

**LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE REGIONALE
DELLE RISORSE COMUNITARIE:
IL RUOLO DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA
NEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL P.O.R. SARDEGNA**

Regione Autonoma della Sardegna – Centro Regionale di Programmazione¹

1. Le finalità della valutazione

Da più parti si è osservato che il bilancio del precedente ciclo di programmazione, è assolutamente positivo soprattutto in riferimento al livello della spesa raggiunto, mentre il giudizio sulla qualità e l'efficacia della spesa è più articolato, tanto che a tutti i livelli, tecnici e – soprattutto – politici, regionali, nazionali e comunitari, si è sottolineato che la sfida centrale del ciclo 2000-2006 è proprio quella dell'efficacia e della qualità della spesa, con ciò richiamando – se mai ce ne fosse il bisogno – il primato della strategia.

Tuttavia, se è ben chiaro che l'efficienza acquisita dell'Amministrazione regionale nella spesa dei Fondi strutturali deve essere posta a servizio degli obiettivi e delle strategie individuati dalla Regione, meno scontati sono i percorsi, le modalità, gli strumenti per assicurare e controllare che ciò stia avvenendo, in un quadro complesso di vincoli giuridici, temporali, di risorse che nei precedenti periodi di programmazione – non soltanto in Sardegna – hanno finito in molti casi col rappresentare vincoli assoluti.

Se di questa istanza si devono far carico tutti i soggetti a diverso titolo coinvolti nelle attività di predisposizione ed accompagnamento del Programma, il sistema della valutazione – nel suo complesso – è lo strumento che la Commissione Europea ha *istituzionalmente* investito di questa missione e che, infatti, nel presente ciclo di programmazione è stato significativamente ampliato, arricchito e meglio definito in ruoli e competenze.

I soggetti che fanno parte di questo sistema sono: l'Unità di Valutazione Comunitaria, l'Unità di Valutazione del Ministero dell'Economia (UVAL), i Nuclei di Valutazione Regionali, gli Steering Group, i Valutatori Indipendenti dei PO.

Si potrebbe dunque affermare che la finalità della valutazione è quella di offrire (all'Autorità di gestione, ma non solo) gli elementi valutativi utili a contribuire alla soddisfacente attuazione del POR, laddove:

- per *elementi valutativi* si intendono le informazioni quantitative e qualitative, i giudizi e le proposte:

1) Il documento riproduce integralmente "Il disegno della valutazione" elaborato dall'Istituto di Studi delle Relazioni Industriali (I.S.R.I.) in qualità di Valutatore Indipendente del P.O.R. Sardegna

- con *soddisfacente attuazione del POR* si fa riferimento alla soddisfazione della comunità cui il POR si rivolge (cioè quella regionale nel suo complesso), intesa in termini di efficacia (ovvero di capacità di raggiungere gli obiettivi individuati), ma anche di efficiente impiego delle risorse (scarse per definizione) impiegate.

Quindi, se il Valutatore risponde all'Autorità di gestione, i soggetti cui deve fare riferimento sono molteplici ed eterogenei: da una parte sono tutti quelli a vario titolo impegnati nell'attuazione e nella eventuale riprogrammazione del Q.C.S. e dei P.O. (Programmi Operativi Nazionali o Regionali), destinatari delle indicazioni e dei suggerimenti del Valutatore, dall'altra sono i c.d. *stakeholders*, portatori di interessi più o meno diretti nell'attuazione e negli effetti dei P.O.

Pur senza mai discostarsi dalla connotazione tecnico-professionale, la valutazione intermedia si pone dunque come potenziale strumento a servizio dei meccanismi del controllo democratico, rendendo conto di come le risorse dei fondi cofinanziati sono state utilizzate, quali e quanti effetti hanno generato.

Questa è, a ben vedere, la specificità della valutazione intermedia che ne determina la missione: gli obiettivi, gli ambiti di intervento, gli approcci analitici, che ne distinguono l'attività da quella propria di ogni altra funzione del PO, dall'assistenza tecnica – chiamata a definire le soluzioni tecniche dell'attuazione –, al monitoraggio – che deve fornire i dati, in termini fisici e finanziari, di quanto con il PO si è realizzato, allo stesso Nucleo di valutazione dell'Autorità di gestione, il soggetto più prossimo al Valutatore indipendente, che deve monitorarne e coordinarne l'attività.

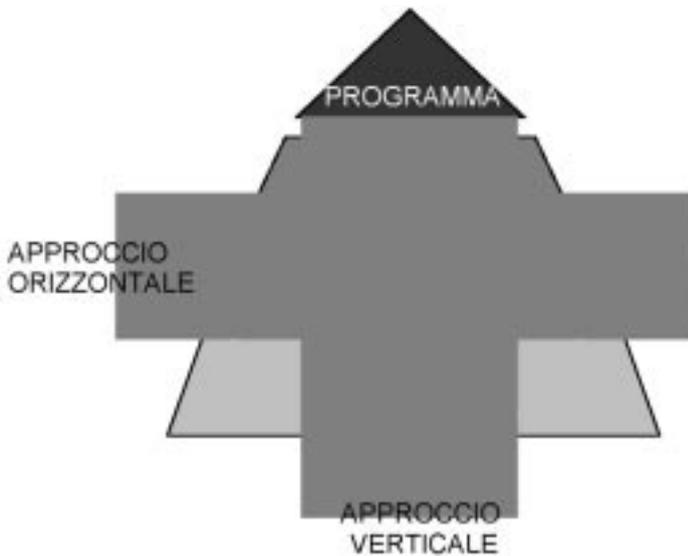
Anche quando è impegnato sui medesimi temi che interessano anche altri soggetti (ad esempio il monitore, nel caso degli indicatori), l'approccio del Valutatore è tutt'affatto peculiare in quanto la sua chiave di lettura è quella strategica.

In questo senso si può affermare che, malgrado la limitatezza temporale dell'incarico, l'orizzonte cui la valutazione deve fare riferimento è il medio-lungo periodo, nel senso che le analisi, i giudizi, le proposte devono riguardare aspetti almeno potenzialmente capaci di influire sul bilancio complessivo, e quindi finale, del Programma.

Allo stesso tempo la valutazione deve sempre guardare indietro, alla fase della programmazione, alle priorità che questa ha definito ed ai presupposti analitici da cui sono scaturite, ai criteri ed alle logiche di intervento, agli obiettivi ed alla loro quantificazione.

Subordinato a questo approccio diacronico, "verticale", che valuta ciò che si sta realizzando per gli effetti che ne deriveranno e per ciò che è stato programmato, ve n'è un'altro che caratterizza l'attività di valutazione, e in particolare quella di valutazione intermedia, cioè quello "orizzontale", che valuta la coerenza complessiva di ciò che si sta realizzando, a livello regionale ma anche in contesti specifici, ad esempio territoriali.

Figura 1 – Schema approccio alla valutazione del Programma.



In relazione alla sua finalità generale, è a questo punto possibile definire attraverso quali obiettivi/macroattività la valutazione intermedia può offrire il suo contributo alla soddisfacente attuazione del POR. Questi sono:

- a) la ricostruzione del quadro della programmazione-attuazione;
- b) l'analisi dell'andamento e i risultati dell'attuazione;
- c) l'individuazione delle criticità;
- d) l'elaborazione di valutazioni;
- e) la formulazione di suggerimenti ed indicazioni.

Si tratta di uno schema generale, valido per la valutazione nel suo complesso, ma anche, in linea di massima, per ciascun segmento tematico di attività e per molti dei prodotti che saranno realizzati.

I requisiti qualitativi, in sintesi devono risultare utili, chiari, completi, pertinenti, affidabili (con riferimento ai dati e ai metodi), credibili e imparziali.

2. Il disegno della valutazione

Nell'elaborazione del disegno della valutazione, che definisce e specifica i contenuti, del POR Sardegna è emersa l'esigenza di sviluppare il disegno della valutazione sotto due profili differenti ma tra loro connessi: quello dei temi da approfondire, e quindi dei prodotti, e quello dei processi, in particolare intesi come processi di comunicazione.

