempre, ed economici, perché alcuni indicatori che c'erano anche in passato, per fortuna non ci sono più, alcuni indicatori presupponivano degli studi di campo, la quantificazione dell'indicatore costa, mica è gratis, e chi la fa? Chi la paga? E soprattutto se non è data nel tempo non è rilevante, non serve per fare delle analisi di *trend*, quindi tutta questa degli indicatori io mi auguro che nel futuro si tenda sempre di più a ridurli non ad ampliare. Oltretutto a livello regionale tutti questi indicatori ci dicono poco perché pochissimi di questi si riescono a spaccottare in una scala sub-regionale e quindi per una regione così articolata com'è la Campania che è così diversa all'interno, veramente Campania plurale, come si fa? Cioè l'indicatore è indicativo di che se abbiamo nella stessa regione realtà come Gioi Cilento e realtà come Scampia, sono due mondi a che serve questo indicatore regionale? Per noi per capire come dettagliare le politiche sui territori ... Non so se mi sono spiegata. Il Nucleo consiglia di utilizzare il meno possibile (il numero degli indicatori) [...] Sappiamo che nella 2014-2020 il *performance framework* sarà centrale per l'ottemperamento dei requisiti per

poi poter ottenere i finanziamenti successivi e per cui si è ritenuto fondamentale dare una stima quanto più attendibile possibile degli indicatori. Per questa ragione al Nucleo, ognuno di noi per gli obiettivi tematici si è andato a vedere come si potevano in pratica quantificare, quindi valorizzare indicatori *target* anche di realizzazione andando a vedere quindi nel concreto quali enti li producessero, che grado di attendibilità potessero avere, che livello di standardizzazione potessero avere questi indicatori, perché poi non sempre sono *standard* questi costi, e quindi insomma è stato fatto un lavoro certosino per cercare di capire come si poteva metodologicamente come si poteva inquadrare il tutto (Int. 2).

A me nella descrizione di questo *performance framework* mi sembrava proprio un ingegnere sadico che ha ipotizzato tutto questo, ne capisco anche il senso però purtroppo credo che il rischio è quello di ipotizzare dei modelli che non tengano conto a sufficienza di quali sono tutte le complessità che si trovano ad affrontare. Il rischio è che tu pur di seguire quei parametri che hai dovuto fissare adesso, all'inizio di un periodo di programmazione lunghissimo, hai dovuto fissare dei *target*, tu pur di mantenere quei *target* rischi di non rispondere alle esigenze del territorio, perché poi se non rispondi a quelle rischi di perdere soldi, per cui insomma. Sono questi i meccanismi che secondo me potrebbero ulteriormente complicare, nonostante si è già riscontrato che la programmazione 2007-2013 da punti di vista fallimentare, molti ritengono che possa essere considerata la più fallimentare che si è avuto. Allora la sensazione che ho è che non si fatti dei passi in avanti ma anzi probabilmente con il timore di sbagliare ancora si sono messi ulteriori paletti che rischiano di diventare ulteriori nodi dell'attuazione (Int. 7).

Tendenzialmente quindi una limitata autonomia da parte delle amministrazioni regionali è rinvenibile nella definizione dei valori *target* da raggiungere. Tuttavia, come più volte richiamato, gli spessi obiettivi pianificati a livello locale, sono stati definiti nel più generale schema definito dalla Strategia Europa 2020 entro la quale le regioni sono chiamate a confrontarsi in vista del raggiungimento degli obiettivi previsti entro il 2020.

Tab. 4.14 La Campania rispetto ai benchmark di Europa 2020

| Europa 2020 - Obiettivi | | Obiettivo nazionale 2020 - PNR | Situazione UE (27) | Situazione Italia | Situazione Mezzogiorno | Situazione Campania |
|--|---|--|--------------------|---|------------------------|---------------------|
| Ricerca e Sviluppo | 3% del PIL UE investito in R&S | 1,53% | 2,01 | 1,26% (2011) | 0,9 (2011) | 1,20 (2011) |
| Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica | Ridurre del 20% le emissioni di gas serra rispetto al 1990 | -13% (obiettivo nazionale vincolante per settori non-ETS rispetto al 2005) | n.d. | - 3% (previsione emissioni non-ETS 2020 rispetto al 2005) | n.d. | n.d. |
| | 20% del consumo energetico rinveniente da fonti rinnovabili | 17% | n.d. | 14,7% (2012) | 30,7% | 18,1% |
| | Aumentare del 20% l'efficienza energetica - Riduzione del consumo energetico in Mtep | 13,4 o 27,9 Mtep% | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Occupazione | Il 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni deve essere occupata | 67-69% | 68,6 (2011) | 61,2% (2011) | 47,8 (2011) | 43,1 (2011) |
| Istruzione | Ridurre il tasso di abbandono precoce degli studi al di sotto del 10% | 15-16% | 13,5 (2011) | 17% (2013) | 19,9% (2013) | 22,2% (2013) |
| | Almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni ha completato l'istruzione universitaria o equivalente | 26-27% | 34,6% (2011) | 21,7% (2012) | 18,3% (2012) | 16,6% (2012) |
| Lotta alla povertà e all'emarginazione | Ridurre, di almeno 20 milioni, il numero di persone a rischio o in situazione di povertà/esclusione | 2,2 milioni di persone uscite | 119.634.000 (2011) | 18.193.669 (2012) | 9.060.552 (2012) | 2.915.704 (2012) |

Fonte: POR FESR Campania 2014-2020, versione trasmessa il 29 dicembre, pag. 5

L'intera impalcatura sembra quindi iscriversi una logica tautologica nella quale la valutazione è direttamente collegata al modo in cui viene concepito il programma, al tipo di informazioni che gli indicatori sono in grado di restituire e alla considerazione che *“se la valutazione non è fatta come dice la Commissione – te lo dice una che ne ha rifatta una - la valutazione, torna indietro”*. E' tuttavia importante sottolineare, che per quanto la valutazione deve adeguarsi alla tempistica ed alle indicazioni comunitarie, per le amministrazioni non esiste l'obbligo di definizione dei rapporti valutativi secondo un *template* definito dal livello comunitario, così come avviene per la redazione dei programmi.

Altra questione che si sviluppa attiene poi all'utilizzazione finale della valutazione:

Il problema della valutazione è molteplice, plurifaccia, pluritutto, nel senso che, se ti vai a vedere i report di valutazione *ex post* della Commissione, questi report fanno delle comparazioni, e le devono fare, tutte hanno un problema di *accountability*, ce l'ha il DPS, ce l'ha la Commissione, ce l'ha la Regione, ce l'hanno i Comuni. Allora la domanda che io ti faccio è: **la valutazione a chi deve essere utile? Perché in relazione a chi è utile la valutazione ci vogliono delle domande valutative e ci vogliono delle questioni di valutazione che possono essere completamente inutili per gli altri**, cioè al piccolo Comune “di uccidersi la salute” per fare, per rilevare esattamente i metri lineari di sentieri di acqua costruiti non gliene frega proprio niente, viceversa alla Commissione interessa dire il FESR ha finanziato tanto di strade, tanto di ... Infatti se ti guardi le diapositive che produce la Commissione dice “ecco cosa abbiamo fatto in tutta Europa”. **Quindi voglio dire, è evidente che probabilmente dei set di indicatori che raccolgono delle informazioni che per il territorio potrebbero anche non essere utili, uno dice: perché mi fai calcolare questa cosa?** (Int. 2).

4. Le dimensioni della valutazione nel processo decisionale a livello locale

Le evidenze scaturite dall'analisi delle interviste restituiscono informazioni circa l'esistenza di una identificazione tra attività valutativa, adempimento burocratico, esigenza di *compliance* in vista di un “controllo delle regolarità degli adempimenti e degli atti compiuti dai singoli (individui o unità interne) per pervenire o individuare comportamenti illegittimi, negligenti o comunque non regolamentari” (Martini e Cais 2000, 407) e rendicontazione economica.

Mentre nei progetti, o hai un singolo progetto e quindi devi valutare la sua opportunità di investimento, se risponde all'opportunità dell'investimento e quindi lo valuti rapportandolo al fatto se non venisse fatto, dal punto di vista del singolo. Se hai da scegliere e quindi emetti un parere in funzione dell'analisi costi/benefici, dell'analisi finanziaria, perché stai parlando di un singolo investimento e quindi emetti un parere, quando si tratta di progetti. **Ma quando si tratta di programma no: se fai un parere negativo che fai? Non si fa il programma? Non esiste proprio. Il valutatore deve essere utile, deve essere utile e capire anche le circostanze in cui si muove il programmatore, in questo caso l'AdG che spesse volte non è facile, sono compiti anche abbastanza difficili in situazioni politiche come queste [...]** C'è questo approccio che non è di tutti, però generalmente tra le tante cose che tiene da fare l'AdG o comunque l'apparato amministrativo rispetto anche a tanti adempimenti che hanno chiesto, il PRA, le condizionalità *ex ante*, è logico che **la valutazione messa così diventa non un aiuto ma un adempimento burocratico** che bisogna fare altrimenti non posso caricare il programma, **però io credo che in questo periodo di programmazione nella valutazione *ex ante* siamo riusciti in qualche modo, non al 100% perché è impossibile, a creare quel supporto, di essere utili a migliorare, a capire come si può fare meglio le cose** in un certo modo, non voglio esagerare, ma in un certo modo potrebbe essere perseguibile questa strada, se si fa con questo spirito in cui la valutazione è al servizio, non so se mi sono spiegata (Int. 10).

Altra considerazione emersa dall'analisi dei materiali raccolti è che se anche la valutazione è integrata nell'attività di programmazione, nel corso della quale sono accolti i suggerimenti che provengono dall'attività valutativa, permane tuttavia una visione della valutazione, da parte degli stessi valutatori, vicina a quella di una attività di consulenza:

Un altro documento valutativo prodotto tra settembre e dicembre dal Nucleo su richiesta della Programmazione ha riguardato le lezioni apprese perché il programmatore ha chiesto al valutatore di predisporre un documento in cui a partire dalle valutazioni dei programmi precedenti si dicesse quali erano le lezioni apprese e che cosa bisognava incorporare all'interno del nuovo programma per rispecchiare quelle che erano le lezioni apprese dai cicli programmatici precedenti e quindi il Nucleo ha fornito un documento dove ha scritto "guardate che secondo noi, faccio un esempio più vicino a quelli che sono gli aspetti che io ho curato, **nei cicli di programmazione precedenti ci siamo accorti che un punto di forza è stato l'asse città organizzato con la delega alle città con gli organismi intermedi attraverso i PIU, fate attenzione questi PIU sono utili**", e devo dire che mentre nella prima versione del programma l'asse città non c'era proprio, l'ultima versione mandata a Bruxelles comprende un asse città specifico che era stato caldeggiato dal Nucleo, non ricordo se nel secondo *draft*, noi abbiamo detto "se volete fare politiche integrate nelle città c'è bisogno di un asse", non è che si può andare a piluccare asse per asse, non si capisce altrimenti il *budget* dedicato qual è. Per fortuna, siamo stati contenti che siamo stati ascoltati e l'asse è stato fatto. Avevamo anche detto "guardate che secondo noi la delega alle città è fondamentale perché se le città non si organizzano per fatti loro o queste risorse ... E' difficile che riescano a mettere a sistema le risorse con quella che è la pianificazione comunale, e quindi in questo senso siamo stati ascoltati. Per la verità noi avevamo anche suggerito di stare molto attenti alla Riforma Delrio e alla costituenda città metropolitana di Napoli però devo dire che forse potenzialmente il programmatore ha ritenuto di dire "vediamo prima in cosa si espliciterà in senso istituzionale questa città metropolitana e quando vediamo se ci sono le condizioni allora procediamo con il dare la delega agli organismi intermedi" ... In effetti non hanno avuto tutti i torti forse, è stato un processo interessante perché se devo dire il grado di ascolto c'è nei confronti della valutazione, è una sorta di *advisor* interno e viene ascoltato alla fine su molte cose (Int. 2).

