

LOMBARDIA

2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA

FOCUS

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI LOMBARDE

Esperienze e prospettive

IReR

2003

2004

2005

2006

2007

2008

2009

2010

FOCUS
**LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE
REGIONALI LOMBARDE
ESPERIENZE E PROSPETTIVE**

IReR

a cura di Sabrina Bandera e Giuseppe Porro

Contributi di Federica Ancona, Roberta Bonini, Cecilia Chiesa,
Eleonora Cozzi, Antonio Dal Bianco, Elvina Degiarde, Guido Gay,
Gian Franco Lucini, Tiziana Pedrizzi, Federico Rappelli,
Alessandro Sala, Paolo Vignali

LOMBARDIA 2010

RAPPORTO DI LEGISLATURA



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Indice

Introduzione	1
Attività di analisi e di valutazione delle politiche del Consiglio regionale	8
Monitoraggio e valutazione dei progetti cofinanziati nell'ambito della Convenzione Artigianato	12
Metodologia di valutazione dell'impatto economico di eventi culturali	15
Valutazione degli apprendimenti nel sistema di istruzione e formazione professionale	17
Impatto della grande distribuzione sulla piccola e media impresa	20
Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale	23
Codice etico-comportamentale per le aziende sanitarie pubbliche lombarde	26
Valutazione delle strutture di accoglienza residenziali per minori	29
Valutazione dei servizi alla prima infanzia	31
Analisi e sviluppo di indicatori di impatto relativi al Documento Unico di Programmazione 2000-2006	33
Monitoraggio della legge regionale per la competitività delle imprese	36
Durata delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale	38
Valutazione della Politica Regionale Unitaria 2007-2013	41
Considerazioni di sintesi	45
Autori	47

Introduzione

Il decisore pubblico è chiamato a scegliere la destinazione di risorse limitate tra possibili impieghi alternativi, con l'obiettivo di rispondere nel modo più soddisfacente ai bisogni della comunità che governa.

L'attività di valutazione nasce anzitutto dall'esigenza del policy maker di conoscere l'esito dei propri interventi, ovvero delle proprie decisioni allocative, in termini di cambiamento delle condizioni di vita dei cittadini. Per questo, la valutazione è concepita come una delle attività essenziali del policy maker, e tale priorità viene sancita, almeno negli ultimi anni, nei documenti fondativi dell'azione e delle responsabilità operative dell'autorità pubblica.

Non a caso il nuovo Statuto della Regione Lombardia, entrato in vigore il 1° settembre 2008, prevede – anche sulla scorta delle positive esperienze di valutazione promosse dal Consiglio regionale lombardo (cfr. infra p. 8) – l'istituzione di un Comitato paritetico per il controllo e la valutazione al fine dell'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevista dall'art. 14.2 dello Statuto stesso.

La valutazione va tuttavia distinta con chiarezza dalla certificazione della legittimità formale dell'azione del policy maker: nel secondo caso l'autorità pubblica si preoccupa che il proprio intervento, diretto o delegato, si svolga secondo i requisiti imposti dalle leggi e dai regolamenti; nel primo, desidera verificare l'effettiva incidenza delle politiche attuate sulle condizioni del sistema sociale ed economico.

Di recente, l'attività di valutazione degli interventi pubblici ha richiesto un'attenzione crescente da parte delle autorità locali, in quanto è divenuta condizione preliminare per accedere alle risorse assegnate dall'Unione europea: si è così appreso che una corretta e sistematica valutazione degli esiti degli interventi è anche il mezzo attraverso cui i risultati ottenuti possono essere «opposti a terzi», ovvero acquisiscono credibilità presso gli interlocutori (istituzionali e non) del policy maker.

Anche questa esigenza di corretta rendicontazione ha contribuito a creare una cultura della valutazione e a diffondere prassi valutative più adeguate.

Nelle pagine che seguono verranno descritte alcune esperienze di valutazione maturate in Regione Lombardia nel corso della VIII legislatura (2005-2010). L'obiettivo perseguito nell'identificare gli esempi che vengono proposti non è principalmente quello di «mettere in vetrina» le esperienze di maggior successo, ma piuttosto quello di presentare un campione – in qualche modo rappresentativo – delle attività valutative svolte, discutendone anche i limiti e le difficoltà, allo scopo di indicare il percorso di progressivo affinamento delle tecniche e delle procedure su cui Regione Lombardia è avviata in questo ambito cruciale.

Le esperienze presentate non sono ovviamente esaustive delle attività di valutazione realizzate dalla Regione nel corso dell'VIII legislatura¹. Sono state ana-

lizzate, in particolare, attività di valutazione connesse ad attività di ricerca realizzate da IReR. Per questo motivo è stato scelto come ordine di presentazione un ordine cronologico.

Prima di presentare le esperienze di valutazione, vengono di seguito brevemente illustrati obiettivi, metodi e strumenti che fanno parte di un processo valutativo. Un corretto lavoro di valutazione impone, infatti, elevati requisiti sia dal punto di vista della disponibilità di informazioni e conoscenze metodologiche, sia dal punto di vista delle risorse che queste attività assorbono.

Gli ambiti della valutazione

Occorre anzitutto distinguere due diversi filoni di attività valutativa, il primo a valenza «interna», il secondo a valenza «esterna»:

- 1) *valutazione delle strutture e del personale*: l'operatore pubblico è interessato a valutare la capacità delle proprie strutture e del personale pubblico a rispondere alle esigenze della comunità con modalità e tempi adeguati, tenendo sotto controllo la dinamica dei costi implicati. Si tratta, in sostanza, di valutare efficacia ed efficienza della Pubblica amministrazione o delle strutture che ricevono in delega il compito di attuare alcune fasi operative delle politiche o di fornire servizi ai cittadini;
- 2) *valutazione delle politiche*: in riferimento all'attività tesa a conoscere gli effetti prodotti dai singoli provvedimenti sul contesto sociale ed economico. Si tratta, in questo caso, di verificare il grado di successo ottenuto nel conseguire l'obiettivo dichiarato dal policy maker al varo del provvedimento, valutandolo in rapporto alle risorse richieste per conseguirlo. Questo tipo di valutazione è reso più complesso dalla necessità di stimare con plausibile correttezza gli effetti prodotti dall'intervento pubblico, confrontando la situazione in cui il sistema si trova in forza dell'intervento con la situazione (per definizione, non osservabile) in cui si sarebbe trovato in assenza di tale intervento.

Che cosa si valuta

Gli obiettivi dei processi di valutazione possono riguardare:

- l'*efficacia delle strutture*, ovvero la capacità delle strutture amministrative o degli enti delegati o convenzionati di svolgere il proprio compito, conseguendo gli obiettivi loro affidati;
- gli *effetti delle politiche*, ovvero la misurazione di quanto le condizioni dei cittadini o del sistema socio-economico siano cambiate in seguito al provvedimento adottato. Questi effetti vanno considerati tanto nel loro valore medio – ad esempio, l'incremento medio del reddito rilevabile sui disoccupati sottoposti a misure di training professionale, a tre anni dal provvedimento – quanto nei loro aspetti distributivi, certo non meno rilevanti: una politica fiscale, ad esempio, può avere effetti medi nulli, se lascia immutato

il prelievo fiscale complessivo, ma effetti distributivi rilevanti, se aumenta il carico fiscale per alcune categorie di cittadini e lo riduce per altre. L'esempio dovrebbe chiarire, peraltro, quanto sia cruciale, in questo tipo di valutazioni, confrontare con correttezza la situazione raggiunta con l'ipotetica situazione che si sarebbe verificata in assenza dell'intervento pubblico;

- l'*efficienza delle strutture o delle politiche*, ovvero il rapporto tra gli obiettivi conseguiti e le risorse impiegate o, in altri termini, il costo medio sostenuto per conseguire l'obiettivo.

Va sottolineato che la stima delle grandezze sopra elencate è resa più complessa dalla natura degli obiettivi delle politiche o dei compiti affidati alle strutture pubbliche. Alcuni di questi obiettivi, infatti, sono di natura quantitativa, e quindi sono – almeno teoricamente – facilmente misurabili con un buon grado di oggettività. Altri obiettivi (o alcune loro dimensioni rilevanti) sono di natura qualitativa, e dunque meno passibili di misurazione oggettiva.

Come è ovvio, la natura delle variabili da considerare ai fini della valutazione impone metodi di rilevazione differenti: il numero di occupati in un settore o in un mercato locale può essere verificato per via amministrativa, mentre la stima della qualità di un servizio di istruzione richiede un approccio più articolato, che va dalla misurazione delle competenze acquisite dai discenti, alla descrizione delle risorse materiali impiegate, alle interviste a docenti e studenti sulle condizioni e modalità in cui si è svolto il processo di apprendimento.

Che cosa serve sapere per poter valutare

Un processo di valutazione corretto – e dunque attendibile nei suoi esiti – richiede al valutatore la conoscenza di tre elementi:

- gli obiettivi della policy;
- le informazioni (quantitative e qualitative) che devono essere utilizzate per la valutazione;
- gli strumenti e i metodi adeguati ad esprimere il giudizio valutativo.

Per quanto riguarda gli *obiettivi* della policy (o gli obiettivi assegnati alla struttura che deve essere valutata), è quasi banale affermare che non è possibile valutare se un obiettivo è stato raggiunto in modo parziale o totale quando l'obiettivo stesso non è noto con chiarezza al valutatore. Tuttavia non deve passare inosservato che questo requisito impone che il policy maker dichiari in modo chiaro e non equivoco al valutatore quali sono i traguardi che un intervento pubblico si pone. Ancora una volta, la natura di questi traguardi può rendere più o meno agevole il processo di valutazione. Quando l'obiettivo è di tipo quantitativo, infatti, il compito del valutatore è, in teoria, più semplice, dal momento che il «punto di riferimento» sembra fissato in modo oggettivo. Non infrequentemente, tuttavia, gli obiettivi quantitativi sono fissati dal policy maker con un grado di flessibilità (quando non di vaghezza) che rende problematico esprimere un giudizio valutativo. Quando invece gli obiettivi

sono di tipo qualitativo, il giudizio del valutatore è inevitabilmente affetto da un margine di soggettività.

In ogni caso, è evidente che il radicarsi di una cultura della valutazione impone una maggiore ponderazione e precisione nella determinazione e comunicazione esplicita degli obiettivi degli interventi pubblici, e ciò costituisce un immediato vantaggio per il policy maker, indotto ad analizzare le compatibilità fra i provvedimenti messi in atto: questo, infatti, a prescindere dagli esiti della valutazione, accresce il grado di consapevolezza dell'operatore pubblico circa le conseguenze delle proprie scelte.