È infatti ben presto emersa la necessità di definire, accanto al *cosa* andare a valutare (e al relativo *perché*), anche il *come* valutarlo, in cui molti aspetti metodologici sono apparsi connessi alla natura ed alle caratteristiche dei numerosi flussi di comunicazione che interessano il Valutatore. Questo angolo visuale ha anche consentito di mettere a fuoco le caratteristiche degli output da realizzare. Nel seguito di questa relazione, pertanto, si esamineranno distintamente questi due aspetti.

3. La comunicazione nelle attività di valutazione intermedia del POR Sardegna
Esaminando i documenti programmatici del periodo 2000-2006, i Regolamenti Comunitari, i QCS Ob.3 e Ob.1, il POR Sardegna, i diversi PON, e i vari testi di indirizzo, l'attività del Valutatore si articola come una serie di strategie e azioni che appaiono attraversate da un "filo rosso": quello della *comunicazione*, nelle sue diverse accezioni e con i molteplici strumenti ad essa correlati.

La centralità dell'elemento comunicativo viene sottolineata da più soggetti e a vari livelli. Tutti i documenti di riferimento contengono una serie di indicazioni e adempimenti che ricadono in un modo o nell'altro nel settore comunicativo: dal partenariato al monitoraggio, dalle relazioni tra l'AdG (Autorità di Gestione) e gli altri attori sul territorio, al flusso di informazioni da e verso le amministrazioni nazionali e la Commissione, in sostanza ogni fase della programmazione e attuazione dei PO si concretizza in vari momenti e in vari strumenti di comunicazione². Gli attori coinvolti nelle attività di comunicazione per la realizzazione del POR Sardegna sono molti e di diversa natura: ne consegue una gamma piuttosto articolata di tipologie comunicative da dover mettere in atto, in base ai differenti soggetti e obiettivi.

Dunque sembra opportuno sottolineare l'importanza dei flussi di comunicazione poiché la costante interazione tra i soggetti è un elemento discriminante della buona realizzazione del POR.

In questa sede viene focalizzata l'attenzione sui flussi comunicativi che riguardano le specifiche funzioni della Valutazione Intermedia, sebbene l'elemento comunicazione sia da considerarsi cruciale anche per ogni altro aspetto del POR.

L'obiettivo presente è quello di arrivare ad una schematizzazione del flusso informativo tra Valutatore indipendente e AdG (si potrebbe definire anche "formativo", dato che il SNV raccomanda di considerare il processo valutativo come un percorso di apprendimento, non di controllo)³.

2) Si pensi soltanto al flusso ininterrotto di dati che devono arrivare dalla periferia al CRP perché quest'ultimo sia in grado di elaborare le informazioni da trasmettere all'IGRUE con periodicità trimestrale, oppure alle scadenze dei Comitati di Sorveglianza, o ancora ai Certificati annuali di Esecuzione, tutte informazioni che devono essere raccolte, elaborate, presentate, con tempi e metodi spesso già codificati e cogenti.

In questa fase non si ritiene opportuno fissare metodologie/azioni puntuali e stabilite una volta per tutte: la flessibilità appare come la risorsa più idonea da parte del Valutatore per contribuire all'attuazione del POR, e in tal senso le riflessioni qui presentate sono da considerare come elementi di sollecitazione per un dibattito a più vie, che si sviluppa con il concorso di tutti i soggetti.

In questo periodo storico noi assistiamo al moltiplicarsi delle innovazioni in tutti i settori scientifici. Tuttavia la cornice concettuale delle idee relative all'organizzazione della vita sociale/civile non è apparentemente cambiata.

In questo campo l'unica novità sembra essere un modello per lo sviluppo sostenibile. È necessario partire proprio da questo modello per proporre nuove strategie per l'umanizzazione delle città.

3.1. Le strutture e i documenti di riferimento

I documenti di indirizzo per la corretta gestione delle comunicazioni sono quelli della Commissione Europea⁴, il Quadro Comunitario di Sostegno Ob. 1, nei capitoli dedicati al processo della valutazione, e quelli del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV): "Linee guida per la valutazione dei Programmi Operativi" – "Orientamenti per l'Organizzazione della Valutazione Intermedia dei Programmi Operativi" e Modulo III – Criteri di qualità per le valutazioni dei PO OB. 1 2000-2006 e valutazione di secondo livello. Il riferimento al SNV è una delle variabili più significative nell'attività di valutazione intermedia, dato che già nel QCS Ob1 sono ben evidenziate le funzioni di coordinamento che tale struttura deve svolgere nei confronti dei Nuclei di Valutazione interni all'AdG e dei Valutatori indipendenti: *"Il SNV è visto come strumento volto a migliorare le performance attuative dei programmi operativi e a favorire la graduale diffusione della cultura della valutazione.*

*(...) dovrà assicurare che l'attività di valutazione, ai diversi livelli, sia svolta sulla base di un set di informazioni, di dati statistici e di indicatori di programma coerente, adeguato e omogeneo – stimolando, a tale fine, la produzione e il miglioramento della qualità delle informazioni statistiche, da parte del sistema statistico nazionale, in coerenza con le indicazioni della delibera Cipe n. 177/99, (...) nonché valutare, in particolare, in collaborazione con i responsabili dell'attività di monitoraggio, la gestione, l'aggiornamento e l'eventuale necessità di integrazione del sistema di indicatori assunti per l'attività di sorveglianza e valutazione del QCS e dei singoli programmi"*⁵

3) In questo contributo non si intendono analizzare *tutte* le possibili interazioni necessarie all'attuazione del POR: in particolare non verranno esaminati i flussi comunicativi nei confronti degli attori esterni all'AdG (Autorità di Gestione), di cui peraltro la Regione Sardegna si è occupata nel "Piano di Comunicazione" per il POR.

4) EC-DGV, Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000 - EC-DGXVI, The New Programming Period 2000-2006: methodological working paper 3 (Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology), 1999.

5) QCS Ob1-Valutazione.

Il ruolo centrale del SNV viene quindi esercitato attraverso alcuni strumenti comunicativi di notevole importanza: riunioni di coordinamento, seminari di approfondimento, elaborazione e condivisione di documenti di indirizzo, analisi dei diversi set di indicatori di risultato e impatto, e così via.

Sono stati predisposti in questa ottica da parte del SNV tre moduli diversificati delle "Linee Guida", tra cui i già citati documenti. Viene più volte sottolineato in tali documenti che la valutazione è possibile unicamente a fronte di un costante flusso informativo tra l'AdG e il Valutatore indipendente, e si evidenzia la necessità di utilizzare ogni forma possibile di interazione, da quelle più ufficiali a quelle informali.

Nasce quindi l'esigenza di una riflessione specifica sulla forma e sui contenuti della comunicazione delle attività di valutazione intermedia.

3.2. I flussi della comunicazione

Per delimitare il campo, potrebbe essere utile in primo luogo differenziare i flussi comunicativi in due macro-categorie: a) verso l'esterno dell'AdG; b) verso l'interno.

- a) Verso l'esterno: poiché il POR Sardegna è un elemento "relazionale", inserito quindi in un contesto più ampio di cui tener conto, nell'attuazione del POR Sardegna l'AdG ha diversi adempimenti da rispettare verso gli attori del territorio, dettagliati nei regolamenti comunitari⁶ e nel Piano di Comunicazione. La principale finalità è quella di far conoscere le opportunità dei fondi strutturali a tutti i potenziali beneficiari e destinatari dei distretti regionali, sollecitando il coinvolgimento di tutti gli attori economici e sociali, affinché il più ampio numero di soggetti sia in grado di utilizzare appieno le risorse del POR.
- b) Verso l'interno: l'AdG si trova a comunicare non solo con i responsabili dell'attuazione del POR (AdG stessa, Responsabili di Misura, Province, Comuni, Scuole, Asl...), ma anche con la Commissione Europea, le varie Direzioni Generali che gestiscono i fondi, le Amministrazioni Centrali responsabili nazionali dei quattro Fondi Strutturali, i Ministeri titolari di PON, l'IGRUE, il Sistema di Monitoraggio interno all'AdG, il Sistema Nazionale di Valutazione, il Valutatore indipendente...