Anche laddove il Nucleo restituisce dei *feedback* non sempre la parte politica interviene nell'assumere decisioni. Appare evidente il ruolo cruciale che la valutazione, laddove fosse ampiamente radicata nell'istituzione, potrebbe rivestire nel produrre una più ampia riflessività istituzionale non attenta esclusivamente al raggiungimento di *target*, ma all'apprendimento dei modi con cui i programmatori locali riflettono sui bisogni del territorio e sono in grado di dare risposte con essi coerenti. L'utilità del risultato di valutazione risiederebbe quindi nella sua estensione ad un pubblico più ampio per fornire indicazioni su come l'intera macchina organizzativa affronta le questioni, cambia l'assetto del territorio e motiva l'attivazione degli interventi posti in

essere. Nella pratica il processo che si sviluppa è spesso un processo lineare che prende forma in una logica ritualistica dove il momento decisionale è ritardato il più possibile e dove il processo di programmazione appare strettamente interconnesso ai momenti della politica, non necessariamente coincidenti con i tempi del programma. Si pensi in tal senso a cambi di Governo che modificano, come nel caso dell'attuale programmazione 2014-2020, in corso d'opera l'impostazione teorica, mandati politici regionali che nei tempi della programmazione e dell'attuazione non sono necessariamente coincidenti, inducendo un meccanismo attraverso il quale, ad esempio, si programma nel corso di una amministrazione e si attua il programma nel mandato politico successivo.

Noi sperimentiamo spesso delle difficoltà cioè **a volte abbiamo un processo e non una decisione** quindi come (la valutazione) dovrebbe supportarlo sicuramente sarebbe importante dare gli elementi fondamentali per arrivare a delle decisioni, ma purtroppo spesso queste decisioni che poi bisogna anche valutare ... Per esempio nel corso di un gruppo di programmazione in qualche modo l'Autorità di Gestione si fece portavoce di quello che secondo lui doveva essere un processo decisionale, siccome non si arrivava a una decisione cosa dobbiamo fare? Siccome non sempre gli assessori erano coinvolti, non sempre erano interessati a una programmazione che poi si sconta anche questo, cioè se pensiamo che il processo decisionale deve venire dall'alto, **purtroppo se tu hai una giunta che sta quasi sicuramente per essere sostituita, quindi sei a fine di un ciclo diciamo di un mandato e contemporaneamente stai costruendo un programma che probabilmente gli assessori che ci sono adesso, non vedranno o comunque non saranno parte, diciamo che non c'è un interesse specifico su questo.** Allora se noi pensiamo che questa deve essere la decisione, deve venire dall'alto e secondo quello che era l'impostazione dell'autorità di gestione, lui riteneva che questo dovesse essere. **Cioè che la politica decide e che poi il tecnico ti dice questo si può fare,** questo non si può fare, andiamo avanti [...] **Allora abbiamo dovuto noi prendere delle decisioni che poi sono state sottoposte alla parte decisionale che in qualche modo ha dato l'ok.** Quindi insomma il Nucleo in questo senso ha lavorato, soprattutto quando lavoravamo insieme in questa segreteria tecnica per l'istituzione di questo DSR, quindi ha contribuito diciamo a dettare delle tematiche e insomma delle problematiche, però anche lì, secondo me, purtroppo ci sono poi degli elementi per dire ... Insomma **il Nucleo** adesso ci ha sottolineato dell'importanza di alcuni piani che ancora mancano e che quindi di fatto noi saremmo carenti in termini di condizionalità *ex-ante* anche se nessuno se ne è tanto accorto. **Loro lo sanno bene perché hanno una visione diciamo a 360 gradi delle attività** che si svolgono e di quello che dovrebbe essere programmato, però è come se non avessero comunque poi anche la forza come dire di poter poi scegliere questo piano si deve fare, cioè te lo dice, guarda tu devi fare questo piano, **però poi dopo di che il livello successivo di passaggio alla direzione generale e che poi i piani bisogna portarli in consiglio, quindi tutto il processo che poi deve determinare l'elaborazione di un piano non necessariamente viene fatto.** Quindi sta anche alla sensibilità come dire degli operatori poi prendere in carico quelle che sono i suggerimenti del Nucleo. Quindi sicuramente può supportare (la valutazione può supportare il processo decisionale) se le valutazioni sono dettate da un principio di collaborazione e di sviluppo comune cioè ... In questo senso **se tu ti senti parte di un gruppo, oppure almeno sei per dire cittadino campano che hai a cuore il miglioramento diciamo della tua regione, allora**

probabilmente hai un obiettivo di, come dire, di arrivare a questa migliore *performance*. Se questo non ce l'hai, c'è il rischio che rimane un lavoro e poi ci dovrebbe essere una sensibilità adeguata del politico o delle autorità di gestione a cogliere questi suggerimenti e in qualche modo a metterli in pratica, insomma nel senso a fare in modo che da lì nascano dei processi decisionali condivisi [...] **Allora ovviamente la parte decisionale politica ha degli obiettivi che sono spesso obiettivi più politici insomma, non necessariamente sono obiettivi vicini a quelli delle direzioni generali , quindi diciamo già far dialogare queste due parti non è sempre facilissimo**, se poi ci sta pure un problema fra gli assessorati e la presidenza in termini di ... **Allora la programmazione in Italia diventa veramente complicata** [...] Non c'è un governo centrale che in qualche modo decide e delega. **Sembra più che dal basso emergano delle emergenze che di solito a livello regionale. Dal basso intendo sia proprio dal basso, ma neanche dalle direzioni ma dalla strada**, cioè ci sono, c'è un' emergenza, stanno scadendo, questi non hanno più contratto, questi non vengono pagati, mancano le liquidità e quindi il bilancio, **la Commissione europea ci chiede di spendere questo, e quindi è come se ci fosse tutto una pressione sia sociale che amministrativa che viene dal basso, alla quale la politica è chiamata a rispondere, ma spesso con logiche che non sono sempre programmatiche** quindi quello che di fatto mi sento fortemente di dire è che proprio **nell'ambito della programmazione 14-20** quello che sentiamo ... **Quello che io sento fortemente è che diciamo è mancato è il tempo della programmazione, il tempo della pianificazione che è un tempo importante ma al quale non si dà sufficiente valore perché sta in un tempo politico che è altro**. Cioè non si ha spesso ... Il politico non ha la visione dell'appunto, cosa sto programmando per la mia regione e quindi anche se non ci lavorerò io devo essere sicuro sulla base delle mie conoscenze, che deve essere fatto questo e voglio comunicare ai miei elettori che per me questo, cioè mi sto battendo perché si faccia questo. Questo non c'è stato assolutamente, ma proprio per nulla. E quindi noi programmatori diciamo, mi sento di dire noi programmatori perché di fatto qua è avvenuto tutto, abbiamo dovuto chiedere, a volte anche con difficoltà, le stesse direzioni, dove dover andare, quali sono le difficoltà, di cosa hai bisogno. Ma con difficoltà perché loro nel frattempo erano pressati dall'attuazione, ma poi si ma tu mi chiedi di spendere in tempi brevi e poi mi chiedi anche cosa voglio programmare, non ci ho il tempo per programmare adesso, quindi è come se ... Diciamo fossimo sempre dettati dalle urgenze e quindi siamo incapaci di programmare e pianificare adeguatamente (Int. 7).

[...] Sappiamo bene o male quali sono le problematiche, sappiamo anche i fabbisogni quali sono, **l'elemento fondamentale è in un certo senso creare un'interazione tra l'analisi dei fabbisogni e la programmazione che abbia un senso logico in funzione anche delle priorità, ma anche in funzione delle priorità politiche, e ovviamente in un contesto in cui la politica certe volte è forte, certe volte non è forte, in effetti risente la programmazione di questa mancanza**, perché se ci fosse sostanzialmente una politica che ha come obiettivo quello di risolvere le problematiche reali allora la valutazione avrebbe un ruolo molto importante nell'individuazione esattamente di come poter individuare queste priorità, di dargli degli scenari, di far scegliere lo scenario più adatto alle risorse che si hanno a disposizione (Int. 10).

L'utilità della valutazione si presenta poi, così come emerso nel corso dell'analisi del caso di studio, strettamente interconnessa a quelli che sono i saperi professionali degli attori chiamati ad effettuare le valutazioni, non necessariamente coincidenti, che si sviluppano in una logica di transdisciplinarietà tipica della disciplina valutativa:

Il ruolo del Nucleo della Regione Campania risente della doppia anima del Nucleo stesso dove ci sono competenze differenti e quindi una accentuazione a seconda del professionista che ti trovi davanti di uno o l'altro aspetto, il problema vero è che la valutazione diventa un giudizio di positività o negatività del programma senza una individuazione concreta di quelle che sono le azioni da mettere in campo per poi effettuare un miglioramento del programma stesso, per cui è come se in qualche modo si individuassero una serie di punti critici senza però dare nessun tipo di supporto al superamento dei punti critici stessi in qualche modo, quindi più che un processo di accompagnamento e di dialogo parallelo tra il programmatore e il valutatore **diventa quasi una sorta di programmazione a se stante e valutazione che poi subentra su quello che è programmato e dico questo è fatto bene, questo è fatto male, però poi alla fine non mi dai mai una indicazione di dire questo è fatto male perché ci sono una serie di azioni che secondo me sulla base dei dati, del contesto etc. andrebbero modificate**. Secondo me è semplicemente legato alle professionalità messe in campo all'interno del Nucleo, forse più tecniche in termini di competenze sulle singole tematiche che da valutatori in senso più generico più a livello astratto rispetto alle singole tematiche (Int. 6).

Non è che **questi giudizi (valutativi)** arrivano come una tagliola alla fine del processo programmatico in maniera tale che non si possono più utilizzare, ma **vengono forniti di pari passo, quindi una forma di accompagnamento** e pertanto nel concreto questa struttura endo-progettuale della valutazione si esplicita in incontri con un basso grado di formalizzazione proprio per evitare di irrigidire il processo tra programmatore e valutatore (Int. 2).

[...] Io ritengo che **uno degli aspetti fondamentali è la valutazione in itinere, che io dico che deve essere come il controllo di gestione**. La valutazione in itinere non può essere un rapporto fatto in itinere ma deve essere una valutazione continua (Int. 4).

La valutazione deve accompagnare o comprendere i motivi del cambiamento, i motivi del non successo, ma non nell'ambito di regole fisse, invariabili, ma nell'ambito della comprensione di un quadro di riferimento non solo normativo e di procedura ma anche del mondo in cui vivono i programmi che cambia, in maniera tra l'altro non codificata, con dei ritmi molto più veloci di come cambiano gli adattamenti del programma [...] **La valutazione non può prescindere dalla conoscenza (dei) fatti e della contingenza (delle priorità) perché altrimenti, come dire, sarebbe un'attività che giustifica un mondo che non esiste più, perché se noi ragionassimo come la teoria della valutazione in qualche modo ci può condurre a fare, a regole date e a programmi che si implementano secondo regole e obiettivi dati noi non coglieremmo la realtà dell'evoluzione del mondo in cui questi programmi agiscono e quindi faremmo un cattivo servizio, perché come dire, daremmo una censura rispetto a delle scelte giuste o non giuste che siano** (Int. 1).

Ai differenti saperi che concorrono a definire la valutazione si somma poi un atteggiamento autoreferenziale da parte dei valutatori che si colloca in contraddizione, talvolta, con l'utilità attribuita all'attività valutativa:

In Italia siamo gli unici che hanno fatto (la valutazione) intermedia 2000-2006, *ex post* 2000-2006, *ex ante* 2007-2013, intermedia 2007-2013 e ora ci avviamo a fare l'*ex ante* 2014-2020, **quindi forse siamo i più forti in Italia** da questo punto di vista, quindi rimane la valutazione del programma che è evoluta un po' nel tempo non tanto in quanto diversamente regolamentata ma in quanto se ne dà un utilizzo diverso, **in ogni caso è bollino**, uno deve avere la valutazione, devono stare tutti a posto, ci si è resi conto che la valutazione come adempimento classico basato su esperienze, su dati, su indicatori certi e misurabili, ***ex post* che poi dia indicazioni per il futuro è una velleità accademica**, primo per una impossibilità di avere dati in tempo utile per fornire indicazioni efficaci per la valutazione, e questo è un fatto che si potrebbe ovviare con vari meccanismi ... Ma soprattutto perché **è chiaro a tutti in maniera più esplicita che i programmi non fanno quello per cui sono stati concepiti**, e per cui abbiamo ricevuto i finanziamenti, fanno altro, per cui valutare semplicemente in maniera meccanica rispetto a dei parametri fissati ad inizio programma o in sede di programmazione eventualmente per dire la condizione di partenza era questa, la condizione di arrivo è questa, ammesso e non concesso ci siano gli indicatori per misurare queste cose, è inutile perché tanto i programmi non stanno facendo quello che sarebbe dovuto essere misurato (Int. 1).