Analoghe considerazioni potrebbero essere espresse a proposito di chi deve fissare gli obiettivi rispetto ai quali una struttura pubblica sarà valutata. Le finalità della struttura, infatti, possono essere formulate in modo generico, facendo riferimento al «corretto svolgimento» dei compiti istituzionalmente affidati (ancora una volta, il focus sarebbe posto sul rispetto delle norme e delle procedure), oppure possono essere definite in termini più precisi, ancorché qualitativi, o essere quantificate in forme più o meno flessibili.

In relazione al secondo elemento, le *informazioni quantitative e qualitative* che devono essere utilizzate per esprimere la valutazione, il procedimento di produzione e raccolta dei dati utili alla valutazione deve essere organizzato e avviato nel momento in cui l'intervento pubblico viene attuato (o nel momento in cui la struttura pubblica avvia la fase di lavoro rispetto a cui sarà valutata). È vero che la parte più significativa delle informazioni (quelle relative agli esiti delle policy o ai risultati del lavoro di una struttura) sarà nota solo *ex post*, ma è altrettanto vero che le caratteristiche iniziali dell'ambiente in cui un'azione viene attuata, piuttosto che le caratteristiche dei soggetti che ne sono coinvolti, possono essere conosciute con accuratezza solo se rilevate *ex ante*, e spesso risultano determinanti per valutare gli effettivi risultati di un intervento pubblico.

Infine, gli *strumenti* e i *metodi* adeguati a esprimere il giudizio valutativo. La questione è particolarmente importante quando si intende valutare l'effettivo esito di una politica. Come si è detto, infatti, la stima dell'effetto di una politica richiede la comparazione tra la condizione che si osserva come conseguenza dell'intervento pubblico e la condizione (che non si osserva) che si sarebbe verificata in assenza dell'intervento. Per «simulare» la condizione di confronto, il valutatore deve solitamente studiare situazioni cd. di «controllo», ovvero situazioni in cui non sia stata attuata alcuna politica, ma che abbiano caratteristiche simili a quelle del contesto in cui la politica è stata realizzata. Ovviamente, la ricerca o l'allestimento di queste situazioni di «controllo» richiedono tempo, l'impiego di adeguate tecniche di analisi, un investimento di risorse e, soprattutto, devono essere condotti contemporaneamente alla implementazione della politica, per poterne adeguatamente conoscere e replicare le condizioni ambientali.

Per quanto sopra discusso, è chiaro che le attività di valutazione non possono essere pensate come attività *ex post*, pena la loro inefficacia, almeno parziale. Il disegno di valutazione deve essere predisposto e avviato nelle sue fasi operative nello stesso momento in cui l'azione del policy maker o l'attività della struttura prendono avvio. Molti esempi di valutazione di politiche pub-

bliche, citati anche come paradigmi di correttezza metodologica e procedurale, mostrano come la coincidenza del disegno della policy e della sua valutazione possono determinare cambiamenti nel modo di implementare la politica stessa, perché ne mettono in luce alcuni aspetti contraddittori o problematici, che il policy maker corregge «in corso d'opera»².

A che cosa serve valutare

Come è stato ricordato in apertura, talvolta l'attività di valutazione assume agli occhi del policy maker l'aspetto di un onere ispettivo, dal momento che essa costituisce un passaggio obbligato per partecipare a programmi promossi e finanziati da altri interlocutori istituzionali (in particolare l'Unione europea).

Dovrebbe tuttavia essere chiaro che la valutazione offre una serie di vantaggi in primo luogo all'ente che la attua. Se, infatti, appaiono scontati i vantaggi connessi alla conoscenza della performance delle proprie strutture, sono forse meno evidenti quelli derivanti dalla valutazione degli interventi pubblici. Ne riportiamo alcuni, senza pretesa di esaustività.

Valutare consente di *correggere «in corsa» le politiche*: se la valutazione di un intervento avviene per fasi intermedie, la conoscenza e la quantificazione – per quanto possibile – degli esiti delle prime fasi dà modo al policy maker di riassegnare le risorse destinate alle fasi successive in modo da correggere eventuali effetti non desiderati o da accrescere le probabilità di conseguimento degli obiettivi deliberati.

Valutare consente di *fare «fine tuning»*: quando una politica prevede obiettivi quantitativi, il cui raggiungimento può essere valutato con sufficiente precisione, il valutatore è in grado di suggerire al policy maker quante risorse debbano essere riallocate in eventuali riproposizioni del provvedimento, per cambiarne gli esiti al margine. Si è cioè in grado, almeno in teoria, di stimare il costo, in termini di risorse, di ogni unità di esito prodotto. Se, ad esempio, una politica occupazionale ha prodotto pochi nuovi occupati in un'area depressa e un numero ritenuto eccessivo di occupati in un'area già sviluppata, l'attività di valutazione informa il policy maker sull'entità di risorse che devono essere sottratte all'area sviluppata e destinate all'area depressa nelle successive edizioni del provvedimento per generare la desiderata redistribuzione dell'effetto occupazionale.

Valutare consente di *opporre a terzi i propri risultati*: è il caso, principalmente, di una valutazione quantitativa condotta con metodi «certificati» dalla comunità scientifica e quindi meno soggetti a contestazione da parte di interlocutori terzi. È questo il senso della cd. valutazione indipendente: il policy maker affida a un soggetto esterno le informazioni quantitative necessarie per condurre la valutazione, il soggetto affidatario dichiara il metodo di valutazione applicato e i risultati ottenuti. Pur condizionatamente a tutti i margini di incertezza e contestabilità connessi a un procedimento di stima, questi risultati, ottenuti con una procedura trasparente, sono solitamente concepiti come una misurazione, in certo modo, «oggettiva» dell'attività dell'operatore pubblico.

Valutazione e comunicazione

Per garantirsi efficacia, l'attività di valutazione richiede di essere adeguatamente comunicata e resa pubblica. In particolare, allo scopo di guadagnare al processo di valutazione la necessaria credibilità, devono essere resi noti i *metodi* che sono stati applicati e i *risultati* della valutazione.

In teoria, per rendere replicabile il lavoro di valutazione, dovrebbero essere resi disponibili anche i dati e le informazioni utilizzati. Tuttavia questo genere di comunicazione deve essere compatibile, nella generalità dei casi, con i vincoli di privacy: per questo la condivisione dei dati avviene, solitamente, solo con le autorità preposte al controllo dell'attività di valutazione.

In assenza di un'adeguata comunicazione all'esterno (utenti del servizio, fruitori dell'intervento, mass media, altri livelli di governo e, più in generale, tutti i cittadini), la valutazione di una politica o di una struttura rischia di avere effetti in qualche modo controproducenti, a prescindere dai suoi risultati o dagli esiti effettivi delle azioni valutate. Può infatti accadere che informazioni imprecise o di difficile reperibilità circa i risultati del processo di valutazione diffondano – anche in modo ingiustificato – una cattiva percezione dell'attività valutata. In questo caso, una politica di comunicazione poco efficiente produce l'infelice effetto di accrescere il rapporto costi/benefici del provvedimento o della struttura sottoposta a valutazione.

È una conferma, peraltro superflua, della necessità che tutte le fasi dell'intervento pubblico risultino coordinate: dalla programmazione all'implementazione delle politiche, dal controllo di legittimità al monitoraggio degli esiti, dalla valutazione alla comunicazione interna ed esterna.

Note

¹ Per un quadro più ampio si veda la ricerca IReR *Approfondimenti sui processi di valutazione in Regione Lombardia* (Cod. IReR 2009A018), che presenta le attività di valutazione e monitoraggio realizzate dalla Regione nel corso della VIII legislatura in relazione all'impatto delle politiche regionali, alla valutazione delle performance del personale, alla valutazione dei programmi comunitari e alla valutazione degli apprendimenti nel sistema regionale di istruzione e formazione. Una ricostruzione della valutazione delle politiche realizzate nell'ambito sociale è disponibile in IReR, *Valutazione di impatto delle politiche sociali. Sistematizzazione di modelli e strumenti di valutazione di un welfare sussidiario* (Cod. IReR 2009B033).

Per un'analisi delle attività di valutazione realizzate nelle legislature precedenti cfr. Ceriani A. (2000), «Cultura e metodologie della valutazione nella Regione Lombardia», in IReF, Lattanzio e Associati, *Programmazione bilancio controlli. Il caso della Regione Lombardia*, Brugherio.

² Si veda, a titolo esemplificativo, il programma di estensione dell'assistenza sanitaria Seguro Popular, varato nel 2003 dal governo messicano. Cfr. <http://gking.harvard.edu/projects/mex.shtml>

Attività di analisi e di valutazione delle politiche del Consiglio regionale

Il Consiglio regionale della Lombardia ha promosso, in particolare nel corso della VIII legislatura (2005-2010), significative esperienze di valutazione, grazie anche ai positivi risultati del progetto CAPIRE (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali). Nato nel 2002, da una iniziativa dei Consigli regionali di Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana (oggi i Consigli coinvolti sono 15), il progetto è stato sviluppato con l'obiettivo di ridefinire il concetto di controllo (attribuendogli un valore più ampio rispetto al tradizionale sindacato ispettivo¹) e individuare meccanismi tesi a rendere più concreta la funzione di controllo e valutazione dei Consigli, attraverso:

- la creazione di nuovi organismi politici ispirati a principi *non partisan*;
- la sperimentazione delle clausole e delle missioni valutative;
- lo sviluppo di strutture professionali specializzate².

La consapevolezza dell'importanza strategica che le informazioni assumono nei processi decisionali ha così indotto il Consiglio regionale della Lombardia ad adottare nuovi strumenti informativi a supporto della funzione legislativa e della funzione di indirizzo e controllo, promossi attraverso il *Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali*, creato nel 2004, che ha sviluppato analisi delle leggi e delle politiche regionali sia *ex ante* che *ex post* l'approvazione delle leggi stesse, oltre ad attività di approfondimento su temi specifici (Tabella 1)³.