Ciascuno di questi interlocutori rappresenta un nodo cruciale di una rete di comunicazioni indispensabile per poter mettere in atto in modo efficace l'intero Programma Operativo Regionale.

Il processo di comunicazione è un percorso complesso che può incidere sull'esito di interi interventi.

6) Es: Reg. CE 1159/2000.

Possono verificarsi interruzioni del flusso informativo da/verso gli interlocutori principali, può accadere che le tipologie di comunicazione siano incompatibili tra loro, senza considerare alcuni vincoli legali (es: legge 675 sulla privacy) e diversi altri ostacoli tecnico-amministrativi, che possono rendere difficile il fluido e tempestivo invio (e ricezione) di dati, documenti, convocazioni, pubblicazioni e quanto altro occorre per far funzionare la complessa macchina di attuazione del POR.

Nel corso dell'attuazione di Programmi Operativi è stato più volte notato come uno dei colli di bottiglia più delicati è rappresentato proprio dalla *insufficiente comunicazione tra le parti*, sia essa di natura procedurale e/o informale, sia di tipo istituzionale.

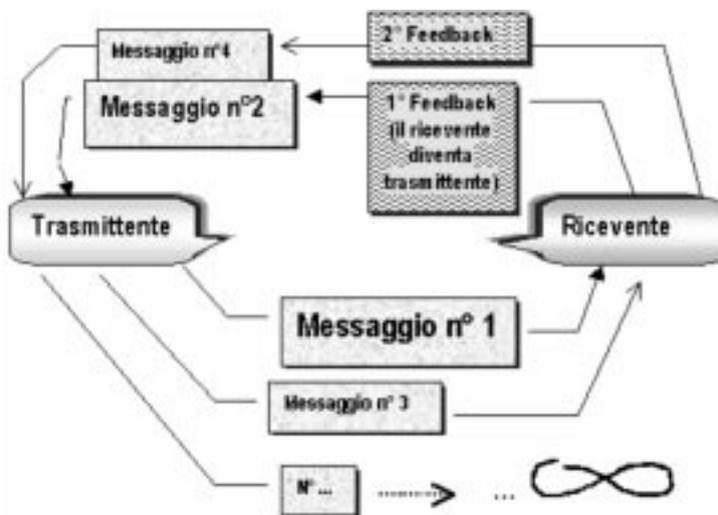
Ad esempio, è un dato storicamente accertato che la mancata integrazione tra i diversi Fondi Strutturali e le relative azioni previste dai PO risiede spesso nella scarsa comunicazione tra le amministrazioni responsabili di uno specifico fondo, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale e locale.

La comunicazione quindi è un fattore determinante di successo o insuccesso delle azioni previste dal POR.

Il cosiddetto "flusso" delle comunicazioni funziona se rispetta un (apparentemente) semplice "effetto azione-retroazione", che può essere rappresentato nella figura 2.

In realtà questo flusso "ideale" non esiste, nel senso che possono crearsi interruzioni in uno qualsiasi dei punti di snodo del percorso, senza contare che la forma e il contenuto del messaggio sono suscettibili di varie distorsioni nella fase di ricezione (diversità del linguaggio, modalità di trasmissione non idonee...).

Figura 2 – Il flusso delle comunicazioni nell'attuazione del POR.



Il ricevente, a sua volta, nell'atto di fornire il feedback, può commettere imprecisioni di varia natura ed emettere un messaggio distorto o poco chiaro, e così via.

In sostanza la comunicazione è un complesso percorso di azioni e reazioni del quale si sottovalutano spesso i rischi. L'attenzione massima per non generare effetti a catena deve sempre essere a cura del Trasmittente, che sia il primo ad emettere un messaggio o che sia un ex-Ricevente che esercita la funzione attiva di feedback.

Per questo motivo sembra opportuno analizzare il processo di comunicazione che dovrebbe caratterizzare le interazioni tra l'AdG e il Valutatore indipendente, identificando in maniera "preventiva" i momenti maggiormente delicati delle varie fasi, con la finalità di trovarsi preparati a predisporre eventuali azioni correttive⁷.

3.2.1. Il Valutatore Indipendente e l'AdG

Le indicazioni da parte del SNV sono chiare: "(...) si suggerisce che il valutatore interagisca in modo sia formale (tramite seminari, riunioni ristrette, rapporti scritti – anche versioni preliminari di documenti che andranno a far parte del Rapporto di valutazione intermedia), sia informale con i diversi soggetti coinvolti, assicurando che i risultati ottenuti nelle varie fasi di attività siano presentati in modo chiaro e accessibile."⁸

Il Valutatore indipendente, limitatamente allo specifico della comunicazione, ha quindi i seguenti obiettivi:

- definire le domande di valutazione dell'amministrazione, ed esercitare la funzione di raccordo tra le diverse realtà interne, attraverso l'interazione con l'AdG, con il pieno coinvolgimento dei funzionari interni;
- restituire i risultati della valutazione intermedia nelle diverse forme di comunicazione, in modo che il CdS del POR, l'AdG e gli stakeholders della Regione Sardegna siano in grado di usufruirne;
- raccogliere informazioni sui flussi di comunicazioni esistenti tra i diversi attori della gestione del POR, con la finalità di evidenziare alcuni aspetti da correlare con l'ottimale realizzazione del Programma Operativo.

Per conseguire questi obiettivi occorre elaborare alcune strategie comunicative ed esaminare attentamente i possibili momenti di criticità. Sarà utile innanzitutto porre l'attenzione sulla gamma possibile di strumenti e metodi di comunicazione che possano facilitare tali strategie. A titolo esemplificativo, potranno essere utilizzate le seguenti tipologie di comunicazione:

7) Nel presente contributo si terrà conto unicamente del flusso di comunicazioni tra AdG e valutatore indipendente nelle varie fasi dell'attività, anche se occasionalmente verranno inseriti altri soggetti coinvolti nell'attuazione, a titolo di esemplificazione del processo comunicativo.

8) SNV: "Orientamenti per l'Organizzazione della Valutazione Intermedia dei Programmi Operativi".

- Incontri - Colloqui informali
- Riunioni formali e informali
- Esame documenti (POR – CdP...)
- Esame Verbali CdS Ob 1 e CdS POR
- Partecipazione riunioni convocate da AdG
- Partecipazione alle riunioni CdS POR, CdS Ob 1, SNV
- Colloqui con i Responsabili di Misura
- Utilizzo sito web Regione Sardegna e Assessorati
- Posta elettronica
- Seminari tematici/specifici
- Presentazione bozze di documenti
- Documenti di sintesi da consegnare all'AdG
- Redazione documenti in bozza
- Interviste informali con il Servizio Monitoraggio
- Questionari strutturati
- Organizzazione attiva (V:I) riunioni – seminari – convegni
- Interviste a campione sul territorio (destinatari, stakeholders...)
- Documenti di Avanzamento Lavori
- Documenti di Approfondimento Tematico
- Documenti di Sintesi documentate
- Rapporti scritti parziali (per tema e/o parti di report)
- Rapporti intermedi
- Rapporti finali
- Colloqui formali e informali con Enti attuatori
- Esame dati monitoraggio
- Esame congiunto certificati di esecuzione
- (...)

Ognuno di questi strumenti potrà essere ritenuto pertinente solo a seguito dell'analisi di diversi fattori.

Figura 3 – Fattori di analisi.



Il ciclo della comunicazione dovrà comprendere una serie di azioni di stimolo e successivo feedback, in modo tale da rappresentare una occasione costante di collaborazione tra Amministrazione e Valutatore indipendente.

