



COSTRUIAMO INSIEME IL FUTURO

Programma Operativo Regionale 2007-2013

**Fondo europeo di sviluppo regionale
Obiettivo Competitività regionale e
occupazione**

PIANO DI VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO FESR 2007-2013

1° EDIZIONE

DICEMBRE 2007

**Decisione C(2007) 3875 – 07.08.2007
Codice CCI n. 2007 IT 16 2 PO 002**

1. Premessa

Il presente documento rappresenta la prima edizione del Piano di Valutazione del Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna, redatto sulla base delle indicazioni contenute nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), nei Regolamenti comunitari di riferimento, nel Working Document No.5 *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period* predisposto dalla Commissione europea nell'aprile 2007 e nel POR FESR 2007-2013.

Il Piano si inserisce in un contesto più ampio di pianificazione della valutazione della Politica Regionale Unitaria di coesione e ne costituisce un coerente contributo per quanto concerne l'integrazione della valutazione del POR FESR 2007-2013 nel più ampio processo valutativo del ciclo di programmazione unitaria per il periodo 2007-2013¹.

Il Piano di Valutazione, la cui elaborazione è raccomandata dalla Commissione europea anche per i Programmi dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione², persegue due obiettivi importanti:

- da un lato, garantire un quadro complessivo di riferimento alle valutazioni che verranno intraprese nel corso dell'attuazione del Programma ed al suo termine;
- dall'altro, assicurare che i risultati di tali valutazioni siano effettivamente utilizzati ed integrati nel processo di attuazione del POR, al pari di altri strumenti di gestione.

Il Piano rappresenta, quindi, l'occasione per:

- a) organizzare le attività valutative che l'Autorità di Gestione del POR intende intraprendere;
- b) definire le relazioni tra le valutazioni che verranno realizzate e le altre attività riferite al Programma (gestione, monitoraggio, ecc.);
- c) determinare la *governance* delle valutazioni riferite al POR, comprendente l'attivazione di *Steering group* per tali attività.

Il Piano copre l'intero periodo di programmazione 2007-2013; esso verrà aggiornato annualmente o a cadenze più ravvicinate laddove si ravvisino esigenze valutative straordinarie.

¹ Si veda in proposito quanto previsto nella delibera CIPE in corso di predisposizione: capitolo 6 - Valutazione "[...] ciascuna delle amministrazioni [...] approva un unico Piano per l'insieme della politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013[...]"

² Cfr. Working Document No.5 *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period* predisposto dalla Commissione europea nell'aprile 2007. La Regione Emilia Romagna, già nel POR FESR 2007-2013, ha risposto a tale sollecitazione prevedendo la predisposizione di un proprio Piano di Valutazione.

2. La valutazione nel POR FESR 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna, nel suo Programma Operativo Regionale FESR 2007-2013, attribuisce alla valutazione un ruolo rilevante per il miglioramento della qualità, dell'efficacia e della coerenza del Programma stesso nonché della sua attuazione.

A seguito della realizzazione di una Valutazione ex ante del Programma Operativo nonché di una Valutazione Ambientale Strategica contestualmente alla fase di preparazione del documento di programmazione, la Regione Emilia-Romagna intende accompagnare l'attuazione del Programma Operativo con valutazioni in itinere di natura sia strategica, al fine di esaminare l'andamento del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, che operativa, ossia di sostegno alla sorveglianza del Programma.

La pianificazione delle attività di valutazione per l'intero periodo di programmazione non esclude la possibilità di effettuare valutazioni mirate ogni qualvolta si ritenga opportuno acquisire elementi specifici di conoscenza rispetto all'attuazione del Programma per sostenere decisioni a riguardo (ad esempio, nel caso in cui si evidenzino un allontanamento significativo dagli obiettivi prefissati, oppure in accompagnamento ad una proposta di rilevante revisione del Programma Operativo).

Il POR evidenzia, inoltre, come la valutazione sia concepita anche come strumento essenziale per l'identificazione di casi di successo (*buone pratiche*), sia a livello di tipologie di intervento che di procedure di attuazione, e per la loro diffusione al fine di rendere più efficace l'attività di *Capacity building* prevista nel Programma.

3. L'articolazione dell'attività di valutazione

I paragrafi che seguono intendono delineare una prima ipotesi di organizzazione delle attività di valutazione del POR FESR 2007-2013 della Regione Emilia-Romagna, in stretta relazione con quanto indicato dalla Commissione europea³ e dalle Autorità nazionali⁴. Essa sarà sottoposta all'esame del primo Comitato di sorveglianza, che potrà osservarla ed integrarla, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni comunitarie.