Tabella 1 | Consiglio regionale della Lombardia – Strumenti per la valutazione di leggi e politiche regionali

Analisi dei progetti di legge regionali (ex ante)	Idee (Informazioni e Dati per l'Esame Ex ante) Supporto informativo sui progetti di legge per le Commissioni consiliari
	Clausole valutative Articoli inseriti in una legge regionale che prevedono un mandato valutativo nei confronti della Giunta
	Raccolte e Quaderni di documentazione su progetti di legge Selezione di documenti prodotti da enti qualificati
Analisi delle politiche regionali (ex post)	Note informative Analisi sintetica dell'attuazione delle politiche regionali
	Missioni valutative Ricerca valutativa su leggi vigenti (o parti di esse)
Documentazione, studi e approfondimenti	Raccolte e Quaderni di documentazione monografici Documentazione ampia su temi in agenda o di particolare attualità
	Approfondimenti Studi specifici su temi di attualità politico-istituzionale e su argomenti più di natura tecnico-metodologica connessi alla valutazione delle leggi e delle politiche
	In breve Informazioni e dati sintetici su temi di interesse regionale

Fonte: elaborazione IReR da sito Internet del Consiglio regionale della Lombardia www.consiglio.regione.lombardia.it (interrogazione giugno 2010)

Tra tali attività rilievo particolare assumono le clausole e le missioni valutative.

La «clausola valutativa» è un articolo inserito nel testo di una legge regionale che attribuisce ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge (Giunta) un mandato esplicito a produrre, elaborare e comunicare al Consiglio le informazioni necessarie per conoscere tempi e modalità di attuazione e valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi destinatari diretti e per l'intera collettività regionale. Le clausole valutative definiscono:

- le informazioni necessarie a comprendere i processi di attuazione e i risultati delle politiche regionali;
- i soggetti preposti alla produzione delle informazioni richieste;
- le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni;
- l'eventuale previsione di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

A giugno 2010 le clausole valutative sono state inserite in 11 leggi regionali (Tabella 2).

Tabella 2 | Leggi regionali che contengono clausole valutative

Legge regionale (data e numero)	Titolo
28 ottobre 2004, n. 28	Politiche regionali per il coordinamento e l'amministrazione dei tempi delle città
3 gennaio 2006, n. 2	Servizio civile in Lombardia
20 luglio 2006, n. 16	Lotta al randagismo e tutela degli animali d'affezione
28 settembre 2006, n. 22	Il mercato del lavoro in Lombardia
5 ottobre 2007, n. 25	Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani
6 agosto 2007, n. 19	Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia
28 novembre 2007, n. 30	Normativa in materia di orari degli esercizi commerciali
27 giugno 2008, n. 19	Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali
30 marzo 2009, n. 6	Istituzione della figura e dell'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza
30 aprile 2009, n. 8	Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda
6 agosto 2009, n. 15	Disciplina dei rapporti tra la Regione e le università della Lombardia con Facoltà di medicina e chirurgia per lo svolgimento di attività assistenziali, formative e di ricerca

Fonte: elaborazione IReR su Banca dati delle leggi regionali della Lombardia

L'orizzonte dell'obbligo informativo previsto dalle clausole valutative è in media di due/tre anni (a giugno 2010 per nessuna delle clausole inserite sono state ancora prodotte le informazioni e relazioni richieste).

La «missione valutativa» è invece una ricerca valutativa su leggi vigenti (o su parti di esse) rispetto alle quali il legislatore intende verificare risultati o effetti prodotti.

Le missioni valutative possono essere richieste dagli organi consiliari per conoscere e valutare gli esiti di specifici interventi regionali. Esse sono volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi⁴.

Le positive esperienze sviluppate dal Consiglio regionale e dai suoi servizi tecnici sono state recepite anche dallo Statuto regionale (entrato in vigore il 1° settembre 2008) che, accanto all'istituzionalizzazione delle clausole e delle missioni valutative, prevede la creazione di un *Comitato paritetico per il controllo e la valutazione* (art. 45) al fine di esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali, prevista dall'art. 14.2 dello Statuto stesso.

Clausole valutative e rafforzamento dei poteri di controllo sono tra gli strumenti previsti dal nuovo Statuto per il riequilibrio dei poteri Giunta/Consiglio.

Il Comitato⁵, disciplinato dagli artt. 108-111 del Regolamento interno al Consiglio regionale e composto da un numero pari di componenti non superiore a otto (*bi-partisan*):

- formula proposte per l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, propone l'effettuazione di missioni valutative su politiche promosse con leggi regionali, ne esamina gli esiti;
- verifica il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale e delle Commissioni previsti da clausole valutative e da altre norme contenute nella legislazione regionale; esamina le relazioni a esse conseguenti, trasmesse al Comitato dal Presidente del Consiglio;
- assicura ai consiglieri e alle Commissioni le informazioni sugli esiti delle attività di controllo e valutazione.

Per lo svolgimento delle sue funzioni, il Comitato promuove iniziative di collaborazione con le commissioni e con la Giunta regionale; attiva tutti gli strumenti necessari per ottenere informazioni dai soggetti attuatori delle politiche regionali e dalle rappresentanze degli interessi sociali ed economici e si avvale di un'apposita struttura interna del Consiglio regionale che assicura il supporto amministrativo e tecnico-specialistico per l'analisi dell'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Gli esiti del controllo e della valutazione saranno resi pubblici e il Comitato ne curerà la divulgazione anche tramite il sito Internet del Consiglio regionale e la presentazione di una relazione annuale al Consiglio.

Se l'VIII legislatura si conclude con un bilancio complessivamente positivo per le esperienze di valutazione del Consiglio regionale lombardo, l'attenzione nei prossimi anni dovrà essere indirizzata, oltre che all'avvio effettivo delle attività del Comitato (che è stato nominato, come previsto dallo Statuto, a inizio della IX legislatura), alle iniziative in grado di poter rafforzare la dialettica tra Giunta e Consiglio al fine di rendere la valutazione delle leggi e delle poli-

tiche regionali una funzione utile al Legislativo, all'Esecutivo e, più in generale, a tutti i soggetti interessati all'attuazione delle politiche e alla valutazione dei loro impatti (cittadini, imprese, Enti locali etc.).

Note

¹ «Il concetto di controllo per le Assemblee legislative può [...] assumere un significato più ampio legato alla funzione legislativa, ove questa non si identifichi solo con il prodotto realizzato (la legge) ma ne segua l'implementazione, ne verifichi l'attuazione studiando le criticità che incontra, ne valuti i risultati immediati e – a più lunga scadenza – gli effetti complessivi che ne discendono». Cfr. Consiglio regionale della Lombardia (2007), *La funzione di controllo dell'attuazione delle leggi e la valutazione delle politiche regionali*, p. 5, in www.consiglio.regione.lombardia.it.

² Per maggiori informazioni si veda il sito Internet dedicato al progetto: www.capi.org.

³ Cfr. il sito www.consiglio.regione.lombardia.it/web/crl/Servizi/Analisi per una presentazione dettagliata delle attività realizzate e, per un primo bilancio, Consiglio regionale della Lombardia (2008), *L'attività di rendicontazione delle politiche regionali nel Consiglio regionale della Lombardia*, Milano.

⁴ È stata realizzata una sola missione valutativa in tema di Consigli dei Sanitari nella *clinical governance*. La ricerca valutativa, commissionata nel 2003 al Dipartimento di Studi sociali e politici dell'Università degli Studi di Milano su mandato della III Commissione consiliare «Sanità e assistenza», si è proposta di verificare il grado di istituzionalizzazione dei Consigli dei Sanitari e il loro reale ruolo all'interno dei processi decisionali e strategici delle aziende sanitarie e ospedaliere della Lombardia, a sei anni dall'entrata in vigore della l.r. n. 2/1998 che li istituisce e disciplina.

⁵ Comitati con funzioni analoghe sono stati previsti anche in Friuli, Piemonte e Umbria.

Monitoraggio e valutazione dei progetti cofinanziati nell'ambito della Convenzione Artigianato

di Federica Ancona

Area/ambito

Economica/Artigianato

Periodo

A cadenza annuale, a partire dal 1994¹.

Descrizione dell'esperienza

Fin dal suo avvio nel 1994 la Convenzione Artigianato si è caratterizzata per alcune peculiarità:

- promuovere e sostenere l'artigianato lombardo attraverso il co-finanziamento di progetti di intervento a valenza regionale o locale, rivolti all'intero comparto o a singoli ambiti settoriali;
- contemplare tutte le possibili aree di intervento la cui gamma nel tempo è andata ampliandosi (sostegno alla competitività in generale, promozione commerciale in Italia e/o all'estero, introduzione di innovazioni di prodotto e/o processo, tutela e salvaguardia ambientale, certificazione, sicurezza, responsabilità sociale di impresa);
- rivolgersi in prevalenza ai soggetti intermedi (associazioni di categoria, agenzie speciali delle camere di commercio, centri servizi, consorzi e centri di ricerca universitari e non) quali attuatori dei progetti ammissibili al co-finanziamento;
- prevedere un'attività di monitoraggio e valutazione dei progetti ammessi al co-finanziamento sulla falsariga di quanto viene realizzato per i programmi comunitari.

Obiettivi dell'attività di valutazione

L'attività di monitoraggio e valutazione che ha accompagnato la Convenzione nella sua attuazione ed evoluzione si è focalizzata su un obiettivo principale: individuare e costruire, aggiornandoli nel tempo, alcuni indicatori che potessero fornire indicazioni circa l'impatto e la ricaduta della Convenzione sull'intero comparto artigiano.

Il monitoraggio costante e l'apprezzamento dei risultati – la Convenzione è una delle poche politiche valutate con continuità dalla Regione – ha permesso progressivi aggiustamenti e perfezionamenti, l'individuazione di nuovi

bisogni da parte delle imprese e la formulazione di una nuova e diversa articolazione dell'intervento a supporto dell'artigianato lombardo.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

Gli strumenti messi a punto e utilizzati nell'ambito dell'attività di valutazione sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- *Documentazione relativa ai progetti*: l'assenza iniziale di una modulistica standard, sia per la presentazione dei progetti sia in fase di rendicontazione finale, ha reso evidente l'impossibilità di avere gli elementi informativi necessari per una valutazione finale. L'adozione di una modulistica standard, pressoché invariata nel tempo, ha permesso di disporre informazioni simili per ciascun progetto presentato ed eventualmente ammesso al co-finanziamento garantendo la comparabilità.
- *Sistema informativo di archiviazione dei progetti*: contestualmente all'utilizzo della modulistica si è compreso come fosse altrettanto importante procedere allo sviluppo di un sistema informativo che archiviasse e gestisse tutti i progetti presentati nel tempo nell'ambito dei diversi bandi della convenzione. Lo strumento, continuamente implementato, aggiornato e adattato alle necessità informative che sono insorte nel tempo, archivia e ricostruisce la storia di tutti i progetti presentati a partire dal 2003.
- *Indagini campionarie*: di natura per lo più quantitativa, realizzate con metodologia CATI, hanno permesso di integrare le valutazioni ottenute dall'analisi documentale con specifici indicatori elaborati sulla base di un questionario strutturato riproposto a cadenza periodica alle imprese beneficiarie di progetti della Convenzione.
- *Indagini qualitative*: sono state rivolte prevalentemente ai soggetti attuatori dei progetti co-finanziati dalla Convenzione, che a cadenza periodica sono stati invitati a partecipare a focus group oppure sono stati contattati direttamente e sottoposti a intervista in profondità.