Io penso che i Nuclei siano una punta di eccellenza delle Amministrazioni e in quanto tali hanno anche la responsabilità, chi si occupa di valutazione fa una operazione non semplice. Innanzitutto va a guardare le cose che fanno gli altri, che non è per niente simpatico, anche i programmatori sono veramente affastellati, hanno dei vincoli e loro situazioni. Io ho una visione abbastanza empatica rispetto alla programmazione. **Nello stesso tempo il valutatore deve essere chi dà il proprio giudizio terzo indipendente, ha una enorme responsabilità, è normale che il programmatore fa il suo compito senza doversi occupare di terzietà, indipendenze.** Il valutatore no, fa il suo compito andando a guardare cose che fa un altro soggetto e dovendo quindi poi esprimere un giudizio nell'interesse pubblico. Credo che i Nuclei vadano potenziati nella programmazione 2014-2020 (Int. 5).

Altra dimensione rilevante, emersa nel corso dell'analisi della documentazione empirica, attiene al rapporto tra valutazione e capacità amministrativa. Come messo in evidenza da Casavola e Tagle (2001), per poter effettuare delle valutazioni migliori è necessaria una innovazione della PA che punti al miglioramento dei rapporti tra committente e valutatore, dal momento che spesso le amministrazioni regionali e centrali responsabili dei programmi cofinanziati dall'UE non si percepiscono titolari della valutazione e tendono quindi ad uniformarsi con quanto prescritto dai Regolamenti. Ulteriore questione attiene poi al mercato della valutazione ed ai soggetti esterni che per poter essere reclutati necessitano il più delle volte di essere incardinati in

società che, se da una parte si conformano ai requisiti finanziari richiesti dai bandi, dall'altra, essendo il più delle volte società di revisione e consulenza, non sono necessariamente esperte di valutazione. Esiste quindi una necessità di migliorare le competenze valutative delle amministrazioni, con il fine di favorire lo sviluppo della valutazione nel nostro paese.

Lo studio dei documenti tanto comunitari che nazionali ha evidenziato un rapporto complesso che intercorre tra valutazione e capacità amministrativa dal momento che la valutazione viene in un certo senso inglobata entro le attività da rafforzare della capacità amministrativa, ma associata ad un'attività più vicina alla rendicontazione e all'adempimento burocratico che all'apprendimento. Nel *Position Paper Italia*⁹⁹ è evidenziato che:

In Italia la capacità istituzionale - amministrativa è caratterizzata da debolezze profondamente radicate e variazioni importanti tra le regioni. In particolare i seguenti elementi hanno un impatto negativo sull'efficienza della Pubblica Amministrazione, la qualità del contesto imprenditoriale e, in ultima analisi, la competitività globale del Paese, e richiedono pertanto un intervento. Oneri amministrativi elevati per le imprese, notevoli costi di conformità, procedure lunghe e macchinose per licenze e permessi, legislazione fiscale complessa e instabile, debole esecuzione dei contratti. Ciò si riflette nella scarsa *performance* dell'Italia, secondo gli indicatori della classifica *Doing Business* della Banca Mondiale. L'Italia si classifica, infatti, 87esima su 183 paesi per ciò che concerne la facilità complessiva di fare impresa. Le sue prestazioni relativamente modeste in termini di avvio d'impresa (77ª posizione, con un peggioramento rispetto al 2011) e, soprattutto, di esecuzione dei contratti (158° posto, in particolare a causa dei tempi lunghi richiesti per la risoluzione di controversie: 1.210 giorni in media) indicano che l'ambiente imprenditoriale si conferma macchinoso e non sensibile alle esigenze delle imprese [...] Nonostante le risorse umane e finanziarie siano in linea con gli altri principali paesi europei, l'efficienza del sistema giudiziario civile italiano è ostacolata da una serie di fattori. La lunga durata dei procedimenti rappresenta un serio ostacolo (nel 2008 la durata media di una causa civile in Italia era pari a 3.449 giorni) che si traduce in una notevole quantità di arretrati nei tribunali di prima istanza (3.932.259 casi di controversie civili e commerciali nel 2008), mentre la maggior parte degli altri paesi europei e non-europei conta un numero di casi pendenti di gran lunga inferiore [...] La corruzione continua ad essere una grande sfida che comporta pesanti costi per il sistema produttivo italiano (60 miliardi di euro secondo la Corte dei Conti) e ostacola l'ottimale funzionamento dei mercati. **In più, la scarsa capacità amministrativa degli organismi coinvolti nella gestione e nell'erogazione dei programmi finanziati con i Fondi QSC, in particolare nelle Regioni meridionali, ha finora minato l'uso efficiente ed efficace dei Fondi Strutturali ed il relativo impatto sul territorio. Esistono livelli estremamente differenziati in termini di capacità**

⁹⁹ Il *Position Paper Italia* è un documento predisposto dai servizi della Commissione che ha delineato un quadro di dialogo tra i Servizi della Commissione e l'Italia sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e del Programma. "Il documento illustra le sfide specifiche per singolo paese e presenta i pareri preliminari dei Servizi della Commissione sulle principali priorità di finanziamento in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita" (pag. 4).

amministrativa nella gestione dei Fondi, in particolare per ciò che riguarda un'inadeguata pianificazione, selezione, monitoraggio e valutazione di progetti, così come una lenta attuazione dei programmi. Anche in questo caso si evince un forte divario tra il Centro-Nord e il Sud, con una certa differenziazione anche all'interno del Sud stesso" (pp.14-16).

Dal documento si evince che la debolezza della capacità amministrativa è un problema cruciale per il nostro paese, che “gli indicatori e gli studi internazionali comparati” ai quali si ricorre per la misurazione della capacità istituzionale – amministrativa sono indicatori che misurano i costi di avviamento dei contratti, il controllo della corruzione e lo stato di diritto e i tempi delle procedure di esecuzione dei contratti. Gli indici poi a cui fa riferimento il documento sono l'indice di competitività globale¹⁰⁰ e l'indice UE di competitività regionale 2010.

Il documento richiama altresì la necessità di separare gli interventi di Assistenza Tecnica – che si fonda dalla mera attuazione dei Fondi Strutturali – e gli interventi di capacità istituzionale che perseguono obiettivi molto più ampi. Tra le disposizioni amministrative, il documento richiama la necessità di velocizzazione dei tempi di attuazione dei programmi, dal momento che l'Italia registra i tassi di assorbimento tra i più bassi nell'UE e persistenti problemi nei sistemi di controllo. E' richiamata inoltre la necessità di miglioramento dei sistemi di monitoraggio.

Ciò che appare evidente è che quindi il concetto di capacità amministrativa è un macro contenitore tematico nel quale vanno a confluire svariate aree di intervento e dove il richiamo alla valutazione è associato ai sistemi di monitoraggio “il sistema di monitoraggio e di valutazione dovrà essere adeguato ai requisiti dei nuovi Regolamenti (in particolare circa l'orientamento alla *performance* e ai risultati)” (pag. 61) e ad una attività finalizzata alla rendicontazione delle *performance*, che come in precedenza richiamato, è definita sulla base di indicatori finanziari e puramente descrittivi di attuazione.

Tale discorso si complica ulteriormente analizzando quanto definito nella versione definitiva dell'Accordo di Partenariato dove, nel richiamare il ruolo dell'Assistenza Tecnica, si legge:

¹⁰⁰Nella classifica 2009-2010 l'Italia si colloca, per il suo indice di competitività globale al 48° posto su 139 paesi. Rispetto alle istituzioni al 92° posto su 139 paesi tot. (Schwabk *et al* 2010).

L'azione di rafforzamento affidata all'Assistenza Tecnica si deve concentrare anche sull'obiettivo di rafforzamento della capacità delle amministrazioni di realizzare progetti per conseguire risultati specifici" (pag. 646). Tale rafforzamento impone poi azioni che incidano: "sul rafforzamento della capacità di programmare, valutare, monitorare interventi e progetti caratterizzati da apertura, trasparenza e da chiarezza nella definizione dei risultati attesi con adeguati target da conseguire; nell'indicazione e circostanziata descrizione delle azioni necessarie per perseguirli con un crono programma rigoroso di attuazione con tempi definiti per le diverse fasi del percorso di attuazione; sulla qualificazione e l'efficienza delle modalità di affidamento, nonché sull'adeguamento del sistema di stazioni appaltanti e centrali di committenza in modo da consentire alle strutture di gestione dei programmi di disporre progressivamente di riferimenti affidabili per realizzare bandi e gare in tempi più rapidi e secondo procedure più efficienti e trasparenti" (ib.).

Tra le azioni poi, richiamate nell'AdP, in merito all'OT 11 – Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente – è richiamato il "Miglioramento, diffusione e applicazione di metodi di valutazione appropriati (ex-ante, in itinere ed ex-post) e rafforzamento delle competenze e delle capacità del Sistema Nazionale di Valutazione e dei Nuclei di Valutazione per la realizzazione di valutazioni e ricerche valutative e/o supporto alle valutazioni effettuate da altri soggetti" (azione 11.6.6, pag. 74, allegato risultati attesi-azioni).

Entro tale quadro prescrittivo, a livello comunitario, è stato quindi imposto l'obbligo per il nostro paese di dotarsi di un Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) le cui funzioni sono richiamate nell'AdP: "ogni amministrazione, al livello più elevato di responsabilità politico-amministrativa, dovrà quindi esplicitare il modello di miglioramento organizzativo che intende adottare, indicando le misure di riorganizzazione, potenziamento e ottimizzazione promosse a tal fine, supportate da un crono programma puntuale e monitorabile" (pag. 649, versione definitiva del doc.).

La valutazione è quindi tra le attività che vanno rafforzate entro la capacità amministrativa, ma è la stessa valutazione che con il suo bagaglio conoscitivo potrebbe far emergere degli elementi sui quali lavorare per apportare dei miglioramenti. In Regione Campania, le interviste raccolte non restituiscono una visione unanime rispetto al ruolo che ha assolto la valutazione nella redazione del PRA (documento unico per l'amministrazione regionale ed unico quindi per tutti i Fondi), strumento implementativo che non è stato possibile analizzare poiché al momento della stesura del presente lavoro non era ancora reso pubblico.

In Regione ad oggi è stato individuato il responsabile politico del PRA che è il Presidente della Regione, perché si chiedeva che ci fosse una responsabilità politica ed eventualmente una amministrativa. Però quello che si richiedeva fortemente era una responsabilità politica perché proprio la strutturazione del PRA, io voglio dire questa cosa perché è importante che noi abbiamo scoperto di recente. **L'Italia è l'unico paese che ha in qualche modo accettato di avere bisogno di un rafforzamento amministrativo, è l'unico paese che ha l'obbligo di questo PRA**, che riguarda sia i Ministeri, quindi anche il DPS che le regioni. **L'AdG nostra ha detto "io non avrei mai accettato, in qualche modo, questa sfida"** perché se è vero che noi abbiamo delle necessità di migliorare le nostre *performance* però accettare di essere l'unico paese non in grado di portare avanti adeguatamente le risorse comunitarie è anche politicamente molto forte come ... **Si tratta di subire in qualche modo un giudizio molto forte da parte della CE, unico paese ... Non è poco. Questo PRA che noi pensavamo fosse solo un documento da allegare non di particolare rilievo invece è stato sempre più strutturato in modo sempre più puntuale**, è un programma che verrà valutato ogni quattro mesi, ci sarà uno steering committee di cui non è che ci hanno parlato, ci sarà questo gruppo che andrà a valutare l'avanzamento dei target individuati, **il PRA ha anche dei target**, tu devi individuare delle linee di intervento che ritieni critiche o migliorabili, devi dare i tempi attuali di realizzazione di un progetto, prendi un progetto test, su questo progetto valuti i tempi di realizzazione, quindi quali sono tutti i nodi e quali sono le possibilità di miglioramento che tu ti dai in termini di organizzazione fissandoti dei target di miglioramento, quindi se per fare un bando prima impiegavo otto mesi, adesso devo impiegare cinque o quattro, eliminando tutti quei nodi del processo che mi rallentavano. **Quindi tu hai degli obiettivi che ti sei fissato che verranno valutati periodicamente, ogni quattro mesi, non è poco**. Se consideri anche che noi da qui a poco avremo le elezioni, e non si sa se ci sarà un cambio, sicuramente delle Giunta, ma non sappiamo se anche un cambio della parte politica, però proprio per questo motivo quello che chiedono in Commissione è che si mantenga la continuità rispetto a queste scelte prese ed è per questo che chiedono una firma del Presidente perché in qualche modo deve esserci una presa di responsabilità anche su tutto il processo di programmazione, se sarà lui o ci sarà qualcun altro, però che ci sia un impegno preso da parte della Regione, a firma del Presidente, e quindi la volontà politica che può definire anche dei cambiamenti necessari nella riorganizzazione e rafforzamento amministrativo, quindi si prende l'impegno all'interno di quello che si dice. Per ciò l'importanza di farlo a firma del Presidente, e poi è stato individuato un responsabile amministrativo che adesso è in capo al Vicario del Dipartimento della Programmazione Sviluppo Economico che però è anche AdG del FSE e all'ultimo incontro che c'è stato a Roma ci hanno detto che il Responsabile non può essere anche un'AdG, quindi probabilmente questa cosa dovrà cambiare ma ad ora questa cosa non è ancora cambiata. Non solo, ma che deve essere formalizzato, cioè ci deve essere un atto formale di individuazione di questo responsabile, ci sono una serie di cose che devono essere ancora definite, la scadenza per l'invio continua ad essere il 31 dicembre, noi come AdG stiamo concludendo la nostra parte, perché **il PRA deve essere un unico piano per tutta la regione**, deve comprendere le Autorità di Audit, di Certificazione FESR e FSE, al momento non è presente il PSR, perché in realtà pareva non essere richiesto anche se l'ultima volta ci hanno detto che alcune regioni lo hanno comunque considerato. Noi abbiamo quasi concluso la nostra parte che manderemo al responsabile amministrativo che dovrà poi unire, coordinare, tutti i documenti per un documento unico [...] Una cosa è la valutazione interna regionale e un'altra cosa è la valutazione che poi avverrà esterna alla regione. **Per adesso il Nucleo, ce l'hanno detto ieri, sta lavorando, al loro draft di valutazione del documento PRA così come è stato concepito fino ad ora, quindi di fatto ci sarà una loro valutazione sul documento, quindi non nella redazione ma in quello che è stato fino ad ora realizzato. Dopo di che ci sarà una valutazione della**