Esistono alcuni adempimenti dell'AdG che interessano il flusso comunicativo in cui è coinvolto comunque il Valutatore indipendente, che sono legati ai diversi interlocutori (fig. 4):

Figura 4 – Adempimenti dell'autorità di gestione.



I primi quattro interlocutori rappresentati hanno alcune caratteristiche comuni in merito alla direzione della comunicazione:

- prendono decisioni
- emanano regole a cui conformarsi
- forniscono indirizzi per la gestione del POR

Gli altri due (e cioè il monitoraggio e la valutazione) hanno una funzione maggiormente "rappresentativa" dell'andamento del POR Sardegna:

- ricevono e trasferiscono dati e informazioni di avanzamento
- suggeriscono elementi di miglioramento in base a tali dati.

Queste differenti funzioni *influenzano notevolmente le dinamiche della comunicazione*, dato che emanare regole e indirizzi richiede strumenti e metodi diversi da quelli necessari a chi le informazioni deve ricavarle e sistematizzarle.

La funzione del Valutatore può risultare di aiuto nella sistematica *sollecitazione* dei flussi comunicativi, agendo come una sorta di catalizzatore delle informazioni, da scambiare tra i diversi attori che hanno la responsabilità dell'attuazione del POR.

Questa funzione è possibile unicamente mantenendo un approccio flessibile, che può consentire, in ogni fase dell'attuazione del POR Sardegna, di identificare e concordare la *domanda di valutazione*, non solo con l'AdG, ma con i vari attori coinvolti.

3.2.2. Fasi di lavoro e tipologie di comunicazione

Rispetto alle fasi attuative del POR, sono state evidenziate alcune *obiettivi/macroattività* di intervento del Valutatore indipendente, tra cui⁹:

- l'analisi dell'andamento e i risultati dell'attuazione
- l'individuazione delle criticità
- la formulazione di suggerimenti ed indicazioni
- l'elaborazione di valutazioni.

Partendo da questa ripartizione, è possibile tracciare alcuni percorsi e i relativi flussi di comunicazione.

In questa sede ci soffermeremo in particolare su alcuni aspetti di questi obiettivi: Il Valutatore indipendente, nel corso delle attività, potrà mettere in atto diverse tipologie di comunicazione, da scegliere in base alle esigenze dell'AdG, al tema specifico, all'obiettivo immediato da raggiungere e ad altre variabili da valutare al momento.

Tabella 1 – *Tipologie di comunicazione per diverse macro fasi della valutazione.*

MACRO-FASI	ESEMPI DI AZIONI DEL VALUTATORE
L'analisi dell'andamento e i risultati dell'attuazione	<ul style="list-style-type: none"> - Raccolta dati dal Monitoraggio, dai Responsabili di Misura - Esame documenti e verbali CDS - Incontri con Stake-holders - Incontri con Beneficiari - (...)
L'individuazione delle criticità	<ul style="list-style-type: none"> - Interviste a campione - Analisi di casi sul territorio - Esame prescrizioni CDS POR - Analisi procedurali - (...)
La formulazione di suggerimenti ed indicazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Bozze di documenti specifici - Incontri tematici - Seminari mono- e multi-attore - Utilizzo Sito Web e Posta elettronica - (...)
L'elaborazione di valutazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Disegno della valutazione - Definizione e revisione domanda di valutazione - Bozze e parti di documenti - Analisi verbali Cds POR - Interviste con AdG, Beneficiari, Stake-holders - (...)

9) Si veda documento "Disegno della Valutazione".

Naturalmente queste fasi non sono *alternative*, si sovrappongono sia temporalmente sia funzionalmente.

Nella fase attuativa del P.O.R. alcuni *dispositivi* di comunicazione sono ormai “dati” e, per quanto riguarda l’attuazione del POR, non è possibile intervenire per modificarne il contenuto o le metodologie: di questo settore fanno parte i Regolamenti Comunitari, il QCS, i PON, le leggi comunitarie e nazionali, e quanto altro si configura come vincolo inalienabile. In questo caso la funzione di feedback non può essere esercitata.

Figura 5 – Comunicazione normativa.



Senza un *feedback* possibile, la funzione del Valutatore indipendente si limita all’esame congiunto dei documenti e delle norme, non certamente a fini interpretativi, quanto per la condivisione di particolari focus conoscitivi: tuttavia questa funzione di supporto può condurre all’individuazione di alcune aree di criticità da trattare in modo preventivo, quindi il dialogo con l’AdG assume un carattere consulenziale di valore anche strategico (es.: esame protocolli di intesa con i Ministeri titolari dei PON, esame delle prescrizioni del CdS...).

Va inoltre evidenziato un altro aspetto dell’attuazione del POR che riguarda le interazioni tra Valutatore indipendente e AdG: le riprogrammazioni.

In questa fase attuativa del settennio 2000-2006, che si configura come una delle più importanti per il buon utilizzo delle risorse (si fa ancora in tempo a modificare in itinere), la funzione di *feedback* assume un’importanza centrale: tutti i soggetti interni concorrono alla definizione del grado di successo, e/o ad eventuali correttivi (es.: scongiurare il disimpegno automatico o la perdita della riserva di premialità nazionale e comunitaria), quindi le comunicazioni devono risultare efficaci a più livelli e in vari momenti, finalizzate in particolare alle proposte di riprogrammazioni da presentare al Comitato di Sorveglianza del POR, dove i decisori sono i rappresentanti di molti degli *Stakeholders* coinvolti nell’attuazione.

Basta che uno solo dei soggetti coinvolti non sia tempestivo ed esauriente nella comunicazione, per determinare un elemento di difficoltà nelle eventuali decisioni di riprogrammazioni che, per essere efficaci, devono necessariamente essere tempestive. Il Valutatore indipendente può ricoprire una funzione di stimolo affinché tali interruzioni siano evitate.

Figura 8 – Interruzioni di Flusso della comunicazione.



Queste potenziali interruzioni sono da prevenire, laddove possibile e, comunque, da segnalare con attenzione. Il Valutatore indipendente non viene coinvolto nella ricerca di soluzioni (es: ritardi attuativi da recuperare, procedure da rivedere...) ma può indicare alcuni nodi comunicativi e tentare alcune azioni di raccordo.

Essendo possibili interferenze di vario tipo, occorre prevedere correttivi diversi.

In questo senso sono di supporto le domande che il SNV ha inserito nel documento sui "Criteri di Qualità" della valutazione, perché consentono di tenere sotto controllo le reciproche esigenze di informazione-comunicazione dei vari soggetti coinvolti.

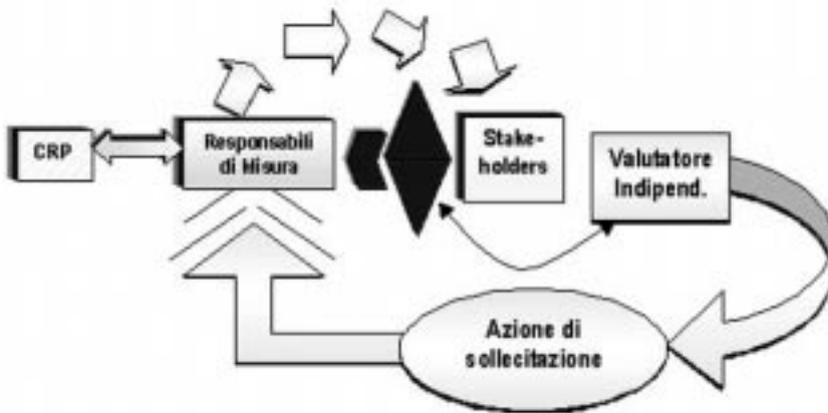
Seppure il documento nasca prioritariamente come strumento per la valutazione di secondo livello, la lista di domande può essere utilizzata come "check-list" della funzionalità delle comunicazioni, da verificare con continuità.