Sintesi dei risultati

L'esperienza della Convenzione e della sua valutazione, ripetuta nel tempo, ha comportato un apprendimento continuo e incrementale da parte di tutti gli attori coinvolti.

L'evoluzione della Convenzione è testimoniata da diversi indicatori: una domanda crescente in termini sia quantitativi che qualitativi; il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di soggetti attuatori; la partecipazione di un numero crescente di imprese artigiane; l'attivazione sul territorio lombardo di circa 25,2 milioni di investimenti con un costo di circa 14 milioni di euro e il coinvolgimento attivo di oltre 5.000 imprese.

Oltre a questi risultati sintetici le indagini svolte da IReR hanno permesso di evidenziare quale ulteriore risultato il percorso di apprendimento compiuto dagli attori coinvolti dalla Convenzione. Tale percorso ha riguardato:

- i funzionari di Regione Lombardia e di Unioncamere Lombardia, che hanno saputo sfruttare la versatilità dello strumento per porsi nuovi obiettivi e sperimentare nuovi bandi, per ripeterli nel tempo laddove valutati positivamente, per sveltire i tempi e le procedure, per fare della flessibilità necessaria per gestire progetti complessi un metodo di lavoro che è risultato molto apprezzato dal territorio;
- i soggetti attuatori che sono stati indotti a mutare comportamento nella formulazione dei progetti di intervento, migliorandone la qualità. Il permanere dell'intervento nel tempo (con caratteristiche simili di bando in bando, con emissioni sicure di bandi conosciuti, nei loro principi generali, in periodi dell'anno ragionevolmente noti) ha permesso ai soggetti attuatori di impraticarsi con lo strumento e le procedure, di apprendere esperienza dopo esperienza e di rispondere con un adeguato lavoro di reclutamento delle imprese.
- le imprese coinvolte: il fatto che i soggetti attuatori, in molti casi, si rivolgano *in primis* alle imprese che hanno già partecipato ad altri progetti, perché più facilmente coinvolgibili, evidenzia come quelle imprese non solo siano rimaste soddisfatte del lavoro svolto dal soggetto attuatore e dell'intervento pubblico regionale, ma che abbiano anche capito l'utilità di questi strumenti, le opportunità offerte dalle proposte dei soggetti intermedi, come valutarle e come utilizzarle. Sono più coinvolgibili perché hanno fatto esperienza, sanno cosa aspettarsi e sanno valutare i potenziali benefici di una proposta a fronte di determinati costi.

Infine, un altro importante risultato conseguito dalla Convenzione è che ha reso possibile lavorare sull'immateriale, ovvero trasmettere alle imprese non tanto (o non solo) delle risorse finanziarie, quanto nuova esperienza – provare ad andare in fiera e vedere cosa succede, sperimentare nuovi servizi – e nuove conoscenze – capire come si prepara la partecipazione a una fiera, come organizzare diversamente alcuni aspetti gestionali della propria azienda. Grazie alla Convenzione le imprese hanno percepito che dalla partecipazione a un progetto si possono ottenere benefici che vanno oltre il vantaggio economico diretto.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR *Monitoraggio e valutazione dei progetti finanziati nell'ambito della Convenzione artigianato* (Cod. IReR 2008B013), su incarico della Direzione generale Artigianato e servizi di Regione Lombardia e di Unioncamere Lombardia (Rapporto finale di ricerca gennaio 2009). Per un approfondimento sulle precedenti annualità dell'attività di monitoraggio cfr. siti Internet IReR (www.irer.it) e GEFIN (<http://webgefin.lom.camcom.it/WebStatistiche.aspx>).

Metodologia di valutazione dell'impatto economico di eventi culturali

di *Elvina Degiarde*

Area/ambito

Economica/Cultura

Periodo

L'attività è stata sviluppata in tre fasi:

- 2005: definizione della metodologia;
- 2006: sperimentazione della metodologia;
- 2008: sviluppo e predisposizione del programma operativo per la rilevazione dell'impatto economico degli eventi culturali¹.

Descrizione dell'esperienza

Regione Lombardia nel corso della VII e VIII legislatura ha posto come obiettivo strategico il riconoscimento della cultura quale «fattore di sviluppo» economico e sociale, oltre che morale e civile, dei territori regionali.

Le molteplici relazioni che legano i beni culturali alle attività e ai servizi culturali, ai beni ambientali e paesaggistici (come ampiamente riconosciuto anche a livello normativo con il Codice dei beni culturali e paesistici del 2004), alle attività economiche e sociali, hanno condotto all'avvio di progetti di valorizzazione di beni e di promozione culturale finalizzati alla valorizzazione dei territori. Tutto ciò ha posto però in evidenza la carenza, sia interna alla Regione sia tra i soggetti pubblici e privati che investono in cultura, di una «cultura» della misurazione dell'impatto, in particolare dell'impatto economico degli interventi culturali, che consenta di dare valore economico agli interventi pubblici, quantificando i benefici economici degli investimenti culturali e individuandone i soggetti che ne traggono benefici.

È stata così intrapresa un'attività di ricerca triennale con l'obiettivo, coerente col ruolo regionale di governo e di indirizzo, di sviluppare e diffondere una cultura della misurazione in campo culturale che consenta, in considerazione della progressiva riduzione delle risorse pubbliche a disposizione, la confrontabilità delle decisioni e il monitoraggio degli obiettivi, la possibilità di verificare in fase di pianificazione dove allocare più efficacemente le risorse e di valutare a posteriori gli effetti sul territorio dell'investimento in cultura.

Obiettivi dell'attività di valutazione

La ricerca ha avuto l'obiettivo di progettare, realizzare e testare un set di indicatori di valutazione d'impatto e identificare una procedura chiara e replicabile,

utilizzabile dagli amministratori locali come supporto alle decisioni e come strumento di valutazione e controllo di obiettivi e politiche di investimento.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

Le ricerche svolte hanno messo a punto un modello di analisi di impatto economico e strategico che, mediante l'analisi input-output e l'individuazione di opportuni moltiplicatori², quantificasse gli impatti totali, quali somma di tre effetti: diretto, indiretto e indotto.

L'impianto metodologico proposto è costruito sull'ipotesi che sia possibile calcolare, oltre alla spesa diretta delle istituzioni/soggetti organizzatori e dei visitatori attratti da un evento culturale (biglietti d'ingresso, trasporti, spese per pernottamenti, ristorazione, acquisti di oggettistica e souvenir, shopping, acquisti di altri servizi culturali), anche la spesa indiretta, ovvero la quantità di denaro spesa dalle imprese per acquistare dai grossisti i beni e i servizi destinati ai turisti, mediante l'uso di modelli economici e la derivazione, da essi, di moltiplicatori.

Le analisi di impatto calcolano anche un terzo round di effetti: l'attivazione di un nuovo evento culturale e l'incremento delle attività economiche correlate consente ai residenti e a quanti in qualche modo ne sono direttamente o indirettamente coinvolti di introitare redditi aggiuntivi, che essi spendono come preferiscono, spesso in misura consistente, nell'area in cui risiedono. È questo reddito differenziale e la conseguente spesa in beni di consumo e di servizi, a costituire il terzo livello indotto, che va a sommarsi con i due precedenti, per determinare il valore finale dell'impatto economico provocato dall'esistenza di una manifestazione.

La metodologia proposta nella ricerca è stata approfondita e applicata concretamente in due casi studio: il *Festivaletteratura* di Mantova e la mostra «*Gauguin-Van Gogh. L'avventura del colore nuovo*» (22 ottobre 2005 – 26 marzo 2006) al Museo di Santa Giulia a Brescia.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito delle ricerche IReR *Attività di studio e ricerca per l'Osservatorio Culturale 2005. Strumenti e sviluppo di nuove competenze per le politiche culturali regionali* (Cod. IReR 2005B042), *Metodologie di valutazione di impatto degli interventi culturali. II fase* (Cod. IReR 2006B001), e *Completamento del sistema di valutazione di impatto economico degli interventi culturali* (Cod. IReR 2008A011) su incarico della Direzione generale Culture, identità e autonomie della Lombardia di Regione Lombardia (Rapporti finali di ricerca maggio 2006, dicembre 2006 e aprile 2009).

² I moltiplicatori rappresentano e sintetizzano l'entità degli effetti secondari (effetti indiretti più effetti indotti). Un moltiplicatore pari a 2.0, per esempio, significa che per ogni euro percepito direttamente a fronte della spesa di un turista o di un visitatore, un altro euro di spesa viene generato all'interno dell'area attraverso l'effetto indiretto o l'effetto indotto.

Valutazione degli apprendimenti nel sistema di istruzione e formazione professionale

di Gian Franco Lucini e Tiziana Pedrizzi

Area/ambito

Sociale – Istruzione e formazione professionale

Periodo

2005-2009

Descrizione dell'esperienza

A partire dall'anno 2005 in Lombardia sono state realizzate prove standardizzate multidisciplinari (predisposte centralmente dalla Direzione generale Istruzione formazione e lavoro), oggetto di un monitoraggio sistematico finalizzato alla misurazione degli apprendimenti raggiunti dagli studenti della formazione professionale e alla creazione di una banca dati prove, validate secondo una particolare metodologia (Rasch) utilizzata per l'analisi statistica e comparativa. Anche per garantire il pieno raggiungimento di questi obiettivi le prove multidisciplinari vengono predisposte centralmente.

L'esperienza qui presentata consiste nelle attività di preparazione, somministrazione, analisi e diffusione della valutazione degli apprendimenti degli allievi, attraverso la prova multidisciplinare, negli esami di qualifica al termine dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale.

Tali azioni si inseriscono nello sviluppo della sperimentazione della Regione Lombardia relativa ai percorsi di offerta di istruzione e formazione professionale, previsti nel Protocollo di Intesa tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Regioni. Si collocano, inoltre, come una sorta di anticipazione delle attività che saranno svolte dal Valutatore Indipendente, previsto dalle leggi regionali 22/2006 («Il mercato del lavoro in Lombardia») e 19/2007 («Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia»).