Commissione, quindi questi *steering committee* che comprendono la CE, il governo centrale e le regioni, dopo di che loro parlano di una valutazione quadrimestrale che deve essere attuata da un valutatore esterno. Questa cosa non l'abbiamo ancora sciolta, non so se sarà il nostro Nucleo di valutazione che al suo interno individuerà esperti non incardinati nella struttura. Non so se faranno questo tipo di valutazione o se si sceglierà di esternalizzare completamente questo tipo di valutazione (Int. 7).

(Come la valutazione interviene nella redazione del PRA) **Sono stati coinvolti (il Nucleo) per verificare se l'adeguamento amministrativo, le scelte che si fanno possono contribuire ad accelerare la spesa, uno dei parametri di riferimento è come ridurre i tempi di attuazione della spesa, quindi su questi aspetti il PRA prevede dei *target* da raggiungere** e quindi nei tempi previsti dal programma verificare se le scelte compiute nel programma di rafforzamento sono rispettate ... Che possono riguardare non solo la riorganizzazione del rafforzamento degli uffici ma anche una ridefinizione delle procedure, per cui procedure più snelle, evitare che ci siano colli di bottiglie sulla base anche dell'esperienza passata oltre che della prima fase di attuazione del programma (Int. 9).

In riferimento al PRA **la valutazione del PRA dovrebbe servire a migliorare il sistema di organizzazione istituzionale che poi dovrebbe incrementare il *know how* dell'organizzazione, in questo senso [...]** In buona sostanza è una valutazione *ex ante* perché viene fatta prima che il programma venga reso operativo, però **non è una valutazione *ex ante stricto sensu* non è che c'è una normativa di riferimento**, mentre la valutazione *ex ante* di programmi di cui abbiamo parlato si chiama così viene normata, ratificata, io non saprei se usare il tipo di valutazione *ex ante* per il PRA, se non con il riferimento temporale al fatto che viene fatta adesso, però non è una valutazione *ex ante* codificata da norma, ha una sua modalità di articolazione concreta più che altro in coerenza con quello che il Nucleo ha fatto per gli altri programmi, **esplicitandosi in *feedback* valutativi, anche qui, sotto forma di note, perché non essendovi una formalizzazione, sono note prodotte dal Nucleo con commenti a questi diversi livelli di progettazione del PRA attraverso i quali il settore è passato** (Int. 2).

Come per il programma operativo, sembrerebbe che la valutazione del Piano si colloca entro una logica generale di adempimento e di *compliance*:

Noi siamo stati chiamati ad intervenire anche se in forma veloce, perché questo si doveva produrre altrimenti il programma operativo non poteva essere caricato in termini tecnici, in termini procedurali, per cui ... Anche se adesso credo ci sarà una fase di rivisitazione del PRA perché è stato fatto in maniera veloce per poter adempiere a questa cosa. Si siamo intervenuti anche se poi abbiamo trovato scritto da una parte che nei contratti di programma che erano degli strumenti di attuazione della programmazione 2007-2013 noi siamo stati visti come un elemento di frizione del processo decisionale, anche se ci sarebbe da dire parecchio perché era proprio la costruzione del contratto di programma ... E' uno strumento bellissimo ma molto farraginoso. [...] **Abbiamo fatto delle osservazioni** ... (Int. 10).

Rispetto invece al rapporto che "dovrebbe" intercorre tra valutazione e capacità amministrativa:

Dovrebbe essere una sensibilità ... E' come se fosse un bisogno, un'amministrazione dice devo fare questo e dice ... **Che non è una procedura, compilo un *format*, chiedo e mi**

faccio dare un parere. E' come se fosse un elemento che ti consente di prendere la decisione giusta nel processo, in tutto il processo da quello che riguarda la formulazione delle politiche all'implementazione e la realizzazione (Int. 10).

Per quanto riguarda poi la diffusione di un mercato della valutazione che si innesca entro le amministrazioni, un testimone privilegiato racconta:

[...] Siamo al livello del concetto di *make or buy*, cioè nella micro economia aziendale, io non sono una micro economista aziendale, però per quel poco che so faccio o compro, **l'azienda quando si trova in una situazione tale decide di dover decidere *I make or I buy*, la società esterna è un *buy*, tanto che si va sul mercato, si compra un servizio, ha senso comprarlo o ha senso farlo? Esattamente la logica aziendalistica del *make or buy*:** resta questa scelta, dipende da cosa compri e cosa fai, se ti serve sedimentare un *know how* su quella cosa, perché può anche darsi che non voglio sedimentare proprio nessun *know how*, se mi convenga o meno investire sul settore aerospaziale, perché una volta che ho deciso che non mi conviene investire punto e basta e me l'ha detto un consulente esterno non ho bisogno di dotarmi di una struttura tecnica interna specializzata nell'aerospaziale (Int. 2).

La scelta di dotarsi o meno di valutatori esterni:

La scelta deriva da un'esigenza che l'AdG insieme al Nucleo valuta se il Nucleo non è adeguato a redigere alcune valutazioni specifiche. Teoricamente potrebbe l'AdG oltre che chiedere al Nucleo una serie di valutazioni anche affidarle all'esterno, nel corso di questa programmazione ciò non è avvenuto, quello che è avvenuto è che il Nucleo ha utilizzato delle professionalità esterne a supporto dei propri processi di valutazione. Un'altra opportunità è che il Nucleo potrebbe acquisire un servizio di valutazione esterno sempre a supporto della funzione che deve svolgere a sostegno del programma, per cui questa possibilità teorica fino ad ora non si è realizzata se non limitatamente ad alcune professionalità ma non a soggetti terzi che hanno fatto valutazioni sul programma del FESR [...] (Ha più senso avvalersi di valutatori esterni) Ha senso quando bisogna acquisire delle esperienze, delle professionalità che nell'ambito del Nucleo non ci sono. **Il Nucleo di valutazione della Campania non può soddisfare il fabbisogno di valutazione di un programma complesso come quello della Campania per cui su alcune valutazioni molto specifiche non sarebbe male avvalersi di strutture esterne acquisite con procedura di appalto pubblico** (Int. 9).

L'esperienza della Regione Campania non restituisce tuttavia esempi di esercizi valutativi condotti da valutatori esterni nella programmazione 2007-2013, così come la valutazione *ex ante* nella programmazione 2014-2020 è stata affidata al NVVIP della Regione Campania.

(Nella 2007-2013) Non ci sono state (valutazioni affidate) all'esterno del programma. Erano state definite nell'ambito del PUV (Piano Unico di Valutazioni) alcune valutazioni che potevano essere affidate all'esterno per esempio sugli incentivi alle imprese, incentivi di ricerca, ma nell'ambito dell'attuale programma non è stato affidato nessuna valutazione. Nell'ambito della 2000-2006 fu affidato alla Fondazione Ambrosetti la valutazione su gli impatti dei centri di competenze del settore della ricerca finanziati con il programma 2000-2006, quel tipo di valutazione molto specialistica a mio avviso andrebbe realizzata anche in

un programma complesso quindi in questo senso alcune valutazione di tipo specialistico affidarle all'esterno per avere un sistema di valutazione complessivo riferito al programma che tenga conto delle esperienze interne del Nucleo ma di esperienze anche esterne. (Non si sceglie questa strada perché) Fino ad ora non si è scelta secondo me **per la ragione che dicevo prima cioè per una scarsa cultura, importanza, al sistema di valutazione, è come se fosse residuale per cui alla fine il minimo che si fa è quello del Nucleo e non invece una verifica più ampia delle politiche che si stanno attuando** (Int. 9).

Il mancato affidamento delle attività di valutazione ad esperti esterni può essere letta sia come un atteggiamento legato ad una logica autoreferenziale che dà scarso valore alle competenze diverse, rispetto a quelle del Nucleo, che potrebbero fornire esperti esterni, che come un meccanismo indotto dalla scarsità di risorse economiche. Un elemento di riflessione interessante è scaturito poi nel corso delle interviste rispetto alla percezione che gli stessi valutatori hanno di se stessi. Nelle varie amministrazioni regionali i Nuclei di valutazione sono incardinati in strutture differenti. In Regione Campania, in seguito all'articolazione in Direzioni e Dipartimenti, l'Ufficio del Nucleo è stato incardinato all'interno dell'amministrazione come ufficio speciale¹⁰¹: al suo interno si compone di valutatori interni all'ufficio e di esperti che loro stessi definiscono esterni all'amministrazione. Nel corso delle interviste è emerso che alcuni valutatori si concepiscono come esperti esterni e quindi nel loro immaginario i valutatori esterni non erano esclusivamente valutatori alle dipendenze di una società privata a cui tramite bando è affidata l'attività di valutazione.

[...] Ma lei cosa intende per valutatori esterni? Noi come Nucleo di Valutazione non siamo interni ... (Int. 10).

Alla luce quindi di quanto esposto, qual è il vettore di cambiamento nella nuova programmazione? L'analisi congiunta delle interviste raccolte nel corso della programmazione 2007-2013 e di quelle acquisite nel corso dei lavori di programmazione 2014-2020 ha essenzialmente restituito l'idea che ci si trova di fronte ad una situazione nella quale sembrerebbe cambiare tutto perché nulla cambi. La programmazione ha seguito sicuramente, rispetto al passato, dei vincoli più strutturati e una marcata predilezione per la quantificazione. Tuttavia, a prescindere dalle innovazioni metodologiche e programmatiche, di cui si è avuto modo di raccontare nel

¹⁰¹ “Gli uffici speciali sono strutture di livello dirigenziale generale, poste alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale, che svolgono compiti di servizio per le strutture amministrative della Giunta e, nei casi previsti, del Consiglio regionale, degli enti regionali, delle società partecipate dalla Regione e degli enti locali, in posizione di autonomia funzionale” (www.regione.campania.it).

presente lavoro, non esistono differenze sostanziali tra le due tornate di interviste in merito agli scopi della valutazione, alla sua utilità, all'utilizzo ed al modo attraverso cui è percepita.

Conclusioni

La crescente attenzione nei confronti della valutazione delle politiche di coesione è dettata tanto dal merito che le si attribuisce quale spinta propulsiva alla diffusione della pratica valutativa nei paesi europei, grazie alla sua istituzionalizzazione nei Regolamenti comunitari a partire dal 1988, che dall'ingente consistenza delle risorse economiche a cui la *policy*, nel rispetto di regole stringenti, può attingere. Tuttavia, la capacità valutativa in Italia, sembrerebbe essere ancora lontana dal sostenere i processi decisionali e, le attività realizzate, iscriversi in una logica di adattamento ai dettami comunitari, più che ad una cultura della valutazione radicata nelle amministrazioni titolari dei programmi finanziati dai Fondi comunitari.