Le valutazioni che verranno realizzate nel corso del periodo 2007-2013 saranno comunque improntate all'osservanza dei seguenti principi⁵:

- *Proporzionalità*; definisce il rapporto tra la dimensione del Programma (o delle potenziali aree di rischio associate alla sua attuazione) e l'intensità dell'esercizio di valutazione.

³ Cfr. Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006 e Working Document No.5 *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During the Programming Period*.

⁴ Cfr. Quadro Strategico Nazionale (QSN) e relativa delibera di attuazione (delibera CIPE in corso di definizione), Marchesi (2007), *Organizzazione della valutazione in itinere ed ex-post della politica regionale unitaria 2007-2013: i piani di valutazione*.

⁵ Tali principi sono sanciti nel Regolamento (CE) n. 1083/2006.

- *Indipendenza*; individua nell'autonomia del soggetto che realizza la valutazione una condizione necessaria per l'ottenimento di risultati credibili - e quindi utili - per migliorare l'attuazione del Programma.
- *Partenariato*; sottolinea l'importanza della consultazione con i principali stakeholder per pianificare, definire e realizzare le attività di valutazione.
- *Trasparenza*; determina la rilevanza della più ampia diffusione dei risultati delle valutazioni intraprese, anche al fine di stimolare un dibattito pubblico sulle ricadute del POR.

Le attività di valutazione del POR FESR avranno, inoltre, diversi percorsi specifici a seconda della natura della valutazione medesima (strategica, operativa e tematica).

a) Le valutazioni di natura strategica saranno principalmente orientate a verificare i mutamenti intervenuti nel sistema socioeconomico regionale e le modifiche che hanno interessato le priorità delle politiche di sviluppo a livello europeo, nazionale e regionale. Ciò implica lo sviluppo di attività valutative focalizzate sull'analisi dell'impatto macroeconomico del POR e sulla verifica della sussistenza dei criteri di rilevanza e consistenza della strategia del Programma rispetto alle evoluzioni del sistema socioeconomico regionale e al mutamento nelle policy a livello europeo, nazionale e regionale.

b) Le valutazioni di natura operativa saranno orientate a migliorare i livelli di efficienza del sistema di governance del programma, attraverso valutazioni mirate ad individuare i punti di forza e di debolezza delle procedure e modalità del sistema di gestione. In particolare le attività di valutazione ricadenti nella presente area di lavoro dovranno misurare, verificare ed analizzare i progressi realizzati nell'implementazione del POR, in termini di qualità e adeguatezza del sistema di quantificazione degli obiettivi del Programma e fornendo raccomandazioni su come migliorare le performance in fase di gestione. Le valutazioni operative, in tale contesto, sono connesse con gli adempimenti previsti nell'ambito della sorveglianza del Programma, e dovranno apportare un contributo alla definizione dei rapporti annuali di esecuzione attraverso la formulazione di giudizi valutativi sull'effettivo processo di implementazione e suggerimenti, se del caso, su come migliorare il processo stesso.

c) Le valutazioni di natura tematica (a loro volta sia strategiche che operative) saranno orientate all'analisi dei risultati ascrivibili al programma in riferimento a temi e settori prioritari della strategia di sviluppo del POR.

3.1 I criteri per la selezione degli ambiti e delle domande di valutazione

Come già realizzato per il periodo di programmazione 2000-2006, l'identificazione degli ambiti e delle domande di valutazione sarà l'esito di un processo interattivo tra esigenze di conoscenza (dell'Autorità di Gestione, del partenariato, ecc.), grado di valutabilità degli oggetti prescelti, tempi e risorse a disposizione.

Nello specifico, gli ambiti della valutazione (progetti, attività, assi, ..) saranno identificati sulla base dei seguenti criteri:

- la dimensione finanziaria dell'oggetto;
- il suo contributo al perseguimento degli obiettivi del Programma;
- la sua complessità/rischiosità potenziale;
- le difficoltà rilevate di attuazione.

In linea più generale, vista la partecipazione della valutazione del FESR alla più complessiva valutazione della Politica Regionale Unitaria, gli ambiti della valutazione potranno essere identificati anche sulla base della rilevanza degli stessi per la Regione (con riferimento anche ai temi trasversali proposti a livello di Politica Regionale Unitaria) e per gli stakeholder (per l'innovatività dell'approccio, per l'importanza della policy, per i legami con altri ambiti, per la valenza di "buona pratica", ecc.).