Ad esempio, se nel corso delle attività venisse rilevata una carenza di comunicazione tra i Responsabili di Misura e alcuni *Stakeholders*, potrebbe essere inviata una sollecitazione informale (es.: una e-mail), a cura del Valutatore, oppure si potrebbe organizzare un incontro congiunto, con l'attenzione costante a rispettare i diversi ruoli e scegliendo di volta in volta il metodo che appare più idoneo.

Questa funzione può essere identificata come una sorta di *mediazione comunicativa*, quasi un “fattore esterno al sistema” ma al tempo stesso in grado di dialogare con le singole parti.

Vediamo innanzitutto come ognuno degli interlocutori Interni può esercitare le sue funzioni dal punto di vista delle comunicazioni, e come la funzione del Valutatore indipendente potrebbe essere rappresentata.

Figura 9 – Comunicazione normativa.



Nelle Linee Guida del SNV, viene suggerito che: “(...) il valutatore focalizzi la propria attività sulla domanda di valutazione espressa dall’ Autorità di gestione e dalle altre parti interessate all’attuazione del PO e utilizzi tecniche di comunicazione efficaci nella restituzione dei risultati della valutazione.

(...) È evidente che il valutatore interagisce intensamente e con continuità con tutti i soggetti interessati all’attuazione del PO (stakeholders): Autorità di Gestione del PO, Autorità di Gestione del QCS, Commissione Europea, altri partner rappresentati e non nel Comitato di Sorveglianza.”

Sembra chiaro che le direzioni della comunicazione sono a doppio senso per tutti gli interlocutori principali, ossia ciascun soggetto è attivo nel processo di continuo feedback necessario all’attuazione.

Pur tuttavia è possibile tracciare alcuni diagrammi di flusso in relazione alle diverse fasi di attuazione del POR Sardegna.

A cura del Valutatore indipendente potranno essere identificate alcune condizioni specifiche, ai fini della gestione delle comunicazioni: in primo luogo va focalizzato l’iter complessivo che dall’AdG e dagli altri attori porta alla definizione della domanda di valutazione e alla successiva messa a punto della stessa.

In questo senso l'operato del Valutatore può essere utile nella fase di proposta di alcuni temi centrali e di alcuni quesiti a cui potrebbe valer la pena rispondere.

In secondo luogo, nel prosieguo delle attività, andranno verificati costantemente i limiti di tale domanda iniziale e attuato un programma comune, condiviso tra AdG e Valutatore, di revisione della stessa¹⁰.

4. I temi della valutazione

Le Linee guida per la valutazione intermedia dei PO definiscono e sistematizzano con precisione ed accuratezza le diverse fasi dell'attività di valutazione, riconducendole ad uno schema per blocchi logico-tematici che presentano, tra loro, legami di propedeuticità.

Anche per questo motivo, un connotato evidente di questa struttura è la sua rigorosa "tessitura cronologica" che tuttavia, come rilevato nello stesso documento va accolta più nel metodo che nel merito.

Del resto, in maniera analoga a quanto avvenne per la stesura dei singoli PO regionali, al livello centrale sono definiti metodologie, priorità criteri e strumenti che tuttavia devono essere calate nella specifica realtà locale, pur in considerazione dell'esigenza di assicurare l'omogeneità necessaria a svolgere gli opportuni confronti interregionali.

Ciò detto, la chiave di lettura offerta dalla struttura per blocchi presenta innanzitutto il pregio della completezza dell'analisi.

Attraverso i sei blocchi delineati dalle linee guida si possono cogliere, in maniera sistematica, tutti i principali aspetti rilevanti (per la valutazione intermedia) dell'attuazione del PO, come evidenziato nella *figura 10*.

Rimandando alle stesse Linee guida per la descrizione puntuale e l'esemplificazione dei rispettivi contenuti, in questa sede si vuole osservare come, pur con una certa semplificazione, i blocchi attività seguano due percorsi differenti:

da una parte il percorso delle diverse fasi del processo di attuazione: selezione (blocco C), gestione (blocco E) e monitoraggio (blocco F);

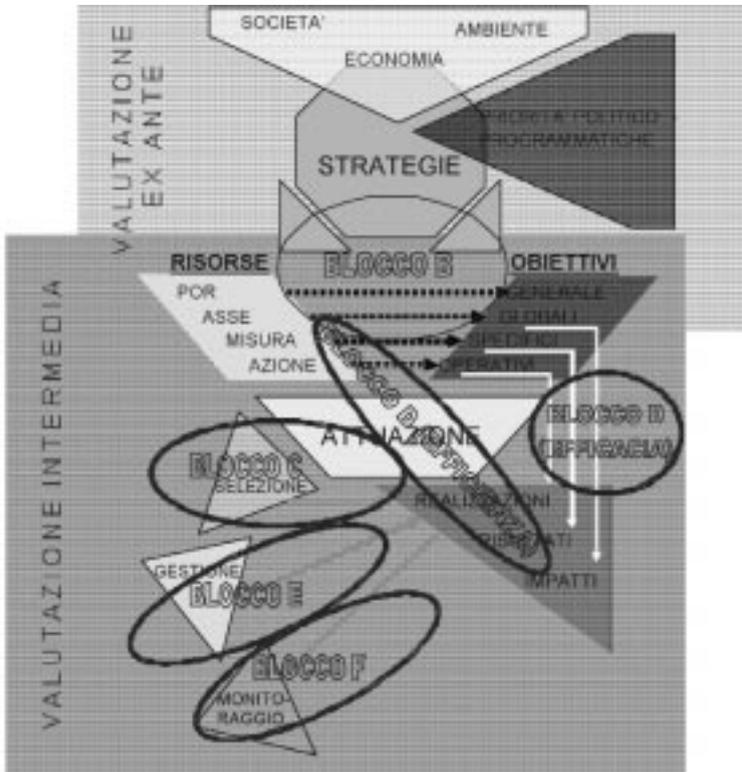
dall'altra il percorso logico-strategico che conduce dalla programmazione agli impatti, attraverso il blocco B (valutazione della diagnosi e della strategia) e il blocco D, nella sua doppia natura (valutazione di efficacia e valutazione di efficienza).

Se questa dicotomia ha un fondamento, se ne possono trarre alcune riflessioni non prive di implicazioni operative, anche in considerazione di quanto sopra detto a proposito della finalità della valutazione.

1. I blocchi afferenti al percorso logico-strategico sono quelli che più direttamente sono riferibili alla "missione" della valutazione intermedia, men-

10) Ogni tipologia di comunicazione sarà considerata idonea solo a seguito dell'analisi dello specifico contesto e delle specifiche necessità dei soggetti coinvolti.

Figura 10 – Struttura per blocchi. Aspetti rilevanti dell'attuazione del PO.



tre gli altri assumono rispetto ad essa una valenza più marcatamente strumentale. È superfluo sottolineare che non si tratta di una valutazione di merito poiché è sin troppo chiara la centralità degli aspetti procedurali, soprattutto di selezione e di gestione, ai fini della realizzazione degli obiettivi del programma.

2. Il percorso delle diverse fasi di attuazione – e i blocchi relativi – sono rivolti essenzialmente all'interno dell'Amministrazione regionale e, in generale, verso i soggetti che hanno nell'attuazione del POR un ruolo attivo, con riferimento alla destinazione degli output della valutazione, ma anche – in linea generale – alla provenienza degli input. Di contro, il percorso logico-strategico deve necessariamente poter comunicare, sia in una direzione che nell'altra, anche con l'esterno del sistema di accompagnamento del POR, in ciò includendo gli *stakeholders* ma anche i livelli politici.
3. Come meglio specificato sopra, il livello e i contenuti della comunicazione sono nel primo caso maggiormente tecnici che nel secondo, in cui occorre contemplare anche le esigenze della divulgazione.