Fiorillo *et al* (2014) evidenziano con chiarezza, nel loro studio sullo sviluppo della valutazione delle politiche di coesione in Italia e in Europa nel periodo di programmazione 2007-2013, che tale attività in Europa e in Italia risulta frammentata nella sua pianificazione, nella copertura degli interventi analizzati, nel suo utilizzo e nel dibattito pubblico sui risultati prodotti che dovrebbe iscriversi entro una più generale logica di trasparenza che rendiconti, non solo la quantità di risorse erogate, ma soprattutto l'uso che n'è fatto, le motivazioni sottese circa le azioni che si sono attivate entro i programmi, le criticità emerse sulle quali intervenire per apportare dei miglioramenti. Secondo gli Autori il confronto del nostro paese con gli altri paesi europei mette ben in evidenza come la capacità valutativa in Italia sia discreta e, significative debolezze siano rinvenibili tanto nel coordinamento, che nelle sintesi dei risultati valutativi. In tal senso quindi la discreta capacità di spesa all'italiana richiederebbe un'attenzione maggiore alla valutazione che andrebbe rafforzata anche nei suoi aspetti metodologici.

Come messo in risalto da Naldini (2013), non esistono dati ufficiali sulla spesa per la valutazione nell'ambito della politica di coesione; secondo delle stime proposte dall'Autore su dati *OpenCoesione*¹⁰² del dicembre 2012 che si riferivano ad interventi finanziati dal FESR e dal FSE, le risorse dedicate alla valutazione sono state limitate. Tali risorse si presentano in quota ridotta rispetto alle risorse dedicate al più generale rafforzamento della Pubblica Amministrazione; si registra inoltre un ritardo complessivo nelle valutazioni con evidenti ricadute sulla capacità della valutazione di incidere sui processi decisionali. In riferimento al FESR, Fiorillo *et al* (2014) denunciano, alla fine del 2013, un insufficiente numero di rapporti valutativi prodotti per le regioni ad obiettivo Convergenza¹⁰³ rispetto a quelli prodotti nelle regioni Competitività¹⁰⁴ (55% contro al 31% per le regioni Convergenza). Gli autori sottolineano inoltre che i differenti settori di intervento non sono analizzati in maniera simile e sono tralasciati dall'analisi settori cruciali. Gran parte delle valutazioni sono tematiche e in merito agli approcci utilizzati, anche se si registra un significativo utilizzo dei metodi controfattuali econometrici e una combinazione di metodi qualitativi e quantitativi, quelli qualitativi risultano predominanti, anche se un vero e proprio approccio *theory based* raramente è stato sviluppato. Un'attenzione privilegiata poi nei rapporti è attribuita ai risultati, registrando tuttavia una inadeguatezza dei metodi impiegati per la loro rilevazione. L'uso e la diffusione delle valutazioni sembrerebbero essere limitati al Comitato di Sorveglianza o all'amministrazione che ha commissionato il rapporto. Anche se le differenti AdG hanno dichiarato che il patrimonio conoscitivo restituito dalle valutazioni è stato utile nella fase di riprogrammazione, ed ha contribuito al miglioramento dei programmi nella fase dell'attuazione, la mancanza di dibattito circa i risultati valutativi ad un pubblico più esteso degli organismi che si occupano della gestione del programma, si presenta come una indubbia criticità della valutazione nell'ambito della *policy* oggetto di studio nel nostro Paese. Le valutazioni di programmi finanziati dal FESR, quindi, riflettono la frammentazione e diversificazione entro cui

¹⁰² *OpenCoesione* è il portale sull'attuazione dei progetti finanziati dalle politiche di coesione in Italia ed è un'iniziativa di *open government* sulle politiche di coesione in Italia, promossa dal DPS (www.opencoesione.gov.it).

¹⁰³ Calabria, Campania, Puglia, Sicilia. La Basilicata beneficia del sostegno transitorio decrescente *phasing-out*.

¹⁰⁴ Abruzzo, Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. La Sardegna beneficia del sostegno transitorio decrescente *phasing-out*.

versa la valutazione in Italia e finiscono per non fornire una narrazione ed un'analisi convincente e completa del periodo di programmazione – per problemi legati anche alla natura dei meccanismi finanziari aggiungerei – limitandosi, in alcuni casi, all'utilizzo di dati di monitoraggio. Per quanto riguarda invece le valutazioni del FSE, anche se si registra un generale miglioramento rispetto al periodo di programmazione 2000-2006, sono rinvenibili difficoltà analoghe al caso del FESR: disomogeneità tra le regioni Convergenza e Competitività sia rispetto al numero che alla qualità dei rapporti prodotti, una scarsa attenzione ai risultati e agli effetti delle misure intraprese, valutazioni frammentate rispetto alle aree di intervento, approcci metodologici non sempre adeguati rispetto alle domande valutative a cui si vuole dar risposta.

Tali peculiarità hanno avuto inevitabili ricadute sulle modalità attraverso cui si è proceduto ai lavori di programmazione 2014-2020, dal momento che il rischio nel quale si incorre, in mancanza di rapporti valutativi o di una loro ridotta utilizzabilità, è che le decisioni sono adottate sulla base delle percezioni degli attori chiave, “seppur ben fondate” (ib. p.353) e su analisi di contesto che si collocano su un livello general generico. Tendenzialmente ciò che gli autori sottolineano è che tali rapporti valutativi, il più delle volte si rifanno a dati di monitoraggio, si caratterizzano per una natura descrittiva degli andamenti, mancando di analisi dei cambiamenti innescati con i finanziamenti europei, finendo per non spiegare in maniera soddisfacente quello che da più parti è richiamato come un indubbio fallimento della programmazione 2007-2013 per le regioni ad obiettivo Convergenza.

Nel *country report* sulla *performance* della politica di coesione in Italia, prodotto nell'ambito degli studi dell'*Expert Evaluation Network*, Naldini *et al* (2011) raccontano che nel 2011 le valutazioni completate riguardavano gli interventi attuati nella programmazione 2000-2006 e che in quella data solo alcune valutazioni intermedie iniziavano ad essere disponibili; oltre quindi ad un problema legato ad una mancanza tempestiva di studi valutativi effettuati *on going*, il *report* registra un problema legato all'accessibilità degli studi valutativi delle varie regioni. Esistono tuttavia esperienze positive, legate per lo più alla virtuosità di alcune regioni come nel caso dell'Emilia Romagna. Tra le valutazioni *on going* dei POR FESR 2007-2013 solo la valutazione del POR FESR Lombardia, che si è concentrata sulle realizzazioni del POR a ottobre 2010, è stata effettuata nel 2011; tale studio ha messo in risalto, non solo un buono stato di

attuazione del programma, ma anche forme di concertazione tra i diversi attori coinvolti nel partenariato economico, istituzionale e ambientale. Le valutazioni FESR di altre regioni (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Veneto) sono state assegnate tra il 2010 e il 2011, ma i risultati non resi disponibili al 2011. Rispetto invece alle valutazioni *ex post* condotte a livello regionale – si ricorda che la responsabilità delle valutazioni *ex post* è della Commissione e non delle regioni – al 2011, sono menzionate nel *report* studi che riguardano progetti e interventi nel periodo 2000-2006 come ad esempio la valutazione *ex post* “Progetti Integrati Territoriali (PIT)” POR FESR Campania 2000-2006 e l’”Analisi sugli interventi volti al potenziamento delle infrastrutture finanziati dalla politica regionale nel programma 2000-2006” della Regione Sicilia. Tendenzialmente quindi la frammentazione dei rapporti valutativi prodotti può essere collegata alle norme poco stringenti e vincolanti attraverso cui la valutazione nella programmazione 2007-2013 è stata regolamentata e ai maggiori margini di autonomia da parte delle amministrazioni sui tempi in cui effettuare tali esercizi. Tale considerazione sembrerebbe quindi evidenziare che la diffusione sul territorio delle attività valutative è ancora legata a stringenti obblighi normativi, finendo per interpretare l’attività al pari di un adempimento burocratico da condurre perché obbligatorio, ad esempio alla trasmissione dei programmi operativi nel caso delle valutazioni *ex ante*.

I Piani di Valutazione previsti dai Regolamenti della programmazione 2007-2013 rappresentano i principali strumenti che disciplinano le valutazioni a livello locale. Tuttavia, nel caso della Regione Campania, così come emerso dalla documentazione empirica acquisita, tale Piano¹⁰⁵ è stato una vera e propria “*debacle*”, disatteso nella pratica nella sua quasi totalità.

Ciò che si è tentato di mettere in evidenza nel corso del lavoro è che i meccanismi di funzionamento che regolano l’attività valutativa, le modalità di intervento della

¹⁰⁵ Il Piano Unico di Valutazione (PUV) – che ha individuato il suo responsabile nella figura del Direttore del NVVIP – della Regione Campania è stato approvato una prima volta con DGR 322 del 23.2.2009, anche a seguito di consultazione partenariale. E' stato successivamente rettificato con la DGR 451 del 3.3.2009 che ha apportato lievi precisazioni. In seguito alla necessità di aggiornamento in fase di attuazione, in qualità di responsabile del PUV, il Direttore del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici regionale (NVVIP) ha prodotto nel 2010 una prima revisione completa del documento. Una seconda proposta di revisione è stata proposta nel novembre 2011, ma non è stato concluso l’iter di approvazione (Rapporto Annuale di Esecuzione 2012 del POR FESR 2007-2013 Regione Campania).

valutazione nei processi decisionali e la più generale capacità istituzionale delle amministrazioni titolari dei programmi, sono tutte dimensioni rilevanti rispetto al tipo di attività di valutazione che verrà condotta le cui finalità, più che essere orientate alla produzione di conoscenza ed apprendimento, sembrerebbero essere imbrigliate in: stringenti vincoli di spesa che non permettono di poter attingere a reali risultati di valutazioni *ex post*, una logica programmatica fortemente orientata agli obiettivi, indicatori non sempre in grado di cogliere l'andamento di programmi complessi come quelli attraverso i quali la politica di coesione viene implementata.

Significativi passi in avanti sono stati indubbiamente compiuti nella programmazione 2014-2020, sia rispetto al significato che viene attribuito alla valutazione ad opera dei Regolamenti, dove per la prima volta sembrerebbe comparire un chiaro richiamo alla finalità della valutazione quale attività in grado di migliorare la progettazione, sia grazie all'impulso indotto dal Rapporto Barca (2009) e dai lavori di avvio¹⁰⁶ alla nuova programmazione ad opera dello stesso Ministro. Sulla base di tali dettami la nuova programmazione è stata costruita con un forte orientamento ai risultati, alla concentrazione degli interventi, al rispetto di stringenti condizioni di partenza per l'allocazione delle risorse, al rafforzamento del partenariato e ad una programmazione strategica, sia attraverso il ricorso ad un Quadro Strategico Comune che ad un Accordo di Partenariato tra Stati Membri e Commissione, che nelle versioni iniziali dei Regolamenti veniva definito "Contratto", a riprova della più generale natura stringente entro cui la programmazione ha preso forma.

Pur tuttavia, come evidenziato nel corso del lavoro, esistono dei limiti legati ai meccanismi della spesa che si protrae per due o tre anni – a seconda dei cicli di programmazione – oltre il ciclo settennale di programmazione, inducendo quindi una complessità per la misurazione degli effetti di programmi, dal momento che le valutazioni *ex post* devono essere completate entro scadenze specifiche definite dal Regolamento; tale meccanismo ha poi evidenti ricadute sia rispetto al fatto che tali risultati non saranno utilizzabili in sede di programmazione, che di fatto prende forma nel mentre la precedente è ancora in corso, sia rispetto alla necessità di studi che vengano condotti a livello locale – prima che siano diffusi i risultati dei rapporti di

¹⁰⁶ Si pensi in tal senso al documento "Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" nel quale sono ripresi molti degli assunti entro cui si è sviluppato il Rapporto Barca (2009).

valutazione *ex post* a livello comunitario – in grado di accrescere quanto più possibile la conoscenza rispetto a quanto implementato. Altra considerazione emerge poi in relazione alla strutturazione della logica del programma, che, per quanto complessa, sembrerebbe iscriversi entro un tradizionale modello di razionalità assoluta che ha ricadute sulle attività valutative che verranno condotte, che tendono ad essere fortemente orientate agli obiettivi.

Nel caso specifico della Regione Campania, l'analisi della documentazione empirica ha evidenziato un processo decisionale dagli esiti altamente incerti e continuamente ridefiniti sulla base di quanto stabilito tanto a livello comunitario, che nazionale. Tale ridefinizione è esito sia di incontri formali, che di osservazioni informali, in modo che l'intero processo si caratterizza per l'intrecciarsi dei differenti aggiornamenti dei documenti prodotti dai vari livelli di governo. In tale scenario in Campania ha preso forma un processo nel quale l'indeterminatezza della dotazione finanziaria ha spinto a programmare senza una chiarezza sulle risorse ed ha trasformato l'architettura dell'intero sistema in una direzione diversa ed imprevista.