Obiettivi dell'attività di valutazione

Gli obiettivi dell'attività di valutazione possono essere sintetizzati nei seguenti:

- offrire strumenti di valutazione degli apprendimenti di base degli allievi dei percorsi di istruzione e formazione professionale regionale. Accanto al tradizionale focus sulla formazione di carattere professionalizzante si è infatti verificato negli ultimi anni un mutamento del quadro normativo (obbligo formativo) e l'innalzamento delle esigenze del mondo del lavoro e della so-

cietà concernenti l'alfabetizzazione di base. Si è resa perciò necessaria una innovazione nell'offerta formativa in questo senso, con la conseguente ricaduta sulle prove di verifica finale;

- definire una modalità di accertamento delle competenze di base degli allievi coerente con le tendenze più avanzate internazionali, interpretando in modo anticipatorio l'applicazione della l. 53/2003, art. 3;
- affiancare alla valutazione interna degli insegnanti valutazioni comuni a tutti gli studenti, corrette in modo attendibile, sulle aree di competenze strumentali cruciali.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

La modalità utilizzata è stata quella di costruire una Prova d'esame impostata secondo criteri comuni ai diversi settori formativi, basata su: a) una Prova multidisciplinare unica (per l'area culturale), b) un Colloquio e c) una Prova tecnico-professionale diversificata, ma costruita e valutata secondo standard e format comuni al settore.

L'intervento, a cura dell'Agenzia Regionale Istruzione Formazione Lavoro (ARIFL), è stato articolato, sia per gli esami finali del terzo che del quarto anno, attraverso:

- la predisposizione delle prove a partire dalla banca prove già esistente da banche prove internazionali (PISA, INVALSI, NAEP, TIMSS etc.) oltre che creazione di nuove prove;
- la somministrazione e recezione dei risultati delle prove attraverso l'utilizzo di strumenti informatici che assicurano un maggiore livello di attendibilità e riservatezza;
- l'analisi dei risultati attraverso la metodologia in uso nelle valutazioni standardizzate internazionali (analisi di Rasch) che consente sia di validare l'adeguatezza e correttezza delle prove attraverso l'analisi delle risposte, che di collocare in graduatoria le performance degli studenti, dei loro gruppi di apprendimento e delle istituzioni all'interno delle quali si trovano.

Sintesi dei risultati

L'attività di valutazione ha ricoperto carattere sperimentale nella prima fase 2004-2007 e in coerenza con gli esiti positivi della stessa è quindi stata collocata in via definitiva nella normativa di riferimento a partire dall'anno formativo 2008-2009. Al termine dell'anno formativo 2007-2008 sono stati monitorati i risultati di 6.198 studenti.

La ricaduta dei risultati della valutazione è già definita a priori nel 30% del valore totale della prova di esame dalle indicazioni regionali in vigore.

La ricaduta della valutazione degli apprendimenti di base degli studenti sulla valutazione degli Enti non è stata finora messa a tema, anche in relazione alla necessità di attivare a questo fine misure di valore aggiunto e al fatto che questa valutazione copre solo una parte della mission formativa dei centri.

È in corso di sviluppo la predisposizione di uno strumento applicativo, che costituisca una banca prove cui attingere per il proseguimento negli anni futuri della attività. In tale modo sarà possibile un continuo aggiornamento e riutilizzo delle prove, non tanto ai fini di limitazione dei costi quanto ai fini di comparabilità, sia nel tempo che fra popolazioni diverse (PISA, INVALSI e valutazioni nazionali di altri Paesi).

L'esperienza è stata raccolta e presentata nel testo *Valutazione degli apprendimenti in Regione Lombardia*, a cura di Gian Franco Lucini e Massimo Frascini, Edizioni Guerini e Associati, Milano.

Impatto della grande distribuzione sulla piccola e media impresa

di Guido Gay

Area/ambito

Economica/Commercio

Periodo

2006¹

Descrizione dell'esperienza

L'attività di ricerca è stata sviluppata a partire da una valutazione effettuata in sede di Rapporto IReR di legislatura 2005 (<http://www.rapportoirer2005.it/>), in cui, sulla base di metodi indiretti, si stimava che ogni 1.000 mq aggiuntivi di grande distribuzione organizzata (GDO) implicassero la chiusura di un numero di negozi di vicinato compreso tra i 20 e i 25.

Obiettivi dell'attività di valutazione

Nell'attività di valutazione si è voluto verificare, sulla base di sette casi di studio, se le dinamiche delle chiusure degli esercizi di vicinato in un congruo periodo (cinque anni) dopo l'apertura di un centro commerciale fossero compatibili con la valutazione effettuata in sede di Rapporto IReR di legislatura 2005².

È da notare l'immediata rilevanza anche politica di queste valutazioni: nel nuovo millennio buona parte del dibattito tra i rappresentanti degli interessi si è focalizzato proprio sull'impatto negativo della modernizzazione commerciale sulla piccola distribuzione.

Le proposte di aggregazione commerciale in «Distretti del commercio», sviluppate nel corso della VIII legislatura, partono proprio dalla considerazione che entità territoriali in cui i singoli operatori condividano i costi, operando come dei veri e propri «centri commerciali naturali», potrebbe contribuire alla sostenibilità di lungo periodo del commercio di vicinato.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'analisi degli effetti derivanti dall'apertura delle grandi strutture selezionate sulla piccola e media distribuzione è stata realizzata attraverso il metodo induttivo, ovvero studiando l'andamento dell'offerta commerciale di piccola e media dimensione nell'arco di un periodo indicativo di 10 anni. In particolare, la metodologia ha previsto i seguenti passaggi:

- l'individuazione del trend della rete distributiva precedente l'apertura del centro commerciale: studio dell'andamento dell'offerta commerciale di piccola e media dimensione (in termini di saldo tra aperture e chiusure) nell'arco di un quinquennio prima dell'apertura della grande struttura;
- la verifica delle variazioni del trend della rete distributiva dopo l'apertura della grande struttura riconducibili all'ingresso del nuovo competitor: studio dell'andamento dell'offerta commerciale di piccola e media dimensione (in termini di saldo tra aperture e chiusure) nell'arco di un quinquennio dopo l'apertura della grande struttura.

L'analisi è stata articolata secondo le seguenti fasi:

- selezione dei casi di studio (Tabella 1)³;
- definizione del bacino commerciale e dell'arco temporale di riferimento;
- ricostruzione della dinamica della piccola e media distribuzione commerciale nel bacino e nel periodo considerati;
- stima dell'impatto dell'apertura della grande struttura di vendita sulla dinamica della piccola e media distribuzione nel bacino e nel periodo considerati.

Tabella 1 | Casi di studio selezionati

Centro commerciale	Comune	Insegna ipermercato	Classe dimensionale	Localizzazione
Curno	Curno (BG)	Auchan	>= 15.000 mq	Cintura urbana
Carrefour	San Giuliano Milanese (MI)	Carrefour	>= 15.000 mq	Cintura urbana
Fuentes	Piantedo (SO)	Iperal	< 15.000 mq	Extra urbana
Bennet	Mortara (PV)	Bennet	< 15.000 mq	Extra urbana
I Laghi	Erba (CO)	Bennet	< 15.000 mq	Extra urbana
Gran Rondò	Crema (CR)	IperCoop	< 15.000 mq	Extra urbana
Il Triangolo	Mazzano (BS)	Auchan	>= 15.000 mq	Extra urbana

Fonte: elaborazione IReR su Banca dati delle leggi regionali della Lombardia

Sintesi dei risultati della valutazione

Concentrando l'attenzione sui punti vendita di piccole dimensioni, si rilevano effetti quantitativi pressoché analoghi nei comparti analizzati: l'impatto in termini di chiusure/mancate aperture oscilla tra 1 e 6 punti di vendita ogni 1.000 mq di superficie attivata nel centro commerciale sia nel comparto alimentare che in quello non alimentare (una volta escluso il caso anomalo di Erba per l'alimentare).

Per quanto concerne le medie strutture di vendita, l'impatto misurato in termini quantitativi risulta modesto e oscilla, in entrambi i comparti analizzati, tra 0 e 1 punto di vendita ogni 1.000 mq di superficie di vendita attivata nel centro commerciale.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito delle ricerche IReR *Impatto della grande distribuzione sulla piccola e media: verifiche sul campo* (Cod. IReR 2005B012) e *Impatto della grande distribuzione sulla piccola e media: verifiche sul campo. Estensione della ricerca e integrazione con il tema della domanda, distribuzione e diffusione della stampa quotidiana e periodica* (Cod. IReR 2005B013) su incarico della Direzione generale Commercio, fiere e mercati di Regione Lombardia (Rapporti finali di ricerca, dicembre 2005 e maggio 2006).

² IReR (2005), *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze*, Guerini e Associati, Milano in <http://www.rapportoierer2005.it/>

³ I casi di studio sono stati selezionati in funzione dei seguenti criteri: *i*) ridotta sovrapposizione del bacino di attrazione della grande struttura considerata con quello di altri poli di offerta nell'arco temporale considerato; *ii*) dimensione della grande struttura di vendita: poli commerciali con superficie di vendita maggiore di 15.000 mq e poli commerciali con superficie di vendita minore di 15.000 mq; *iii*) localizzazione della grande struttura di vendita: poli commerciali localizzati nella cintura urbana di capoluoghi e poli commerciali localizzati in aree extraurbane.

Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale

di Federico Rappelli e Cecilia Chiesa

Area/ambito

Sociale

Periodo

L'attività di valutazione è stata sviluppata in due fasi:

- luglio 2006 – luglio 2007;
- ottobre 2007 – novembre 2008¹.

Descrizione dell'esperienza

L'esperienza è stata promossa con lo scopo di valutare l'impatto indiretto sullo sviluppo locale dei progetti attivati nell'ambito del Programma di Iniziativa Comunitaria Equal, che intendeva sperimentare politiche innovatrici nell'ambito della Strategia europea dell'occupazione.

La prima fase ha proposto un set di indicatori con i quali poter verificare in che misura le politiche sociali finanziate con fondi comunitari abbiano prodotto impatti che si sono diffusi in termini spaziali (in altri contesti), istituzionali (in altre realtà amministrative) o temporali.

La seconda fase ha testato e sperimentato gli indicatori individuati nella prima fase su alcuni progetti Equal, allo scopo di valutare l'impatto indiretto delle politiche sociali – agite attraverso i progetti Equal – sui territori interessati.

Obiettivi dell'attività di valutazione

L'obiettivo dell'attività di valutazione, è stato quello di proporre uno strumento di analisi delle politiche sociali in grado di offrire criteri di valutazione dell'impatto replicabili.