Le domande di valutazione verranno quindi definite osservando i seguenti criteri:

- domande riferite all'efficacia dell'oggetto da valutare: prevedono confronti tra le realizzazioni, i risultati e gli impatti con gli obiettivi prefissati. Pongono particolare attenzione sulle variabili esplicative (interne ed esterne al processo) degli effetti ottenuti e delle eventuali devianze dai percorsi predefiniti;
- domande riferite all'efficienza: confrontano processi ed effetti con le risorse mobilitate;
- domande riferite alla rilevanza: tendono a definire il grado di appropriatezza tra l'oggetto della valutazione ed i suoi obiettivi e i problemi che si intendevano risolvere attraverso la sua inclusione nel POR, anche alla luce delle evoluzioni intercorse nel contesto sociale, economico ed ambientale nel corso della vita del Programma;
- domande riferite alla coerenza tra diversi oggetti all'interno del Programma: tendono a riconsiderare le sinergie tra le componenti del POR evidenziate nella fase di programmazione alla luce delle loro effettive attuazioni.

Per le valutazioni di natura tematica, è possibile già da ora identificare alcuni temi rilevanti sia in ambito POR sia per la politica di coesione europea:

- ricerca e innovazione;
- sostenibilità ambientale;
- crescita;
- occupazione.

3.2 Le connessioni con il sistema di monitoraggio

Il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio e le connessioni tra tale sistema e le funzioni di valutazione rappresentano condizioni indispensabili per confermare, anche nella pratica, le potenzialità attribuite alla valutazione in sede di programmazione in qualità di strumento di gestione.

I legami tra i due sistemi (monitoraggio e valutazione) sono essenziali per due principali ragioni:

- la prima riguarda la disponibilità di dati ed informazioni per la realizzazione delle valutazioni. Il sistema di monitoraggio produce flussi informativi a varie dimensioni (finanziarie, fisiche, procedurali) sulle singole componenti del POR; tali flussi rappresentano il primo input per ogni attività di valutazione;
- la seconda concerne la funzione di indirizzo che il monitoraggio può esercitare (intermediata dall'Autorità di gestione) nei confronti della valutazione. Il monitoraggio consente, infatti, di evidenziare problemi nell'avanzamento finanziario e fisico e nei meccanismi di attuazione del POR e quindi di segnalare esigenze e spazi per valutazioni di natura operativa.

Per queste ragioni, alla costruzione di relazioni strutturate tra le due funzioni per ognuno dei due ambiti evidenziati (alimentazione delle valutazioni con dati di fonte primaria e segnalazione di esigenze di valutazione) sarà dedicata una parte importante dell'attività dell'Autorità di gestione.

In particolare, per ciò che concerne l'attivazione di valutazioni di natura operativa su "segnalazione" del monitoraggio, si prevede l'identificazione di un set ristretto di indicatori in grado di catturare, e quindi segnalare, rapidamente la presenza di problemi di attuazione e la loro configurazione, così da attivare immediatamente la funzione di valutazione più appropriata (di natura tematica o meno).

3.3 Lo Steering group per la valutazione

La Regione Emilia-Romagna intende costituire uno *Steering group per la valutazione del POR FESR 2007-2013* che, operando in coordinamento con lo *Steering group per la valutazione della Politica Regionale Unitaria*, avrà il compito di orientare i processi valutativi che verranno intrapresi esercitando funzioni consultive riguardo a:

- la selezione degli ambiti e delle domande di valutazione;
- le verifiche in progress circa gli esiti delle valutazioni;
- la definizione degli standard di qualità per la valutazione;
- le modifiche (se necessarie) e gli aggiornamenti del Piano di Valutazione;
- le modalità di diffusione dei risultati delle valutazioni.

Lo *Steering group per la valutazione* sarà costituito da un numero limitato di componenti al fine di garantirne l'efficacia, la rapidità di azione e la funzionalità. I membri dello *Steering group per la valutazione* saranno individuati nell'ambito

dei principali attori del POR. Esso opererà anche a “geometria variabile”, ovvero definendo al proprio interno sottogruppi di riferimento per le diverse tematiche contenute nel POR.

Il coordinamento dell'attività dello *Steering group per la valutazione* è garantito dal Responsabile della valutazione del POR FESR 2007-2013 (cfr. paragrafo 3.4).

3.4 Risorse umane e risorse finanziarie

L'Autorità di gestione del POR provvederà ad identificare un Responsabile della valutazione (a tempo pieno) che si occuperà di:

- organizzare le diverse attività valutative legate al POR;
- coordinare lo *Steering group per la valutazione*;
- relazionarsi con i Responsabili della valutazione degli altri programmi facenti riferimento alla programmazione unitaria (FSE, FAS e FEASR);
- interfacciarsi con i referenti nazionali (sistema di valutazione nazionale e UVAL) e comunitari per le attività di valutazione.