La valutazione interviene in questo processo per piccoli passi; i primi *report* valutativi risentono tanto dell'indeterminatezza sulla quota di cofinanziamento, tanto della mancata integrazione nei lavori tra programmatori e valutatori. In tal senso quindi l'intervento della valutazione nel processo decisionale è fortemente influenzato dalla riflessività individuale degli attori impegnati, talvolta più sensibili al lavoro di squadra, ma anche da quelli che sono i saperi disciplinari, che concorrono a dare forma all'idea di valutazione.

Le modalità di intervento della valutazione sono poi apparse strettamente interconnesse ad una conformità con i dettami comunitari, legati ad una logica lineare in base alla quale i programmi sono stati costruiti.

Indipendentemente dal numero di rapporti valutativi prodotti entro l'amministrazione regionale, l'analisi della documentazione empirica ha restituito evidenze circa l'identificazione della valutazione, in una più generale logica di adempimento burocratico per rispondere ad un'esigenza di *compliance* e di rendicontazione economica. Tali propensioni sono poi rinvenibili anche nel ventaglio di indicatori entro cui l'amministrazione è stata chiamata a scegliere, che ancora una volta

evidenziano il significato attribuito alla conoscenza che si vuole produrre e il tipo di informazioni che sono ritenute utili, generalmente collocabili in una logica meramente descrittiva e di rendicontazione finanziaria. Tendenzialmente il modello che ne deriva è un modello calato dall'alto a cui gli attori regionali si conformano.

Passi in avanti potrebbero essere fatti grazie ad un cambiamento amministrativo innescato da azioni, previste nella nuova programmazione, di rafforzamento della *capacity building* entro le quali la valutazione potrebbe intervenire nella sua duplice veste di strumento conoscitivo, in grado di restituire apprendimento per il miglioramento, che obiettivo in sé. Va da sé che l'avvio assolutamente recente del nuovo ciclo di programmazione non permette considerazioni rispetto alla futura implementazione della programmazione a livello locale e all'intervento della valutazione nel futuro ciclo del programma.

Glossario delle sigle

AdG: Autorità di Gestione

AdP: Accordo di Partenariato

AUE: Atto Unico Europeo

BCE: Banca Centrale Europea

BEI: Banca Europea degli Investimenti

CE: Commissione Europea

CECA: Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio

CEE: Comunità Economica Europea

CGE: Corte di Giustizia Europea

CIPE: Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

DG: Direzioni Generali

DOCUP: Documento Unico di Programmazione

DPS: Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

DSR: Documento Strategico Regionale

EBD: *Evidence-based decision*

EBP: *Evidence-based policy*

EURATOM: Comunità Europea dell'Energia Atomica

FAS: Fondo Aree Sottosviluppate

FC: Fondo di Coesione

FEAMP: Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca

FEASR: Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

FEOGA: Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola

FEP: Fondo Europeo per la Pesca

FESR: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

FS: Fondi Strutturali

FSE: Fondo Sociale Europeo

FSUE: Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea
GAO: *General Accounting Office*
GdP: Gruppo di Programmazione
IVA: Imposta sul valore aggiunto
NVVIP: Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici
OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OT: Obiettivo Tematico
PA: Pubblica Amministrazione
PAC: Piano di Azione e Coesione
PES: Partenariato Economico e Sociale
PIL: Prodotto Interno Lordo
PIM: Piani Integrati Mediterranei
PIT: Progetti Integrati Territoriali
PIU: Programmi Integrati Urbani
PO: Programmi Operativi
POIN: Programma Operativo Interregionale
PON: Programma Operativo Nazionale
POR: Programma Operativo Regionale
PPBS: *Planning programming budgeting system*
PRA: Piano di Rafforzamento Amministrativo
PSR: Piani di Sviluppo Regionali
PU: Programmazione Unitaria
PUV: Piano Unico di Valutazione
QCS: Quadro Comunitario di Sostegno
QSN: Quadro Strategico Nazionale
QSC: Quadro Strategico Comune
R&S: Ricerca e Sviluppo
SFC: Sistema informativo per la gestione dei Fondi Comunitari

SIE: (Fondi) Strutturali e di Investimento Europei
SFOP: Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca
SM: Stato Membro
TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
UE: Unione Europea
UVAL: Unità di Valutazione
UVER: Unità di Verifica
VAS: Valutazione Ambientale Strategica
VExA: Valutazione *ex ante*
VIA: Valutazione di Impatto Ambientale

Riferimenti bibliografici

- Abbott A. (2007), *I metodi della scoperta. Come trovare delle buone idee nelle scienze sociali*, Bruno Mondadori, Torino.
- Agodi M.C. (2002), *Più realisti di Ray? Politiche, contesti e meccanismi in una scienza di realtà*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n.68-69 pp. 76-89.
- Amendola A., Musella M. (2013), *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno*, Giappichelli editori, Torino.
- Anderson J.E. (1984), *Public Policymaking: An introduction*, Holt, New York.
- Angeretti P., Staibano M. (2012), *Politica di coesione, valutazione e evidence based: un intreccio ancora difficile*, paper presentato al Congresso AIV 2012.
- Aniello V. (2013), *La programmazione dei fondi europei 2014-2020: valutazione elezioni apprese dall'esperienza regionale*, in *La Finanza territoriale. Rapporto 2013*, Franco Angeli, Milano.
- Associazione Italiana di Valutazione (1998), *La valutazione dei Fondi strutturali: da dovere a piacere?* In *Inseriti/Supplemento* al n.5 della Lettera dell'Associazione Italiana di Valutazione, novembre 1998.
- Associazione Italiana di Valutazione (2013), *La posizione dell'AIV in relazione alla consultazione pubblica sulle nuove politiche di coesione (2014-2020) in Italia*.
- Associazione Italiana di Valutazione (2014), *newsletter* n.8, settembre-ottobre 2014.
- Associazione Italiana di Valutazione (2015), *newsletter* n. 10, gennaio-febbraio 2015.
- Attinà F. e Natalicchi G. (2007), *L'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- Avolio C., De Vivo P. (2014), *La dirigenza della Regione Campania e i fondi strutturali europei*, in *Amministrare*, a. XLIV n.1.
- Amendola A., Musella M. (2013), *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno*, Giappichelli editore, Torino.
- Angeretti P., Staibano M. (2012), *Politica di coesione, valutazione e evidence based: un intreccio ancora difficile*, paper presentato al Congresso AIV 2012.
- Argyris C. e D. Schon (1978), *Organizational Learning: a Theory of Action Prespective*, Reading, Addison Wesley.
- Arnstein, Sherry R. (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Attinà F., Natalicchi G. (2007), *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F. (2006a), *Istituzioni e sviluppo: lezioni dal caso italiano*, in *Stato e Mercato* n.76 Anno 2006, pp. 4-13.
- Barca F. (2006b), *Valutazione e nuova politica regionale*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. X, n. 34, pp.81-85.
- Barca F. (2006c), *European Union evaluation between myth and reality: Reflections on the Italian experience*, *Regional Studies*, 40 (2), pp. 273-276.

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Rapporto indipendente predisposto nell'aprile 2009 su richiesta di Danuta Hüber, Commissario europeo alla politica regionale.
- Barca F. (2010), *Introduzione alla tavola rotonda: una nuova metrica per il rilancio della politica di sviluppo europea*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XIV, n.47, pp. 7-14.
- Bardach E. (1977), *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, The MIT Press Cambridge, Mass.
- Battistelli F. (2002) (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bertin G. (1996) (a cura di), *Valutazione e sapere sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. (2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. (2006), *Che cos'è la valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. (2011), *La linea d'ombra. Problemi e soluzioni di ricerca sociale e valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- Bezzi C. (2013), *La valutazione delle politiche pubbliche. La situazione in Italia* (disponibile in www.mentecritica.net).
- Bezzi C. (2014), *Il grande, vergognoso, incredibile spreco dei fondi europei* (in www.ilsaltodirodi.com).
- Bezzi C., Cannavò L., Palumbo M. (2010), (a cura di), *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bichi R. (2011), *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci editore, Roma.
- Biolcati Rinaldi F. (2008), *Meccanismi e valutazione. Un confronto tra approcci*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. XII, n.42, pp. 27-51.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano.
- Borgomeo C. (2013), *L'equivoco del sud*, Editori Laterza, Bari.
- Brewer G.D. (1974), *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*, in «Policy Sciences» n.5.
- Brodkin E. (2000), *Investigating Policy's Practical Meaning: Street-level Research on Welfare Policy*, Working Paper n.162, Chicago, IL, Northwestern University, Joint Center for Poverty Research.
- Brunazzo M. (2007), *Da «policy taker» a «policy shaper»: L'europeizzazione della politica regionale dell'Italia*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Anno 23, n.2, pp.233-260.
- Brunazzo M. (2009), *Come funziona l'Unione Europea*, Editori Laterza, Bari.
- Calafiero S. (2000), *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Lacaita, Manduria.
- Capano G., Giuliani M. (2005), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci editore, Roma.
- Cardano M. (2004), *Tecniche di ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.
- Cardano M. (2011), *Un'introduzione alla metodologia della ricerca sociale*, Carocci, Roma.

- Casavola P., Tagle L. (2001), *Per una valutazione migliore: innovazione nella Pubblica Amministrazione*, in N. Stame (2001), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Casavola P., Tagle L. (2004), *Costruzione di capacità di valutazione: riflessioni sulla recente esperienza nella valutazione dei programmi di sviluppo*, in *Rassegna italiana di valutazione*, a. VIII, n. 29, pp. 93 – 114.
- Ciucci F. (2010), *Valutazione e Pubblica Amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione*, n.1/2010.
- Clemente G. (2009), *Le politiche europee di coesione tra vecchia e nuova Programmazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXIII, n.1, pp. 20-36.
- Cobb R., Ross J.K., Ross M.H. (1976), *Agenda Buildings as a Comparative Political Process*, in *American Political Science Review*, 70, 1, pp. 126-38.
- Commissione Europea – Direzione generale politica regionale (2008), *La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa*, in *Inforegio* n.26 giugno 2008 (disponibile in www.europa.eu).
- Commissione Europea (2011), Direzione generale della politica regionale, *Politica di coesione 2014-2020. Investire nella crescita e nell'occupazione*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo (disponibile in www.europa.eu/inforegio).
- Commissione Europea – Direzione Generale della comunicazione (2013), *Come funziona l'Unione Europea*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo (disponibile in www.europa.eu).
- D'Albergo E., Vaselli P. (1997), *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Roma, SEAM.
- D'Amico R. (2008a) (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Vol. II Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli Milano.
- D'Amico R. (2008b) (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Vol. IV La pubblica amministrazione come sistema aperto: i processi*, Franco Angeli, Milano.
- Damonte A. (2009), *Sapere e politiche pubbliche. Come è cambiato il discorso sulla «buona conoscenza per le politiche», e cosa implica*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3/2009, pp. 23-45.
- Diana P., Montesperelli P. (2005), *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma.
- Dye T. (1972), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.).
- De Ambrogio U. (2005), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Dente B. (2006), *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, a. X, n.34, pp. 101-106.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna.
- De Felice F., Fioretti C., Lanzilli P. (2009), *I fondi strutturali 2007-2013*, Carocci, Roma.
- De Leonardis O. (2009), *Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, 3/2009, pp. 73-84.