I principali quesiti ai quali la prima fase della ricerca ha inteso dare una risposta sono stati i seguenti: a) Posto che gli interventi di sviluppo (in questo specifico caso il programma di iniziativa comunitaria Equal) diano luogo ad una serie di effetti diretti (valutati in fase di monitoraggio e valutazione), quali sono e come è possibile misurare gli effetti indiretti che gli interventi producono sul territorio? b) Quali «fattori di contesto» influiscono sugli impatti di un intervento di sviluppo?

L'obiettivo della seconda fase è stato quello di verificare se il set di indicatori individuato al termine della prima fase disponesse delle caratteristiche necessarie a definirlo un dispositivo valido a effettuare una diagnosi di sviluppo locale,

rispondendo ai seguenti quesiti: a) Come è possibile dare conto dei risultati prodotti da una politica sociale integrata su un determinato territorio? b) Come è possibile rilevare gli effetti ampi, ossia legati non solo alla progettualità diretta, ma anche geograficamente o temporalmente riconducibili ad essa?

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

Sia nella prima che nella seconda fase della ricerca l'approccio utilizzato ha inteso integrare tecniche di analisi di tipo qualitativo con tecniche di analisi quantitative.

Le tecniche più di tipo qualitativo sono state utilizzate in particolar modo per quanto riguarda la fase di indagine dei casi studio, che sono stati selezionati fra i 18 progetti della prima fase di Equal (2001-2005).

L'utilizzo delle tecniche di tipo quantitativo ha riguardato soprattutto l'individuazione del set di indicatori.

Complessivamente le principali tecniche utilizzate sono state:

- analisi desk (analisi documentale) per la contestualizzazione del tema (programma Equal, progetti approvati nelle due fasi, sviluppo locale, indicatori di impatto) e la costruzione di matrici di lettura dei progetti;
- studi di caso attraverso i quali indagare 5 progetti selezionati nella prima fase (e 15 nella seconda), approfonditi tramite interviste; la raccolta di dati necessari a testare il set di indicatori, effettuata mediante interviste telefoniche con alcuni valutatori (selezionati su base tematica) dei progetti selezionati; alcuni focus group (territoriali) che hanno visto protagonisti i capofila e i partner dei progetti selezionati; alcune interviste telefoniche a beneficiari diretti o indiretti dei progetti.

Sintesi dei risultati della valutazione

Come risultato finale dell'attività è stato reso disponibile un set di indicatori di impatto indiretto delle politiche sullo sviluppo locale, corredato da una guida metodologico-operativa per l'utilizzo dello strumento, la raccolta dei dati e la loro lettura analitica.

Il set di indicatori costruito: a) si basa su alcuni fondamenti teorici del concetto di sviluppo locale e sulle informazioni e esperienze vissute raccolte tramite le interviste ai testimoni privilegiati; b) tiene conto dell'eterogeneità dei temi affrontati dai vari progetti e della specificità dei casi studio selezionati; c) è costituito da indicatori che cercano di risalire quanto più possibile in generalità per costruire un set ampio e flessibile, da poter utilizzare per analizzare l'impatto sullo sviluppo locale non solo dei progetti Equal, ma anche di altre politiche sociali territoriali e integrate; d) è di tipo quali/quantitativo.

Poiché gli effetti indiretti delle politiche hanno carattere prevalentemente immateriale (reti di relazioni, instaurarsi di rapporti di fiducia reciproca, sviluppo del capitale sociale) e gli strumenti elaborati nell'ambito della ricerca per cogliere tali impatti (e quindi tali aspetti immateriali) sono stati di tipo

prevalentemente qualitativo, la parte più complessa resta poi quella dell'interpretazione da parte del valutatore dei dati raccolti.

Dai progetti è emerso che spesso, nonostante sia prevista la costituzione di partenariati attivi, a «fare la differenza» per il successo o meno di uno o dell'altro progetto siano individui singoli (o piccoli gruppi di individui), portatori di competenze e di un grado elevato di interesse/conoscenze/spinta all'azione su determinati temi, che trasmettono agli altri attori del progetto. In tal modo il territorio resta arricchito per il futuro di un *humus* fertile per la promozione di nuove attività e per la loro buona riuscita. La costituzione di tali reti dovrebbe, inoltre, diminuire le difficoltà di replicabilità delle buone prassi e di metodi che hanno avuto successo in determinati luoghi, diminuendo in parte il fattore di soggettività che poteva essere dato (oltre che dal contesto di riferimento) dalla presenza o meno di uno di quei soggetti punti di riferimento centrale/responsabili del successo.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito delle ricerche IReR *Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale* (Cod. IReR 2006B023) e *Valutazione del programma di iniziativa comunitaria Equal e del suo impatto sullo sviluppo locale. Fase II – Sperimentazione del set di indicatori di impatto sullo sviluppo locale individuato sulla base dei PIC Equal* (Cod. IReR 2007B030) su incarico della Direzione generale Famiglia e solidarietà sociale di Regione Lombardia (Rapporti finali di ricerca settembre 2007 e dicembre 2008).

Codice etico-comportamentale per le aziende sanitarie pubbliche lombarde

di Paolo Vignali

Area/ambito

Sociale/Sanità

Periodo

Aprile – dicembre 2008¹.

Descrizione dell'esperienza

In seguito all'emanazione del d.lgs. 231/2001 («Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica»), Regione Lombardia ha dato avvio a un processo volto all'individuazione di modelli organizzativi uniformi su tutto il territorio regionale che rendano più efficace i sistemi di controllo gestionale delle aziende sanitarie lombarde. In modo particolare, una delle tematiche centrali in questo processo è rappresentata dall'identificazione di un Codice etico interno alle singole strutture sanitarie lombarde.

Le prime esperienze di ricerca in questo settore sono state sviluppate da IReR nel biennio 2005-2006, portando alla formulazione di Linee Guida Regionali su questa tematica, emanate da Regione Lombardia con la DGR VIII/3776 del 13 dicembre 2006.

Nel corso del 2008 il processo di acquisizione del Codice etico-comportamentale nelle aziende sanitarie lombarde non si era però ancora del tutto concluso ed era apparso perciò opportuno supportare le singole strutture e gli organismi regionali di controllo nelle fasi operative del progetto, al fine di consentire una più rapida ed efficiente adozione del suddetto strumento.

Obiettivi dell'attività di valutazione

Le attività di ricerca hanno pertanto inteso verificare la possibilità che, all'interno di ciascuna azienda sanitaria lombarda, vengano adottate le Linee Guida Regionali sulla formulazione di un Codice etico-comportamentale, attraverso l'individuazione di organismi intra-aziendali (i Comitati di Valutazione – CdV) deputati alla sua elaborazione e aggiornamento, tramite la predisposizione di opportuni strumenti operativi e di monitoraggio a livello degli organismi regionali preposti al controllo.

Per raggiungere questo obiettivo si è cercato di rendere uniformi su tutto il territorio le attività di verifica svolte dai CdV, definendo a livello regionale

alcune raccomandazioni tecnico-professionali, a cui i Comitati devono attersi nella fase di svolgimento del loro incarico.

Obiettivo finale della ricerca è stato quello di favorire il continuo miglioramento delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie lombarde, inserendo strumenti di valutazione e controllo nel rispetto, però, delle peculiarità di ciascuna delle 44 aziende sanitarie pubbliche presenti sul territorio regionale.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'attività di supporto e valutazione dell'applicazione del Codice etico si è strutturata in fasi sviluppate in maniera parallela.

Inizialmente si è proceduto a istituire una commissione centrale dedicata alla stesura di indicazioni operative (*Raccomandazioni Professionali*) per il corretto funzionamento dei Comitati di Valutazione intra-aziendali. Successivamente il gruppo di ricerca ha sviluppato alcuni strumenti di supporto alle direzioni strategiche delle aziende sanitarie per le attività di aggiornamento del proprio Codice etico. Ogni singola direzione strategica aziendale ha individuato al proprio interno un gruppo di lavoro incaricato del continuo monitoraggio del Codice etico-comportamentale attraverso il processo di analisi dei rischi.

Individuati i rischi per ogni processo aziendale, si è proceduto, all'interno delle singole aziende, a individuare e correggere gli eventuali gap (di controllo, di procedura o di formazione) alla base del rischio. Si sono inoltre analizzati i conflitti di responsabilità o situazioni di eccessiva concentrazione di responsabilità all'interno delle aziende, al fine di diffondere tra gli operatori una maggiore consapevolezza nei confronti delle responsabilità derivanti dai propri compiti quotidiani. Tramite questo strumento, nel caso in cui vengano rilevate situazioni di potenziale conflitto (per una o più attività e/o funzioni), le aziende si devono attivare per capire quali sono le cause che le hanno generate e se necessario predisporre gli appositi piani di azione per colmare il gap riscontrato.

Infine, nell'ultima fase della ricerca, è stato elaborato un sistema di monitoraggio dell'attività dei CdV, costruito sui contenuti delle *Raccomandazioni Professionali*.

Sintesi dei risultati della valutazione

La stesura delle *Raccomandazioni Professionali* ha permesso di sviluppare una maggiore consapevolezza del ruolo dei Comitati di Valutazione, dando indicazioni operative per tutti i loro componenti. I CdV hanno ora gli strumenti minimi necessari a monitorare il Codice etico-comportamentale dell'azienda in cui operano, valutando efficacia ed efficienza dell'analisi dei rischi e delle procedure implementate, pianificando la loro azione secondo criteri comuni e riportando uniformemente i contenuti della loro attività.

È stato inoltre predisposto un cruscotto online dove vengono caricati i contenuti degli incontri e delle verifiche dei CdV e che permetterà, una volta im-

plementato, l'analisi dell'attività dei CdV attraverso una rappresentazione sintetica di quanto da loro svolto. Questo sistema risulta estremamente utile per individuare le best practice portate avanti da alcuni organismi aziendali.

L'analisi dei rischi intra-aziendali condotta nell'ultima parte della ricerca, ha permesso di individuare i rischi dovuti a gap di sistema e a gap della singola struttura, identificando in particolare le aree in cui potrebbe essere necessario un intervento a livello di sistema sulle tematiche trattate dal progetto.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR *Codice etico-comportamentale per le aziende sanitarie pubbliche lombarde: strumenti operativi e di monitoraggio* (Cod IReR 2008B038), in continuazione con la ricerca *Applicazione delle Linee Guida Regionali a tutte le Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere Lombarde per l'introduzione del Codice Etico* (Cod. IReR 2007B045), su incarico della Direzione generale Sanità di Regione Lombardia (Rapporti finali di ricerca dicembre 2007 e dicembre 2008).