4. Allo stesso tempo le valutazioni relative al percorso del processo di attuazione avranno più spesso e più specificamente carattere normativo-prescrittivo perché più ampie e frequenti saranno le opportunità di correggere le procedure piuttosto che le strategie, e quindi maggiore sarà il peso relativo dell'obiettivo/macrofase E (vedi sopra). Di contro, le valutazioni che emergeranno dal percorso logico-strategico saranno di più ampio respiro, anche temporale e si concentreranno maggiormente sull'obiettivo/macrofase D.
5. Bisogna attendersi che le aspettative e le sollecitazioni verso l'attività di valutazione siano complessivamente maggiori e più mirate nel percorso del processo di attuazione piuttosto che in quello logico-strategico. Al tempo stesso, nel primo caso potranno più frequentemente proporsi convergenze e sovrapposizioni con le attività di assistenza tecnica, che nell'altro caso non sembrano neppure ipotizzabili.
6. Su questo punto, anche in un'ottica di efficienza complessiva del sistema di accompagnamento, occorrerà attenersi, come regola generale, alla finalità ultima della valutazione, sopra definita. Vale a dire: le valutazioni, le proposte, i suggerimenti del Valutatore sono tesi a verificare ed assicurare che l'attuazione proceda in coerenza verso gli obiettivi della programmazione, l'oggetto siano i criteri di selezione piuttosto che i cronogrammi, i meccanismi del partenariato piuttosto che l'avanzamento istituzionale.
7. In definitiva, il processo di valutazione si sviluppa su due direttrici distinte, una rivolta eminentemente alla "macchina" dell'attuazione, l'altra rivolta al più ampio pubblico, anche se è chiaro che le intersezioni e gli scambi tra questi due "binari" saranno frequenti e necessari, come appare del resto chiaro una volta che si rifletta sulle domande della valutazione.
8. Queste, evidentemente, non sono sempre e comunque riconducibili ad un singolo blocco o anche ad un singolo percorso, ma frequentemente riguardano temi che hanno contemporaneamente articolazioni a carattere eminentemente procedurale così come logico-strategico.

In questo contesto è bene chiarire che l'articolazione per blocchi definita dalle linee guida è il punto di riferimento per l'attività e la produzione del Valutatore, ma non deve necessariamente rappresentare la sola prospettiva di analisi nella definizione delle domande della valutazione, che anzi, ad avviso di questo Valutatore, è opportuno siano sviluppate in maniera del tutto libera da schemi interpretativi precostituiti. Questo per diversi motivi:

- a. perché lo scopo della definizione delle domande della valutazione è quello di individuare i gli aspetti critici per la valutazione, e per capire quali siano realmente appare più efficace metterli prima tutti sul tappeto per, poi, provare a definire logiche e priorità;
- b. perché preordinare uno schema logico fortemente strutturato ad un'inda-

- gine su ciò che, in definitiva, ci si attende dalla valutazione tende a comprimere l'originalità di ogni contributo in quello che finisce con il diventare uno schema interpretativo obbligato;
- c. perché padroneggiare la struttura a blocchi della valutazione anche soltanto per poter inquadrare in essi problemi e necessità ben conosciuti richiede una conoscenza di tale struttura non superficiale che sicuramente hanno in pochi tra coloro che possono fornire i contributi più interessanti;
 - d. perché, di fatto, ciascun blocco individua un'area procedurale o logica alla quale non sempre sono interamente riconducibili i problemi sottoposti al Valutatore;
 - e. perché le Linee guida definite dall'UVAL presentano indicazioni, considerazioni, esempi persino sovrabbondanti, in quanto si pongono come strumento adatto a rappresentare casistiche tra loro differenti, tanto che appare ben difficile dare contributi originali sul quello stesso solco;
 - f. perché comunque sarà responsabilità e competenza precipua del Valutatore collocare i contributi ricevuti nella griglia dei blocchi/prodotti definita dalle Linee guida.
 - g. Occorre nondimeno prendere atto che tra quanti hanno gli elementi per dare un contributo concreto all'individuazione delle domande della valutazione non vi è sempre chiara nozione delle finalità e dei compiti (oltre che dei limiti) della valutazione, tanto più nell'attuale ciclo di programmazione, in cui finalità e compiti sono stati definiti e codificati in maniera assai più precisa che in passato.

In considerazione di ciò, la prima fase del disegno si è posta due obiettivi principali: per un verso, cercare di chiarire e delimitare quali siano finalità, obiettivi, ambiti e modalità di intervento proprie della valutazione, per l'altro di elaborare una prima ricognizione di possibili domande di valutazione da sottoporre all'attenzione dell'Autorità di gestione.

Per quest'ultima attività si è proceduto per via indiretta, cioè non prendendo le mosse dalle aspettative che vi sono o che vi potrebbero essere rispetto all'attività di valutazione, ma facendo il punto sulle criticità dell'attuazione (particolarmente sotto il profilo della capacità di definire e perseguire coerentemente le strategie), su ciò che non "funziona" come dovrebbe, ma anche su ciò che costituisce un buon esempio di funzionamento.

- Tale ricognizione si basa:
- sugli incontri avuti con l'Autorità di gestione, i responsabili di asse e di misura;
- sull'analisi mirata dei documenti di programmazione;
- su una specifica riflessione avviata all'interno del gruppo di lavoro;
- sulle autorevoli opinioni registrate nel corso del convegno "La Regione Sardegna e le risorse comunitarie".

Le riflessioni raccolte, nelle loro diverse forme, sono state in primo luogo sottoposte ad un vaglio di pertinenza rispetto ai compiti e le possibilità della valutazione. Laddove necessario sono state esplicitate rispetto agli elementi di pertinenza individuati. Sono poi state “tradotte” in possibili domande della valutazione e corredate dei necessari elementi di chiarimento ed esplicitazione. Infine sono state analizzate alla luce della struttura per blocchi, individuando quali fossero i blocchi nel cui ambito potevano essere sviluppati i rispettivi contenuti.

Vale la pena di osservare che, come si è avuto modo di osservare, molte delle possibili domande di valutazione coinvolgono contemporaneamente blocchi differenti.

5. Alcuni temi per le domande della valutazione

5.1. Il livello di definizione operativa di misure ed azioni nei CdP e - quindi - i gradi di libertà lasciati all'attuazione (blocchi B - C - D - E)

Malgrado la rigorosa standardizzazione delle schede di misura, i CdP definiscono in termini più o meno stringenti le modalità e i criteri di attuazione e gestione delle singole linee di intervento, anche – naturalmente – in ragione delle loro specifiche caratteristiche.

Dalle tipologie di interventi alle spese ammissibili, dalle aree di intervento ai criteri di selezione, dalle procedure ai cronogrammi, i gradi di libertà per l'attuatore possono variare notevolmente, e con essi la sua capacità di determinare gli esiti degli interventi, quantomeno in termini di realizzazioni, se non addirittura di risultati e di impatti.

Una ricognizione sistematica di questi elementi consente di mettere a fuoco, per le diverse fasi della valutazione, le linee di intervento maggiormente soggette alle scelte ed alle valutazioni dell'attuatore. Particolare valenza assume, in questo stesso ambito, la definizione degli indicatori di realizzazione, come momento di specificazione degli obiettivi operativi. Per altro verso occorre valutare come l'indeterminatezza dei CdP possa riflettersi sulla velocità di avvio della misura o dell'azione, anche in considerazione della necessità di definire previamente tutti gli elementi necessari.

5.2. L'esistenza, il ruolo e il contenuto dei documenti programmatici necessari per l'attuazione delle misure, in ragione della possibilità formale e concreta di procedere con l'attuazione (blocco E) in merito alla coerenza dei contenuti programmatici specifici con il quadro degli obiettivi e delle strategie del POR (blocco B)

Per l'attuazione di alcune linee di intervento il POR e i CdP rimandano alla definizione di piani tematici (da quelli a carattere ambientale a quelli relativi alla società dell'informazione), nella cui cornice devono essere identificati principi e criteri di selezione e gestione delle operazioni. Tale subordinazione implica che,

in mancanza dei documenti richiamati le linee di intervento relative non possono essere avviate, e in alcuni casi corrono addirittura il rischio del disimpegno automatico. Quando questi documenti siano prodotti occorre inoltre interrogarsi sulla loro coerenza e pertinenza con gli obiettivi e le strategie del POR.