- Del Pezzo L., Grassi F., Rega B. (2009), *I fondi strutturali dell'Unione Europea*, in F. De Felice, C. Fioretti, P. Lanzilli, (a cura di), *I fondi strutturali 2007-2013*, Carocci, Roma.
- De Vivo P. (2008), *Il Mezzogiorno salvato dall'Europa?*, in *Il Mulino* n.3/08, pp. 459-468.
- Delors J. (1998), *Dall'integrazione economica all'unione politica dell'Europa. Lezioni del passato, prospettive del futuro*, in *Stato e Mercato* n.52, pp. 11-20.
- Domorenok E., Righettini M.S. (2012), *Qualità della governance e regolazione dei flussi finanziari. Il caso dei Fondi Strutturali in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2/2012, pp. 253-283.
- Donà A. (2010), *Introduzione alle politiche pubbliche*, Edizioni Laterza, Bari.
- Donolo C. (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Donolo C. e Sordini M. (2006), *Lessico essenziale*, in C. Donolo (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Dozois E., Langlois M., Blanchet-Cohen N. (2010), *A Practitioner's guide to developmental evaluation*, The J.W. McConnell Family Foundation and the International Institute for Child Rights and Development.
- Duinker P.N. e Greig L.A (2007), *Scenario analysis in environmental impact assessment: Improving explorations of the future*, *Environmental Impact Assessment Review*, 27, pp.206-219.
- Dunn W. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.).
- Evalsed (2003), *La valutazione dello sviluppo socio-economico*, Tavistock Institute, trad. it. a cura della Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici.
- Evalsed (2012), *The resource for the evaluation of socio-economic development* (disponibile in www.europa.eu).
- Evalsed (2013), *The resource for the evaluation of socio-economic development* (disponibile in www.europa.eu).
- Evalsed Sourcebook (2013): *Method and Techniques*, European Commission, (disponibile in www.europa.eu).
- Fabbrini S. e Morata F. (2002), *L'Unione Europea*, Editori Laterza, Bari.
- Faraoni N. (2004), *Coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo*, in *Stato e Mercato* n.70 anno 2004, pp. 85-117.
- Fargion V., Morlino L., Profeti S. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Il Mulino, Bologna.
- Fassari L. (2004), *L'autonomia universitaria tra testi e contesti. Dinamiche di cambiamento dell'università*, Franco Angeli, Milano.
- Fighera P. (2005), *Regolazione e governance dello sviluppo sostenibile: fra europeizzazione e innovazione dei sistemi di governo locale*, paper presentato al XIX Convegno annuale Società Italiana di Scienza Politica, Università di Cagliari.
- Fiorillo L., Naldini A., Pompili M. (2014), *La valutazione delle politiche di coesione nel periodo 2007-2013 in Europa e in Italia*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2., pp. 327- 363.

- Flora A. (2013), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo: riconciliare gli approcci top-down e bottom-up*, in Amendola A. e Musella M., *Formazione e relazioni sociali. Gli investimenti virtuosi per rimettere in moto il Mezzogiorno*, Giappichelli editore, Torino.
- Furubo J.-E., Rist R. C., & Sandahl R. (Eds.) (2002), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction .
- Gambardella D. (2012a), *La ricerca valutativa*, in E. Amato, *Metodologia della ricerca sociale*, UTET, Torino.
- Gambardella D. (2012b), *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Gambardella D., Lumino R. (2012), *Il progetto di valutazione*, in D. Gambardella, *La valutazione del Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Franco Angeli, Milano.
- Gambardella D., Lumino R. (2014), *La retorica della valutazione e le politiche pubbliche in Italia. Questioni di metodo e di sostanza*, paper presentato nel corso della conferenza Espanet 18-20 settembre 2014, Torino (disponibile in www.espanet-italia.net).
- Gazzola P., Bettini V. (2001), *La valutazione in campo ambientale*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Giuliani M. (2006), *La politica europea*, Il Mulino, Bologna.
- Graziano P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham (MD).
- Howlett M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Jenkins W.I. (1978), *Policy Analysis: A political and Organizational Perspective*, Martin Robertson, London.
- Jones C.O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, CA, Brooks/Cole, Monterey.
- Kingdom J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- Kraft M., Furlong S.R. (2007), *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*, II ed., CQ Press, Washington.
- La Spina A., Espa E. (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lasswell H.D. (1971), *A Pre-View of Policy Sciences*, America Elsevier, New York.
- Laurent C., Baudry J., Berriet-Sollic M., Kirsch M., Perraud D., Tinel B., Trouvè A., Allsopp N., Bonnafous P., Burel F., Carneiro J., Girard C., Labarthe P., Matose F., Ricroch A., *Perchè interessarsi alla nozione di evidence-based policy?*, trad. it. di Emilio Chiodo, in *agrireregionieuropa*, anno 6.
- Leviton L., Hughes E.F.X. (1981), *Research on the Utilization of Evaluations*, in *Evaluation Review*, vol. 5, n.4, pp. 525-48.
- Lindblom Ch. E. (1959), *The Science of Muddling Through*, in *Public Administration Review*, 19, 2, pp. 79-88.
- Lippi A. (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Lo Presti V. (2009), *Prospettive di analisi organizzativa*, Franco Angeli, Milano.

- Lo Presti V., Stame N. (2013), *Approcci di pensiero positivo alla valutazione e apprendimento*, Paper presentato alla Conferenza Espanet Italia, Rende, 19-21 settembre 2013.
- Lowi T.J. (1972), *Four systems of policy politics and choice*, in «Public Administration Review», 32.
- Lumino R. (2009), *Le teorie del cambiamento e i fatti dell'implementazione. Il caso del Reddito di Cittadinanza nel comune di Napoli*, Tesi di dottorato in Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Lumino R. (2013), *Valutazione e teorie del cambiamento. Le politiche locali di contrasto alla povertà*, Franco Angeli, Milano.
- Mairate A. (2000), *La valutazione quale mezzo di apprendimento istituzionale - insegnamenti tratti dall'esperienza dei fondi strutturali*, in M. Palumbo (2000), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Mairate A. (2006), *Quale futuro della valutazione in Europa?*, Rassegna italiana di valutazione, a. X, 34, pp. 75- 79.
- March J.G., Olsen J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis Of Politics*, Free Press, New York.
- Marra M. (2003), *Opportunità e vincoli all'istituzionalizzazione della valutazione nelle organizzazioni pubbliche. Tre studi di caso sulla valutazione della Banca mondiale*, Relazione presentata al V Congresso nazionale dell'Associazione italiana di valutazione (AIV) tenutosi a Bologna dal 9 all'11 maggio 2002, sul tema: «L'istituzionalizzazione della valutazione: una sfida per lo sviluppo di strumenti e metodi valutativi».
- Marra M. (2006), *Il mercato della pubblica amministrazione*, Carocci, Roma.
- Marchesi G., Tagle L., Befani B. (2011) (a cura di), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali Uval, Numero 22 – Anno 2011 (disponibile in www.dps.tesoro.it).
- Martini A. (2004), *Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico*, Relazione presentata alla Settima Conferenza Nazionale di Statistica, Roma, 9-10 novembre 2004.
- Martini A. (2006a), *Una rilettura minimalista del ruolo della valutazione nella pubblica amministrazione*, in F. Forte F. e L. Robotti, *La gestione manageriale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Martini A. (2006b), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in Rassegna italiana di valutazione, a. X, n. 34, pp. 61-74.
- Martini A. (2009), *Una critica alla valutazione realista*, capitolo eliminato per ragioni di spazio da “Valutare il successo delle politiche pubbliche”, Il Mulino, Bologna.
- Martini A., Cais G. (2000), *Valutazione (delle politiche) e controllo (di gestione): un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale*, in M. Palumbo, (a cura di), *Valutazione 2000: Esperienze e Riflessioni*, Franco Angeli, Milano, pp. 404-420.

- Martini A., Sisti M. (2002), *Indicatori o analisi delle performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.2, pp. 31-62.
- Martini A., Sisti M. (2006), *L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti delle politiche*, in A. Martini, L. Costabella Mo, M. Sisti, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma.
- Martini A., Sisti M. (2007), *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in *Informares*, anno XVIII, n.33, pp. 13-21.
- Martini A., Sisti M. (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.
- Martini A., Strada G. (2011), *La valutazione controfattuale*, in G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, *Materiali Uval*, Numero 22 – Anno 2011 (disponibile in www.dps.tesoro.it).
- Mauro G., Rodriguez Pose (2007) (a cura di), *Squilibri regionali e crescita economica nell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- Means (1999), *Evaluating Socio-economic Programs*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Mele G. (2000), *La valutazione e la riforma della Pubblica Amministrazione. Gli spazi e le prospettive applicate nell'analisi dell'azione amministrativa*, in M. Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Milio S. (2011), *Il processo di capacity building per la governance delle politiche di sviluppo e il ruolo della capacità amministrativa nell'implementazione della politica di coesione*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, a. XXV, 2011, n.3, pp. 609-657.
- Milio S. (2012), *Gli effetti perversi della «Multi-Level Governance» e del principio del partenariato. Evidenza dell'esperienza italiana*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVI, 2012, n.1-2, pp. 71-113.
- Morata F. (2002a), *Introduzione. Governance europea e politiche pubbliche*, in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), (2002), *L'Unione Europea*, Editori Laterza, Bari.
- Morata F. (2002b), *La politica di coesione*, in S. Fabbrini e F. Morata (a cura di), (2002), *L'Unione Europea*, Editori Laterza, Bari.
- Moro G. (2009), *Un'agenda per una riforma della politica di coesione (rapporto indipendente preparato da Fabrizio Barca)*, in *Rassegna italiana di valutazione*, a. XIII, n.43/44, pp. 216-222.
- Moro G. (2005), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Naldini A., Cortinovis N., Martelli S., Pompili M., Rizzo E. (2011), *Country Report on Achievements of Cohesion Policy - Italy*, A report to the European Commission Directorate - General Regional Policy, Ismeri Europa.
- Naldini A. (2013), *Lo stato della valutazione della politica di coesione in Italia*, in Vergani A. (a cura di), *Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Naldini A. (2014), *Programmi europei e valutazione: una mappa con troppi vuoti*, in *newsletter n.8*, settembre-ottobre 2014, pp. 8-9.

- Oliva D., Pesce F. (2001) *Aggiungi un posto a tavola: la valutazione come scelta volontaria o come obbligo amministrativo?*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli Milano, pp. 48-61.
- Olsen J.P. (2002), *The many faces of Europeanization*, in JCMS 2002 Volume 40. N. 5. pp. 921-52.
- Palumbo M. (2000) (a cura di), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
- Palumbo M. (2002), *Il piacere della spiegazione senza l'incubo della causalità*, in *Sociologia e Ricerca Sociale* n. 68-69, pp. 180-195.
- Palumbo M. (2005), *La valutazione sociale. Un excursus tra teoria e percorsi attuativi incerti*, in «Rivista delle politiche sociali», 2, pp. 157-179.
- Patassini D. (2001), *Valutazione nelle politiche territoriali e ambientali in Italia: limiti di un processo di istituzionalizzazione*, in N. Stame (a cura di), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Patton M.Q. (1997), *Utilization Focused Evaluation*, Sage Publications.
- Patton M.Q. (1998), *Discovering Process Use*, in *Evaluation*, vol.4 n.2, Sage Publications, trad.it. di Valeria Costa, in N. Stame (2007), *I classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Patton M.Q. (2011), *Developmental evaluation*, The Guilford Press, New York.
- Pawson R. (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in *Sociologia e Ricerca Sociale*, n.68-69, pp. 11-57.
- Pawson R. (2012), *Meccanismi invisibili: la lunga strada per il cambiamento comportamentale*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n.97, pp. 13-41.
- Pawson R. e Tilley N. (1997), *Realistic evaluation*, Sage, Beverly Hills (Ca).
- Perotti R., Teoldi F. (2014), *Il disastro dei fondi strutturali europei*, in www.lavoce.info.
- Peterson J. (1995), *Decision-Making in the European Union: Towards a framework for analysis*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 2, pp. 69-93.
- Peterson J. e Bomberg E. (1999) (a cura di), *Decision-Making in the European Union*, Macmillan, London.
- Pizzimenti E. (2006), *Un'idea in cerca di autore. Il paradigma dello sviluppo sostenibile e il sistema politico italiano (1992-2006)*, tesi dottorato Università di Firenze.
- Poptcheva E.M. (2013), *Library Briefing. Policy and legislative evaluation in the EU*, Library of the European Parliament, Brussel.
- Perrin B. (1999), *Effective Use and Misuses of Performance Measurement*, *American Journal of Evaluation*, n.1.
- Pressman J., Wildavsky A. (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, CA.
- Profeti S. (2006), *La politica di coesione in Europa*, in V. Fargion, L. Morlino, S. Profeti (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, Il Mulino, Bologna.