Vista la rilevanza che la Regione Emilia-Romagna assegna allo strumento valutazione per una efficace attuazione del POR FESR, si ritiene opportuno destinare alla messa in opera di tale strumento le risorse che si considereranno necessarie e comunque un importo indicativo non inferiore al 5% delle risorse dell'Assistenza tecnica.

Una parte di tali risorse verrà destinata alla formazione per la valutazione, attività modulare finalizzata a:

- fornire un minimo di alfabetizzazione sul tema a tutti coloro che, a diverso titolo, collaborano all'attività di gestione del POR;
- dotare il Responsabile della valutazione degli strumenti necessari per realizzare l'attività sopra delineata;
- organizzare approfondimenti specifici (seminari) sui temi/problemi di valutazione che via via si manifesteranno nel corso della vita del Programma.

3.5 Valutazioni interne, valutazioni esterne

Tra i requisiti per ottenere valutazioni efficaci ed efficienti l'indipendenza dei giudizi è certamente uno dei più rilevanti. Tale requisito può essere garantito integrando diverse modalità di selezione dei soggetti che valutano e di gestione dei processi valutativi. A titolo di esempio:

- identificando valutatori qualificati esterni all'Amministrazione regionale, anche attraverso procedure ad evidenza pubblica;
- ampliando la rosa degli interlocutori, effettuando affidamenti specifici per singoli segmenti tematici;

- gestendo i rapporti con tali soggetti attraverso l'organo partenariale dedicato (*Steering group per la valutazione*);
- promuovendo un dibattito pubblico ampio sui risultati delle valutazioni.

Nel caso di esigenze conoscitive urgenti e molto circoscritte, alcune valutazioni potranno essere svolte direttamente dall'Amministrazione regionale o dalle Agenzie da essa controllate, oppure in forma mista (interne-esterne).

3.6 Il sistema di controllo della qualità del processo di valutazione

Snodo fondamentale per l'evoluzione dei prodotti (rapporti di valutazione) e del processo, il sistema di controllo di qualità della valutazione sarà definito dallo *Steering group per la valutazione* in stretta relazione con quanto suggerito dalla Commissione europea⁶ e in coordinamento con quanto sarà definito nell'ambito della valutazione unitaria e applicato sia in connessione alla singola esperienza valutativa sia in riferimento all'intero processo (organizzazione della valutazione per il periodo 2007-2013).

3.7 La diffusione dei risultati della valutazione

Posto che, in termini generali, verrà assicurata ampia diffusione dei risultati della valutazione, coerentemente con quanto previsto nel Piano di Comunicazione del POR, anche attraverso il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le modalità specifiche di comunicazione legate al singolo esercizio valutativo saranno definite nell'ambito dello *Steering group per la valutazione*.

Ad ogni modalità di diffusione sarà associata una corrispondente pratica per consentire una interazione efficace con gli stakeholder corrispondenti (feedback sulla valutazione).

Tutti i rapporti di valutazione saranno comunque presentati e discussi nell'ambito del Comitato di sorveglianza.

4. Attività e rapporti

La parte che segue (da aggiornare con continuità) contenente una prima, sintetica, ipotesi di lavoro circa le valutazioni da effettuare negli anni 2008-2013.

Essa verrà discussa e sviluppata nell'ambito dello *Steering group per la valutazione* e, successivamente, comunicata al Comitato di sorveglianza.

⁶ Cfr. Working Document No.5.

Lista indicativa delle valutazioni da effettuare negli anni 2008-2009

<i>Attività</i>	<i>Interna/ Esterna</i>	<i>Valutazione Operativa</i>	<i>Valutazione Strategica</i>	<i>Valutazione Tematica</i>
2008				
Valutazione ex-post del Docup Obiettivo 2 2000-2006: focus sulle attività che proseguono nel POR 2007-2013	E		X	
Revisione eventuale degli indicatori e dei relativi target	I+E	X		
Definizione di una metodologia per la valutazione ex ante delle connessioni e delle sinergie tra le azioni in procedura negoziale e le azioni di aiuto nei diversi assi del POR	I+E	X		
2009				
Verifica dell'applicabilità dei criteri di selezione approvati dal Comitato di Sorveglianza	I	X		
Valutazione ex ante delle connessioni e delle sinergie tra le azioni in procedura negoziale e le azioni di aiuto nei diversi assi del POR	I+E	X		
Valutazione degli effetti ambientali del Programma	E		X	
2010				
Rapp. di valutazione intermedia	E		X	
Valutazione intermedia del Piano di Comunicazione	E			X
2011-13				
Rapporti di aggiornamento alla valutazione intermedia e finale	E		X	
Valutazione finale del piano di informazione e pubblicità	E			X
Rapporti di approfondimento tematici	E			X