5.3. L'idoneità degli indicatori selezionati (di risultato e di impatto) a qualificare la strategia (blocchi B - D) ed a quantificare correttamente gli obiettivi (blocco B)

Gli indicatori prescelti, particolarmente quelli di risultato e di impatto, non devono soltanto rispondere all'esigenza di misurare in maniera praticabile (anche con riferimento all'onerosità), attendibile, significativa, fenomeni in qualche modo connessi all'attuazione di ciascuna misura, ma hanno anche una valenza ineludibile nell'esplicitare gli obiettivi e le strategie reali che il soggetto attuatore effettivamente si propone.

Il valore di "dichiarazione di intenti" che si può ravvisare nell'indicatore non deriva, in questo senso, soltanto dalla quantificazione dei target, ma anche e in primo luogo nella scelta stessa di ogni singolo indicatore, specialmente in considerazione della notevole ampiezza e talora della vera e propria genericità che, per motivi noti, caratterizza gli obiettivi specifici che il POR ha recepito dal PSM.

Questa specifica attività di analisi non è dunque rivolta solamente a valutare se l'indicatore sia correttamente definito e misurato ex ante ed ex post, ma anche se colga la variabili realmente sensibili e i meccanismi di azione della misura e degli interventi che la caratterizzeranno.

Oltre che l'esame dell'insieme dei documenti della programmazione, occorre svolgere un'indagine presso i responsabili di misura per comprendere quali siano gli strumenti, i percorsi, gli obiettivi operativi adottati per raggiungere l'obiettivo specifico della misura di loro competenza¹¹ e, naturalmente, valutare attentamente la coerenza interna dei tre livelli di indicatori (di realizzazione, di risultato e di impatto) che caratterizzano ciascuna misura.

La definizione del sistema degli indicatori non può non considerare la metodologia, e le fonti, di rilevazione, anche ai fini della determinazione della relativa onerosità - che deve quantomeno essere commisurata al livello strategicità di ogni misura.

Una volta definiti questi parametri (quali indicatori, quali metodi di quantificazione e a quali fonti di dati attingere) è possibile procedere alle valutazioni del merito delle quantificazioni ex ante ed ex post effettuate o da effettuare, le prime sulla base della correttezza dell'applicazione delle metodologie seguite, le seconde sulla credibilità dei target fissati, in base alla strategia di azione, alle risorse, alle dinamiche esogene prevedibili.

11) Nonché, per quanto compete a ciascuno, gli obiettivi trasversali, benché al momento non siano stati elaborate dal Sistema Nazionale di Valutazione indicazioni in merito agli indicatori relativi.

5.4. *Gli interventi del livello politico-decisionale previsti nell'attuazione, in merito alla loro appropriatezza (blocchi E - B) ed ai relativi oneri in termini di durata della procedure (blocchi E - D)*

Spesso, negli stessi Complementi di Programmazione, è previsto l'intervento del livello politico – in forma di delibera di Giunta o di Consiglio – in fasi della procedura di attuazione in cui questo è improprio o superfluo, altre volte (più raramente) può non essere contemplato laddove appare necessario. La disamina e l'analisi di simili situazioni consente, da un lato, di ricondurre le diverse fasi procedurali ai relativi livelli di responsabilità, e, dall'altro, di individuare – ed eventualmente rimuovere – passaggi indebiti, potenziali fonti di incaglio o comunque di rallentamento dell'attuazione.

Gli effetti della modifica del Titolo V della Costituzione, con riferimento al mutamento del quadro dei soggetti coinvolti nell'attuazione, blocco E.

Il trasferimento di competenze dalle Amministrazioni centrali alle Regioni e, per altro verso, da queste alle Province e ai Comuni cambia sostanzialmente il quadro istituzionale con il quale si deve confrontare il POR e, non di rado, anche i soggetti che devono svolgere un ruolo attivo e propositivo nella sua gestione.

Occorre perciò individuare quali azioni sono interessate dal trasferimento di competenze, come e in che misura ciò potrà influire sulla programmazione e sulla gestione.

5.5. *La coerenza del complesso degli interventi realizzati o progettati in ambiti territoriali circoscritti (blocchi C - D)*

A prescindere dall'effettiva attuazione dei PIT (e dalla relativa tempistica) il POR si dovrebbe comunque far carico della coerenza anche al livello locale delle politiche di sviluppo effettivamente perseguite.

Se si eccettuano appunto i PIT, la cui messa a regime richiederà comunque tempi congrui, né il Programma Operativo né i complementi di programma prevedono specifici strumenti volti ad assicurare (e neppure a monitorare) che tale coerenza sussista tra gli interventi previsti e realizzati a valere sui diversi assi e misure.

Esistono, al più, indirizzi relativi a singole misure od azioni, che definiscono specifiche politiche territoriali rivolte alla concentrazione degli interventi o, al contrario, alla loro diffusione.

Un primo piano di analisi riguarda proprio la compatibilità/integrazione complessiva dei diversi indirizzi specifici al livello locale.

Il secondo piano di analisi riguarda la coerenza degli interventi effettivamente approvati, avviati e realizzati.

A questo scopo le relazioni esistenti tra i diversi interventi potranno essere valutate "incoerenti", "sinergiche" oltre che, naturalmente, "neutrali".

5.6. La continuità del coinvolgimento di soggetti e istituzioni nel processo di programmazione - attuazione (blocchi B - E)

Vi sono naturalmente numerose e valide ragioni (cronologiche, istituzionali...) perché, di fatto, in molti casi i soggetti coinvolti nella programmazione non abbiano ruoli nell'attuazione e viceversa.

Può essere tuttavia interessante cercare di comprendere se, e in che misura, la continuità del coinvolgimento - dove vi sia stata - possa aver rappresentato un elemento positivo per la realizzazione della misura e il raggiungimento degli obiettivi preordinati.

5.7. Le realizzazioni e i risultati alla luce della strategia complessiva delineata nel POR e in particolare dell'obiettivo generale, degli obiettivi globali e delle variabili di rottura (blocchi D - B)

La valutazione di efficacia deve considerare il contributo dei risultati di ciascuna misura alla attuazione della strategia complessiva ed al raggiungimento degli obiettivi in essa individuati non soltanto con la lente della "teoria di azione" che supporta quella singola misura (e che è esplicitata dal sistema degli indicatori sintetici ad essa relativi) ma anche attraverso percorsi analitici alternativi/integrativi capaci anche di mettere in luce effetti "collaterali", inattesi o indesiderati, e di rapportarli al quadro complessivo degli obiettivi del Programma e della strategia posta in essere. A questo scopo si possono considerare gli effetti (realizzazioni e risultati, posto che solo in pochi casi matureranno le condizioni per valutare gli impatti) rispetto ai cardini della strategia, ovvero, l'obiettivo generale, le variabili di rottura e gli obiettivi globali di asse.