- Rinaldi F.M. (2014), *La criticità della Politica di Coesione in Italia: causa o effetto?*, in M. Ruffino, P. Mainetti (a cura di), *Costruire capacità amministrativa integrate. Attrezzare la P.A. per programmare e gestire i Fondi Strutturali nella Strategia Europa 2020*, Formez.
- Raniolo F. (2008a), *La prospettiva della policy analysis: politiche pubbliche e policy making*, in R. D'Amico (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Vol. II Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Raniolo F. (2008b), *La prospettiva della policy analysis: il ciclo di vita delle politiche*, in R. D'Amico (a cura di), (2008a), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi, Vol. II Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano.
- Rassegna Italiana di Valutazione (2010), *Sezione monografica sul Rapporto Barca. Una nuova valutazione per una nuova politica di coesione. Processi, approcci e metodi per valutare l'efficacia delle politiche di coesione regionale*, a. XIV – n.47, Franco Angeli, Milano.
- Rossi P.H., Freeman H., Lipsey M.W. (1999), *Tailoring Evaluation* cap. 2 di *Evaluation, a Systematic Approach*, Sage, Thousand Oaks, CA, trad. it. *Costruire le valutazioni su misura*, in N. Stame (2007), *I classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Sacco E. (2011), *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in Stato e Mercato n.92 anno 2011, pp. 245-282.
- Saunders M. (2012), *The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach*, Evaluation 18(4), pp. 421-436.
- Schwab K. et al (2010), *The global competitiveness*, Report 2010-1011, World Economic Forum.
- Scettri M. (2000), *La valutazione tassonomica*, in M. Palumbo (a cura di), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Scettri M. (2005), *La riforma dei fondi strutturali e il partenariato. Cenni all'esperienza italiana in corso*, in Rassegna Italiana di Valutazione, a. IX, n. 32.
- Schmitter P. (1996), *Three neo-functional hypothesis about International integration*, in *International Organization*, vol. 23, pp. 161-166.
- Schneider A.L., Ingram H. (1990), *Policy Design: Elements, Premises, Strategies*, in Stuart S. Nagel (ed.) 1990a, pp. 77-101.
- Sciumbata R. (2011), *Il ruolo delle regioni nella politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea*, Bibliosofica, Roma.
- Scriven M. (1996), *Types of evaluation and types of evaluator*, "Evaluation Practice", 17 (2), pp. 151-161.
- Scriven M. (1973), *Goal-free Evaluation*, in E.R. House (ed.), *School Evaluation: the Politics and Process*, McCutchan, Berkeley.
- Serpieri R. (2013), *Senza leadership: la costruzione del dirigente scolastico*, Franco Angeli, Milano.

- Severati P. (2010), *Alcune domande sulla policy e sulla valutazione*, in Rassegna Italiana di Valutazione, a. XIV, n.47, pp. 15-16.
- Simon H.A. (1982), *Models of Bounded Rationality. Economic Analysis and Public Policy*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Sisti M. (2006), *Valutazione e governance pubblica*, in A. Martini, L. Mo Costabella, M. Sisti (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, Roma.
- Siza R. (2006), *Le professioni del sociologo*, Franco Angeli, Milano.
- Solow R.M. (1956), *A contribution to the Theory of Economic Growth*, in quarterly Journal of Economics, vol. 70, n.1, pp. 65-94.
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam edizioni, Roma.
- Stame N. (2000), *Come si formano i valutatori? Sul campo ... transdisciplinare*, in Rassegna Italiana di Valutazione n.47, 2000, pp. 91-100.
- Stame N. (2001a), *Valutazione 2001. Lo sviluppo della valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N. (2001b), *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N. (2002a), *La cultura della valutazione, tra iper-istituzionalizzazione e pragmatismo*, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N. (2002b), *La valutazione realistica: una svolta, nuovi sviluppi*, in Sociologia e Ricerca Sociale, n. 68-69, pp. 144-159.
- Stame N. (2006), *Valutazione come apprendimento*, in Rassegna Italiana di Valutazione, a.X, n.34, pp.13-20.
- Stame N. (2007) (a cura di), *Classici della valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Stame N. (2010a), *Quali metodi di valutazione per quali politiche?*, in Rassegna Italiana di Valutazione a. XIV – n.47, pp. 35-38.
- Stame N. (2010b), *Come concepire la politica, come valutarla*, in Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n.1/2010, pp.57-74.
- Stame N. (2011), *“La valutazione su misura” degli interventi e la logica della valutazione*, in G. Marchesi., L. Tagle , B. Befani (a cura di), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Materiali UVAL (disponibile in www.dps.mef.gov.it).
- Stame N. (2012), *Nota su “Meccanismi invisibili” di Ray Pawson*, in Sociologia e Ricerca Sociale n.97, pp. 11-12.
- Stame N. (2014), *La valutazione di impatto dei fondi strutturali, tra rigore e appropriatezza*, in Associazione Italiana di Valutazione, *newsletter* n.8, settembre-ottobre 2014, pp. 5-7.
- Stern, E. (2009). *Evaluation policy in the European Union and its institutions*, in W.M.K. Trochim, M. M. Mark, & L. J.

- Toulemonde J. (2000), *Evaluation Culture(s) in Europe: Differences and Convergence between National Practices*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, pp. 350–357.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Trigilia C. (2011), *Perché non si è sciolto il nodo del Mezzogiorno? Un problema di sociologia economica*, in Stato e Mercato n. 91, pp. 41-75.
- Trigilia C. (2012), *Non c'è Sud senza Nord*, il Mulino, Bologna.
- Trivellato U. (2010), *La valutazione d'impatto controfattuale e prospettica*, in Rassegna Italia di Valutazione, a. XIV, n.47, pp. 29-34.
- Vecchi G. (2005), *La misurazione delle performance dei servizi: i controlli interni*, in U. De Ambrogio (a cura di), *Valutare gli interventi e le politiche sociali*, Carocci Faber, Roma.
- Vecchi G. (2006), *Il monitoraggio e la valutazione intermedia di programmi complessi: una sfida metodologica e professionale*, in Rassegna italiana di valutazione, a. X, n. 34, pp. 21-26.
- Vergani A. (2013) (a cura di), *Prove di valutazione. Libro bianco sulla valutazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Viesti G. e Prota F. (2003), *La prospettiva della politica di coesione comunitaria in un'Europa allargata*, in Stato e Mercato n.67, pp. 49-81.
- Viesti G., Luongo P. (2014), *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in StrumentiRES – Rivista online della Fondazione RES.
- Vinci F. (2013), *L'efficacia dei Fondi Strutturali Europei. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica*, Franco Angeli, Milano.
- Weiler J. (1993), *Journey to an unknown destination: A retrospective and prospective of the European Court of Justice in the arena of political integration*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 31, pp. 417-446.
- Weiss C.H. (1997), *Theory Based Evaluation: past, present and future*, New Direction for Evaluation, 76.
- Weiss C.H. (1998), *The interface between Evaluation and Public Policy*, Evaluation 5 (468), pp. 467-486.
- Weiss C.H. (2000), *The experimenting society in a political world*, in L. Bickman (a cura di), *Validity and social experimentation: the legacy of Donald Campbell*, Sage, Thousand Oaks, CA.
- White H. (2009), *Theory based impact evaluation: principles and practice*, in *International initiative for Impact Evaluation*, working paper 3, pp. 2-21.
- Wholey J.S. (1987), *Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation*, in J.S. Wholey, H.P. Hatry, K.E. Newcomer, eds., *Handbook of practical program evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Wildavsky A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Little and Brown, Boston.

- Wincott D. (1995), *The role of law or the rule of the Court of Justice? An «institutional account» of judicial politics in the European Community*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 2, pp. 583-602.
- Wollman H. (Ed.) (2003), *Evaluation in public sector reform: Concepts and practice in international perspective*, Cheltenham/Northampton: Elgar.

Documenti

Accordo di Partenariato:

- versioni in corso d’opera di alcune sezioni, versione del 15 luglio 2013.
- bozza, versione del 9 dicembre 2013.
- versione trasmessa alla Commissione il 22 marzo 2014.
- versione di aprile 2014.
- versione adottata dalla Commissione il 29 ottobre 2014.

Atto Unico Europeo (firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all’Aia il 28 febbraio 1986).

Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM/2010/2020 def.*./

Country Specific Recommendations Italia (2013) - European Commission.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 dicembre 1988 - Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 377 del 1988 - Regolamentazione delle pronunce di compatibilità ambientale.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 settembre 1999.

Decreto del Presidente della Repubblica 12 aprile 1996.

Decreto Legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 - Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 , n.150 - attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Decreto Legge 158/2012 - Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più livello di tutela della salute.

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale.

Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4.

Decreto Legislativo 29 giugno 2010, n.128.

Delibera CIPE del 10 novembre 2014.

Delibera Giunta Regionale n.142 del 27/05/2013- Regione Campania.

Delibera Giunta Regionale n. 527 del 9/12/2013 - Regione Campania.

Direttiva CEE del 27 giugno 1985 n. 337 - Valutazione dell'Impatto Ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Direttiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

Documento di lavoro dei servizi della Commissione (2012), Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato.

Documento di sintesi del PORFESR Campania 2014-2020 – Regione Campania, luglio 2014.

Documento preliminare di programmazione del POR FESR Campania 2014-2020 – Regione Campania, giugno 2014.

Documento Strategico Regionale per il periodo di programmazione 2014-2020 – Regione Campania, 2013.

Dodicesima relazione annuale sui Fondi strutturali (2000) [COM(2001) 539 def.].

Guidance document on ex ante evaluation, Monitoring and evaluation of European Cohesion policy, versione gennaio 2013, trad. it. a cura del Fornez, Progetto Nuval.

Guidance document on monitoring and evaluation, versione di marzo 2014.

Guidance Fiche Intervention logic, version 1, 6/5/2013.

Guidance on Ex Ante Conditionalities: versioni di gennaio 2013, agosto 2013, dicembre 2013 e febbraio 2014.

Legge 26 aprile 1982 n. 181 (Legge Finanziaria 1982).

Legge 22 dicembre 1984 n. 887 (Legge Finanziaria 1985).

Legge 8 luglio 1986, n. 349 - Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

Legge 15 marzo 1997, n. 59 - Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Legge 15 maggio 1997, n. 127 - Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

Legge 16 giugno 1998, n. 191 - Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.

Legge 8 marzo 1999, n. 50 - Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998.

Legge 30 ottobre 2013, n. 125 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

Libro bianco sulla governance europea (2001), Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, “Governance europea – Un libro bianco” [COM (2001) 428 def. – Gazzetta ufficiale C 287 del 12/10/2001].

Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020 (2012), documento Presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d’intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Orientamenti per l’organizzazione della valutazione della politica regionale: Il Piano di Valutazione (2008) - Dipartimento per la coesione territoriale.

Piano unico di valutazione 2007 - 2013 della politica regionale unitaria. Rettifica deliberazione n. 322 del 23 febbraio 2009, Regione Campania.

Piano unico di valutazione 2007 - 2013, novembre 2010, Regione Campania.

POR FESR Campania 2014-2020, versione caricata nel sistema informativo il 22 luglio 2014

POR FESR Campania 2014-2020, versione trasmessa alla Commissione il 29 dicembre 2014.

Position Paper (2012) dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020. Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012 .

Primo Draft VExA POR FESR 2014-2020, Rapporto sulle attività svolte e in corso al 30 aprile 2014, NVVIP della Regione Campania.

Proposta modificata di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/4/2013, che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006.

Proposte per la seconda revisione del Piano Unitario di Valutazione (2011) - Regione Campania.

Quadro Comunitario di Sostegno Italia 1989-1993 per lo sviluppo e l’adeguamento delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1).

Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Italiane obiettivo 1, 2000-2006, versione aggiornata a seguito della revisione di metà periodo.

Quadro Strategico Comune (2013), Commissione Europea.

Quadro Strategico Nazionale Italia 2007-2013 per la politica regionale di sviluppo – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione.

Quinta Relazione sulla Politica di Coesione – Investire nel futuro dell’Europa, Relazione della Commissione, novembre 2010.

Rapporto Annuale di Esecuzione FESR 2012, Regione Campania.

Rapporto di fine mandato. Le politiche di coesione territoriale (2013) – Relazione redatta dal Ministro per la Coesione territoriale F. Barca.

Regolamento (CEE) n. 4253 /88 del Consiglio.

Regolamento (CEE) n. 2052 /88 del Consiglio.

Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio.

Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio.

Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio.

Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sui fondi SIE.

Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione".

Regolamento (UE) di esecuzione n. 288/2014 della Commissione.

Regolamento (UE) della Commissione del 7/1/2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei.

Regolamento Regionale del 15 dicembre 2011 n. 12, "Ordinamento Amministrativo della Giunta Regionale della Campania".

Secondo Draft VExA POR FESR 2014-2020, Rapporto sulle attività svolte e in corso al 17 luglio 2014, NVVIP Regione Campania.

Terzo Draft VExA POR FESR 2014-2020, Rapporto sulle attività svolte e in corso al 23 dicembre 2014, NVVIP Regione Campania.

Trattato di Lisbona (che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea firmato a Lisbona), firmato il 13 dicembre 2007.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1975.

Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 a Maastricht.

Working Document n.5 "Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period", april 2007.

Sitografia

www.coesioneterritoriale.gov.it
www.dps.gov.it
www.dps.mef.gov.it
www.dps.tesoro.it
www.eur-lex.europa.eu
www.europa.eu
www.isprambiente.gov.it
www.meridianaitalia.it
www.opencoesione.gov.it
www.regione.campania.it
www.valutazioneambientale.net
www.wikipa.formez.it