Valutazione delle strutture di accoglienza residenziali per minori

di Roberta Bonini

Area/ambito

Sociale

Periodo

Settembre 2008 – settembre 2009¹.

Descrizione dell'esperienza

Analizzare la qualità relazionale di un intervento o di un servizio, ovvero l'insieme di elementi che lo rendono una buona pratica significa: esaminare l'efficienza, la coerenza e sostenibilità interna dell'intervento erogato, l'adeguatezza tra mezzi e fini; verificare in che modo gli interventi si dimostrano capaci di raggiungere lo scopo per cui sono stati implementati e rispondano al bisogno in modo efficace, valutando quest'aspetto anche in termini di miglioramento complessivo del benessere delle reti relazionali su cui interviene; interrogarsi circa gli attori che hanno progettato e realizzato l'intervento, verificando che siano state attivate le reti relazionali dei soggetti nel quadro di una progettazione a pieno titolo relazionale, partecipata in modo paritario da tutti gli attori; prendere infine in considerazione il modello culturale che giustifica lo scopo stesso dell'intervento.

Obiettivi dell'attività di valutazione

La ricerca ha come oggetto la valutazione dei percorsi di attuazione delle policy lombarde in relazione agli interventi in favore dei minori allontanati dalle loro famiglie di origine. La ricerca ha in particolare analizzato la qualità relazionale dei servizi di accoglienze per minori.

L'obiettivo può essere scomposto in due livelli distinti e collegati:

- come definire la qualità relazionale in queste unità di offerta;
- a quale livello qualitativo si collocano i servizi in oggetto (comunità educative, comunità familiari, alloggi per l'autonomia).

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'oggetto dell'indagine è risultato particolarmente complesso e innovativo e ha richiesto l'impiego di una metodologia adeguata, testata nel corso dell'indagine tesa a individuare e a misurare indicatori di qualità relazionale.

I metodi utilizzati sono stati sia quantitativi (questionari) sia qualitativi (interviste).

Si è proceduto con la realizzazione di interviste in profondità a testimoni privilegiati (9) che hanno permesso di individuare alcuni nuclei essenziali degli indicatori di qualità relazionale, poi esplicitati in un questionario on line rivolto a tutte le strutture residenziali per minori (187 rispondenti).

Un questionario telefonico è stato somministrato agli enti gestori (133). Sono state raccolte anche informazioni su 97 minori. È stata, inoltre, approfondita la realtà territoriale di tre esperienze zonali (31 operatori intervistati) al fine di osservare la strutturazione delle rete tra servizi comunali e strutture residenziali.

Sintesi dei risultati della valutazione

La ricerca ha messo in luce da una parte la necessità di investire ulteriormente nello studio di metodi per la valutazione della qualità relazionale, dall'altro anche la complessità della misurazione di questo costrutto.

Dal punto di vista metodologico la ricerca ha affrontato, ma risolto solo parzialmente, la sfida dell'individuazione di indicatori solidi e condivisi di qualità, pur rappresentando una tappa decisiva nel processo conoscitivo circa la valutazione della qualità relazionale.

Nel merito la ricerca individua livelli di qualità relazionale diversi, una differenziazione della stessa tra le varie tipologie di strutture residenziali (è più diffusa tra le comunità familiari). Si rileva inoltre un certo coinvolgimento nei processi decisionali che riguardano il minore e una connessione della «qualità» delle strutture lombarde con quella auspicata a livello europeo dal Q4C (modello qualitativo europeo).

Emergono poi delle difficoltà nelle relazioni tra servizi territoriali e servizi residenziali ma il numero esiguo di casi analizzati non rendono possibili generalizzazioni.

È da sottolineare, infine, una scarsa attenzione al lavoro con le famiglie di origine e agli interventi preventivi che invece dovrebbero rappresentare il core di attività valutative di questo genere.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR *Rapporto annuale sulla prevenzione in Lombardia* (Cod. IReR 2008B029), su incarico della Direzione generale Protezione civile, prevenzione e polizia locale della Regione Lombardia (Rapporto finale di ricerca marzo 2010).

Valutazione dei servizi alla prima infanzia

di Roberta Bonini

Area/ambito

Sociale

Periodo

Settembre 2008 – settembre 2009¹.

Descrizione dell'esperienza

La ricerca presenta un quadro del funzionamento dei servizi alla prima infanzia e, indirettamente, degli effetti delle politiche della sussidiarietà in tale settore².

Obiettivi dell'attività di valutazione

L'attività si è proposta di identificare e misurare l'effetto di sussidiarietà, cioè quanto la pluralizzazione degli attori delle politiche impatta sulle scelte dei cittadini e sulla qualità dei servizi. È stato privilegiato in particolare il contesto delle politiche per la prima infanzia, rispetto alle quali si è ipotizzato che tale effetto sia presente e particolarmente significativo nel contesto lombardo.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'indagine è stata condotta attraverso interviste a rappresentanti e operatori dei servizi alla prima infanzia in quattro zone della regione, al fine di individuare elementi utili alla valutazione degli effetti delle politiche per la sussidiarietà.

I criteri di scelta delle zone derivano da una accurata analisi di contesto, che ha evidenziato le quattro aree di Cremona, Milano, Monza e Pavia, come adeguatamente esemplificative, per un'analisi qualitativa, della distribuzione sul territorio delle variabili rilevanti ai fini dell'indagine. Si è proceduto a una rilevazione dei dati di contesto e all'effettuazione di interviste semi-strutturate a tre livelli di stakeholder: responsabili istituzionali locali, operatori e rappresentanti dei servizi e utenza (costituita dai genitori).

Il modello valutativo proposto ha considerato come dimensioni:

- il funzionamento possibile delle politiche per la prima infanzia, tenendo conto degli obiettivi che si è posto il policy maker (*Program theory*) (bisogni cui intende rispondere sotto il vincolo delle risorse e dei valori e i risultati attesi);

- le ipotesi di funzionamento delle politiche e del contesto su cui si innestano (teorie del programma, dell'azione e dell'implementazione);
- attraverso le descrizioni e le interpretazioni degli stakeholder (ad esempio delega all'utente, cambiamento comportamenti, adattabilità delle strutture).

Legato a questo il modello valutativo proposto mirava a ricostruire:

- la *teoria dell'azione* di utenti/fruitori dei servizi: ovvero comprendere in che misura il loro comportamento (scelta tra le diverse modalità di realizzazione dei servizi per l'infanzia) fosse frutto di una scelta autonoma o fosse obbligato da fattori endogeni o esogeni. Tenere conto della teoria dell'azione prevede quindi un'indagine in merito alle motivazioni alla base dei comportamenti degli attori sociali;
- la *teoria della implementazione*: quanto alle scelte originarie delle famiglie (nella selezione del servizio) corrispondessero poi operatori qualificati e strutture/servizi adeguati. Studiando la teoria delle azioni degli stakeholder è possibile anche tenere in considerazione i meccanismi che si producono nei contesti (quanto i contesti influenzano gli attori, operatori o utenti? Quali meccanismi permettono il funzionamento dei servizi e quindi l'effettivo realizzarsi della sussidiarietà?).

Sintesi dei risultati della valutazione

La ricerca ha sottolineato gli effetti delle politiche regionali, in particolare il processo di *empowerment* che si è sviluppato potenziando i corpi intermedi e le associazioni familiari per la realizzazione di reti e servizi per la famiglia. È aumentato inoltre il numero di servizi offerti ed è stata ampliata la scelta per i cittadini e le famiglie. Aver sviluppato il mondo associativo ha inoltre permesso di individuare bisogni emergenti che le associazioni, meglio di altri soggetti, sono in grado di cogliere.

La ricerca ha però mostrato anche la differenziazione territoriale lombarda: questi aspetti sono presenti in modi diversi nei contesti locali, perché differenti sono le risorse sociali, economiche, le culture politiche e organizzative che caratterizzano i territori.

Note

¹ Attività realizzata nell'ambito della ricerca IReR *La riforma del welfare lombardo: valutazione d'impatto delle politiche* (Cod. IReR 2007B026), su incarico della Regione Lombardia (Rapporto finale di ricerca febbraio 2008).

² Si precisa che la ricerca non ha inteso assegnare una generalizzabilità statistica dei risultati alle altre zone della Lombardia, non contemplate nella rilevazione.

Analisi e sviluppo di indicatori di impatto relativi al Documento Unico di Programmazione 2000-2006

di Alessandro Sala

Area/ambito

Industria, PMI e Cooperazione

Periodo

Ottobre 2008 – giugno 2009¹.

Descrizione dell'esperienza

La ricerca nasce dall'esigenza di valutare gli effetti generati dalle azioni della programmazione comunitaria 2000-2006 nelle aree Obiettivo 2² della Lombardia, confrontandoli con quelli attesi e individuando le buone prassi. Tale attività è stata svolta in ottemperanza dall'art. 36 del Regolamento Generale (CE) 1260/1999, recante disposizioni sull'utilizzo dei Fondi strutturali dell'Unione europea.

Obiettivi dell'attività di valutazione

Gli obiettivi hanno riguardato:

- l'individuazione di un modello logico che consentisse di aggregare gli indicatori di risultato negli indicatori di impatto contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DocUP³), allo scopo di descrivere adeguatamente le ricadute generate dagli interventi realizzati su:
 - a) Sviluppo della competitività del sistema economico lombardo (Asse I);
 - b) Qualificazione e valorizzazione del territorio (Asse II);
 - c) Valorizzazione delle risorse ambientali (Asse III);
- la stima di 11 indicatori di impatto e l'analisi degli scostamenti dai valori obiettivo definiti dal DocUP per valutarne le cause e l'effettiva riuscita delle azioni finanziate.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

La quantificazione degli indicatori di impatto ha utilizzato i dati raccolti nel portale web *Ob2monitor*, banca dati contenente gli indicatori di realizzazione e di risultato relativi a tutte le misure del DocUP Obiettivo 2 2000-2006.

Poiché ciascun Asse era composto di più Misure⁴, a ciascuna delle quali erano assegnati molteplici indicatori di risultato, è stato necessario individuare il contributo di ciascuna Misura al conseguimento degli obiettivi dell'Asse.

Per questa ragione sono state condotte interviste con i responsabili di Misura, che hanno permesso di acquisire altra documentazione utile all'elaborazione degli indicatori di impatto. In questo modo è stato possibile riclassificare e aggregare gli indicatori di risultato, in modo logico e funzionale, in relazione agli indicatori di impatto di ogni Asse.