5.8. Il recepimento delle priorità trasversali nelle procedure e nei criteri di selezione in termini di aggravio di tempi ed oneri (blocchi C - E) ed efficacia nell'ottica di mainstreaming (blocchi C - D)

Le implicazioni in termini di ambiente e di pari opportunità sono evidenti nelle procedure e nei criteri di selezione relativi non soltanto (né prevalentemente) alle misure che hanno tali priorità come oggetto principale, ma anche a quelle che hanno obiettivi diversi (come ad esempio gli incentivi agli investimenti produttivi nel primo caso o le misure FSE nel secondo caso). Si pongono, al riguardo, due problemi di valutazione: da una parte quanto le procedure di selezione risultino "aggravate" dall'introduzione di momenti di verifica di coerenza con tali priorità; dall'altra quanto l'introduzione di criteri di selezione a tal fine preordinati appaia efficace nell'affermare questi principi e quanto, di contro, possa risultare distorsiva rispetto agli obiettivi principali della misura stessa

5.9. La coerenza tra gli obiettivi e le strategie individuati dal POR e quelle indicati dal DPEF regionale (blocchi B - D)

Il DPEF della Regione Sardegna individua e definisce obiettivi e strategie prioritari per l'amministrazione regionale. Il POR è il frutto della declinazione a livello regionale delle strategie indicate a livello centrale per il Mezzogiorno dal PSM. Confrontare questi due documenti programmatici significa, ad esempio, verificare in che misura la logica ed il merito delle "variabili di rottura" definite dal PSM trovi corrispondenza nelle politiche prioritarie e settoriali individuate dal DPEF.

5.10. Le scelte procedurali in chiave di: efficienza, in considerazione dei tempi e delle risorse necessarie per "lavorare" un certo numero di pratiche o un certo importo di progetti (blocchi E - D), ed efficacia, in relazione alla velocità di avanzamento della misura o dell'azione (blocco E)

Le scelte procedurali desumibili dai complementi di programmazione e dalle piste di controllo delineano un panorama assai ampio e diversificato di soluzioni che, pur in considerazione delle peculiarità di ciascuna misura ed azione possono essere utilmente confrontate tra loro per trarre indicazioni in merito alla loro funzionalità, ottimizzazione e trasferibilità tra misure ed azioni diverse.

5.11. L'adeguatezza della dotazione di risorse umane destinate alla gestione di misure ed azioni (blocco E)

La disponibilità di risorse umane dei responsabili di misura è spesso inferiore alle esigenze sempre più complesse derivanti dalla gestione. Tra i motivi di ritardo nell'attuazione si tratta, senz'altro, di uno dei più citati. In questo senso, anche l'allocatione delle risorse umane diviene fattore critico nell'attuazione delle strategie quasi quanto quella delle risorse finanziarie

5.12. Il principio di integrazione a livello di misura e di progetto blocchi (B - C - D -E)

Quello dell'integrazione è uno dei principi base su cui si basa il POR, così come, più in generale, il QCS. È appena il caso di ricordare che la capacità della Regione di attuare tempestivamente i progetti integrati è uno dei criteri di assegnazione della riserva di efficacia ed efficienza nazionale del 6%.

La valutazione dell'applicazione del principio dell'integrazione riguarda diverse fasi e blocchi di attività e si può sviluppare a due livelli: quello programmatico, facendo riferimento a strumenti e modalità predisposti nell'ambito di POR, dei CdP e dei bandi per la predisposizione e la gestione di progetti integrati; quello dell'attuazione, con riferimento alle caratteristiche dei progetti integrati posti in essere, e in particolare della forza delle idee-guida e della coerenza e pertinenza delle strategie delineate.

5.13 *Gli effetti sui comportamenti, le percezioni e le aspettative dei destinatari (blocco D)*

Si tratta di un tema di particolare interesse, che meriterebbe un approfondimento ben maggiore di quello che gli si può riservare in sede di valutazione intermedia. Nondimeno è possibile concentrare l'attenzione su alcune ipotesi, aspetti, tipologie di operazioni (ad esempio quelle di erogazione di finanziamenti e di servizi ai singoli destinatari) da determinarsi tramite l'attivazione di un focus group e da realizzarsi con un'indagine in campo.

5.14. *L'effetto moltiplicatore: le risorse private attivate dal POR (blocco D)*

L'effettiva partecipazione delle risorse private nelle operazioni finanziate dal POR rappresenta sotto diversi aspetti un elemento chiave di valutazione dell'efficacia, ma anche dell'efficienza complessiva dell'allocatione delle risorse pubbliche. In primo luogo perché, banalmente, sviluppa un effetto-moltiplicatore che amplifica la possibilità del programma di incidere concretamente sullo sviluppo regionale, ma anche perché è l'espressione concreta della capacità di coinvolgimento dei soggetti privati nell'attuazione. Per certi versi costituisce un'indicazione dello sviluppo economico di un territorio, mentre per altri dà la misura del grado di maturazione che la programmazione ha raggiunto su quello stesso territorio.

Comprendere quale sia stato e sia (in termini quantitativi e qualitativi) l'impegno dei soggetti privati è condizione per riflettere sui prossimi cicli di programmazione, che verosimilmente vedranno una drastica riduzione delle risorse pubbliche a disposizione della Sardegna.

5.15. *Peso e ruolo dei progetti riserva sull'insieme delle operazioni attivate (blocchi C-D)*

Quella dei progetti riserva è una risorsa cui l'attuazione, non soltanto in Sardegna, ha dovuto fare spesso ricorso per alimentare impegni e spese.

È superfluo soffermarsi sul perché questa pratica abbia avuto così ampio successo, ed è altrettanto superfluo rimarcare che si tratta di una pratica ben poco conforme, almeno in linea di principio, alle regole di una corretta programmazione.

Una ricognizione complessiva di tali progetti nasce dalla necessità di fare chiarezza in merito ad un punto delicato della programmazione, anche attraverso un confronto con il precedente ciclo. Ciò, beninteso, avendo riguardo sia agli aspetti negativi di questa pratica (in termini di deviazione dagli obiettivi del Programma), che a quelli positivi (in termini di effettive realizzazioni rese possibili).

5.16. *Il grado di recepimento del principio della concentrazione nella programmazione (blocchi B - D)*

Quello della concentrazione degli interventi è uno dei principi cui si doveva conformare la programmazione. Interrogarsi in merito al suo effettivo recepimento nell'ambito del POR significa per un verso analizzare l'allocatione delle

risorse prevista dal programmatore ma, per altro verso, anche gli impegni e le spese effettivamente deliberati nella fase di attuazione. È, in altre parole, possibile distinguere tra un livello di concentrazione programmata ed uno di concentrazione realizzata. Di particolare interesse potrebbe risultare il confronto, qualora possibile, con la situazione in altre regioni Obiettivo 1.

5.17 La società dell'informazione (blocchi C - D)

Indicata dalla Commissione Europea tra le priorità trasversali della programmazione, la società dell'informazione rappresenta, per la Sardegna, un'opportunità ben più che virtuale, perché da oltre dieci anni questa regione registra iniziative di assoluta avanguardia in questo ambito. Valutare in che misura il POR si muova nella direzione della società dell'informazione significa prendere in considerazione non soltanto i risultati della misura specifica nell'asse VI, ma anche il grado di recepimento di questa priorità nell'ambito degli altri assi, ad esempio nella definizione dei criteri di selezione delle operazioni o degli indicatori di risultato. Occorre cioè rivolgere particolare attenzione all'aspetto di trasversalità che, correttamente, è stato individuato dalla Commissione Europea, e tradurlo, al pari di quanto avviene per altre priorità trasversali, in termini di valutazione, individuando le misure e le fasi procedurali più critiche per il perseguimento della priorità.

5.18. L'idoneità del sistema di raccolta e di trattamento dei dati di monitoraggio a fornire indicazioni per la valutazione e per la (ri)programmazione (blocchi F - D)

La disponibilità di un software ormai largamente standardizzato (il Monit 2000) rappresenta una buona opportunità per le Regioni dell'Obiettivo 1 di gestire il monitoraggio all'interno di un sistema coerente, analitico (i dati sono infatti elaborati per progetto e non più solo per misura o azione), pienamente in grado di dialogare con l'Amministrazione centrale.

Tale opportunità deve tuttavia essere considerata con una cautela, in relazione ad una certa – inevitabile - rigidità che il sistema sconta proprio per essere stato concepito per soddisfare esigenze di un'ampia varietà di Programmi Operativi. Questo, ad esempio, con riferimento all'ampia gamma delle variabili disponibili, che però difficilmente può essere estesa per esigenze specifiche di monitoraggio e - in subordine - di valutazione.