Sintesi dei risultati della valutazione

Per quanto riguarda la quantificazione degli indicatori di impatto, la prima difficoltà è stata la mancanza di una definizione degli stessi all'interno del DocUP, nel quale erano riportati unicamente la denominazione degli indicatori, la loro unità di misura e i valori obiettivo, senza alcuna indicazione sulle modalità di calcolo, sui contributi delle singole Misure e sulle variabili di risultato e realizzazione ad essi riconducibili.

Inoltre, la quantificazione degli indicatori di impatto tramite aggregazione degli indicatori di risultato è stata resa difficoltosa dalla mancanza di un esplicito legame logico fra le due tipologie di indicatori, motivo per cui è stato possibile ricostruire poche corrispondenze. Come conseguenza di ciò, alcuni indicatori di impatto non hanno trovato adeguati indicatori di risultato su cui basarsi, per cui si è dovuti ricorrere, a volte, a riclassificazioni forzate, altre, a indicatori di realizzazione.

Va anche rilevato che il sistema *Ob2monitor* è stato principalmente concepito come strumento amministrativo, per cui l'aggiornamento delle informazioni in esso contenute è stato svolto in maniera scrupolosa solo in relazione ai campi prettamente «procedurali» e «finanziari», mentre lo stesso non può dirsi per il monitoraggio degli indicatori di risultato necessari per il calcolo degli indicatori di impatto. Questo è imputabile alla mancanza di un obiettivo esplicito per i responsabili di Misura a garanzia della completezza e dell'affidabilità delle informazioni raccolte.

Il tentativo di sopperire alle lacune sopra evidenziate (mancanza di uno schema logico e carenza o scarsa affidabilità dei dati a disposizione) ricorrendo a indicazioni qualitative fornite dai responsabili di Misura non è stato possibile a causa del cambio di numerosi di essi, la maggior parte dei quali non aveva sufficiente memoria storica per valutare l'efficacia delle misure e documentare l'impostazione/modifica dei bandi e la ripartizione delle risorse.

Sono state invece molto efficaci le integrazioni qualitative raccolte attraverso una serie di studi di caso effettuati su alcune imprese beneficiarie, che hanno permesso di approfondire e dettagliare le molteplici ricadute del DocUP sulla dinamica delle aziende.

Il ricorso a indicazioni qualitative è stato necessario per precisare elementi altrimenti non rilevabili tramite l'analisi quantitativa, che richiede un lasso temporale più ampio per evidenziare variazioni significative su fattori strutturali e operativi dell'azienda e sulle sue performance economiche.

Nell'attività di valutazione non è stato possibile effettuare un'analisi dell'efficienza delle Misure, poiché le risorse impiegate per ogni singolo provvedimento non sono state espressamente ripartite per il raggiungimento di ogni singolo risultato.

In fase di programmazione sarebbe pertanto opportuno individuare un criterio per la ripartizione delle risorse complessivamente stanziato sul conseguimento dei diversi obiettivi, in modo da poter calcolare gli indici di efficienza e ricavare il costo per ottenere ciascuna «unità» (incremento percentuale, kilometro, persone assunte) di obiettivo.

Occorre, infine, sottolineare che la valutazione dell'impatto degli interventi contemplati dal DocUP Obiettivo 2 2000-2006 non ha prodotto una stima dell'effetto netto della politica, in quanto non è stato possibile disporre di un affidabile gruppo di controllo a costi sostenibili e in tempi ragionevoli.

Questo limite metodologico non è da imputarsi alla ridotta capacità di analisi, bensì al processo di definizione degli interventi in quanto è possibile disporre di un gruppo di controllo affidabile solo se esso è stato costruito nella stessa circostanza in cui vengono individuati i beneficiari. Il processo di erogazione dei fondi e di approvazione dei progetti dovrebbe quindi essere accompagnato dalla costruzione di un insieme di «soggetti di controllo», da individuare con modalità differenti in funzione della numerosità ed eterogeneità dei soggetti beneficiari, e dei criteri di assegnazione dei contributi.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR *Analisi e sviluppo di indicatori di impatto relativi al Documento Unico di Programmazione 2000-2006* (Cod. IReR 2008B078), su incarico della Direzione generale Industria, PMI e cooperazione di Regione Lombardia (Rapporto finale di ricerca giugno 2009).

² Si tratta di sette aree, ottenute dal raggruppamento di Sistemi Locali del Lavoro, per un totale di 240 comuni, disposte ai margini del territorio regionale e del sistema economico e per questo caratterizzate da declino industriale (2 aree) o declino agricolo (le rimanenti).

³ Il DocUP Obiettivo 2 rappresenta il principale strumento di programmazione comunitaria del periodo 2000-2006 che la Regione Lombardia ha predisposto per supportare le aree deboli del suo territorio. Approvato con Decisione della Commissione (2001) 2878 del 10/12/2001, è stato rivisto a seguito della revisione di metà periodo e approvato con decisione della Commissione (2004) 4592 del 19.11.2004

⁴ 11 Misure per l'Asse I, 5 Misure per l'Asse II e 5 Misure per l'Asse III.

Monitoraggio della legge regionale per la competitività delle imprese

di Antonio Dal Bianco

Area/ambito

Economica/ Industria

Periodo

Ottobre 2009 – aprile 2010¹.

Descrizione dell'esperienza

L'attività di valutazione era finalizzata alla redazione della relazione sull'attuazione della l.r. 1/2007 («Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia») che la Giunta deve sottoporre al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 3.4.

Le attività hanno riguardato il censimento delle azioni regionali realizzate nell'ambito della l.r. 1/2007: undici Direzioni generali coinvolte e oltre 20.050 provvedimenti censiti.

L'art. 3 prevede che per ogni azione vengano individuate alcune informazioni, quali le risorse stanziare ed erogate, gli investimenti attivati, i beneficiari, oltre a indicatori di impatto economico delle iniziative. Tali obiettivi non sono, con il sistema informativo attuale, raggiungibili. Si è perciò ripiegato su una relazione di mera rendicontazione delle attività svolte.

Vi è poi una difficoltà di ordine tecnico : la relazione annuale dovrebbe riferirsi ad azioni approvate nell'anno di riferimento, ma quasi mai le azioni approvate nell'anno si concludono entro il 31 dicembre. Nella stesura della relazione si è optato quindi per adottare il criterio delle risorse stanziare, non il criterio della spesa.

Alcuni di questi problemi stanno trovando una soluzione, attraverso la Cabina di regia sulla competitività (un coordinamento tra le Direzioni generali dell'area competitività che permette di predisporre il piano unitario delle azioni regionali a sostegno della competitività); il progetto di raccolta informatizzata dei bandi relativi alla l.r. 1/2007 e lo sviluppo della banca dati *de minimis*.

Obiettivi dell'attività di valutazione

L'art. 3.4 prevede di conoscere gli impatti dei provvedimenti approvati, oltre alle informazioni sullo stato di attuazione (risorse e beneficiari), con l'obiettivo di rendere conto delle attività della Giunta regionale a sostegno della competitività delle imprese e del territorio lombardo.

L'attività di valutazione si muove, quindi, in questo perimetro: necessità di restituire un'informazione esauriente a un organo di controllo in assenza di

supporto informativo adeguato a rispondere ai requisiti della legge e (aggiungo io) con risorse inadeguate. In questo contesto la relazione sullo stato di attuazione della l.r. 1/2007 ha privilegiato l'aspetto comunicativo, in attesa di poter sviluppare un rapporto di valutazione vero e proprio.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'attività è stata sviluppata attraverso la raccolta di informazioni e dati di base sulle azioni intraprese da Regione Lombardia per la competitività, con un confine non ben definito e un allargamento alle azioni che hanno in linea generale a che fare con le imprese (spesa per infrastrutture, ricerca sanitaria, *green economy*, bandi per innovazione, doti etc).

I dati sui provvedimenti di attuazione della l.r. 1/2007 sono stati messi a disposizione dalla Direzione centrale Programmazione integrata che nel 2009 aveva avviato una sistematica raccolta delle delibere e dei decreti dirigenziali. Tali dati sono stati poi discussi e validati dalle singole Direzioni generali. Tale verifica si è resa necessaria per raccogliere informazioni sullo stato di attuazione, sulle spese e sui beneficiari delle singole azioni che sono in capo alle singole Direzioni o agli enti del Sistema regionale.

Ai Direttori generali delle undici Direzioni coinvolte è stata poi somministrata una breve intervista con la finalità di raccogliere le prospettive di azione della Direzione stessa.

Sintesi dei risultati della valutazione

Non è possibile, allo stato attuale, arrivare a una valutazione puntuale degli interventi regionali di attuazione della l.r. 1/2007. Sono numerosi (oltre 200) e diversificati. Ciò non toglie che si possa arrivare a una valutazione complessiva dell'azione regionale di sostegno alle imprese e al sistema produttivo nel suo complesso, anche alla luce della difficile situazione venutasi a creare con l'inasprirsi della crisi produttiva nel corso del 2009.

L'amministrazione regionale ha, infatti, stanziato quasi 2 miliardi di euro a favore delle imprese, raddoppiando l'impegno rispetto al 2008. Oltre all'entità, l'azione di sostegno si è caratterizzata anche per la qualità complessiva, in forza anche del raccordo sviluppato con le politiche nazionali. Salvaguardia dell'occupazione, rilancio degli investimenti pubblici e intervento sulle garanzie sono i pilastri dell'azione regionale che hanno permesso di attutire gli effetti negativi della crisi economica internazionale.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR *Analisi degli interventi attuati da Regione Lombardia ai sensi della l.r. 1/2007* (Cod. IReR 2009B071), su incarico della Direzione centrale Programmazione integrata di Regione Lombardia (Rapporto finale di ricerca aprile 2010).

Durata delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale

di Guido Gay

Area/ambito

Territorio

Periodo

2009¹

Descrizione dell'esperienza

La durata delle procedure pubbliche ha, come noto, un forte impatto sulla società e il sistema economico.

La ricerca ha analizzato la durata delle procedure di Valutazione di Impatto Ambientale regionale (VIA regionale), estratte dal sistema informativo regionale, relativamente a tutti i progetti depositati tra il 1998 e la fine del 2008.

Obiettivi dell'attività di valutazione

L'attività ha analizzato la durata delle procedure VIA regionale nel tempo. In particolare, si è verificato che esiste una correlazione tra la durata mediana delle procedure in un anno e il loro numero, un'indicazione (a parità di altre condizioni) di un imperfetto adeguamento delle risorse umane destinate alla valutazione dei progetti nell'ambito della procedura VIA.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

L'analisi dell'archivio amministrativo regionale evidenzia una notevole crescita annuale dei progetti depositati dopo il 2004. Si passa da 49 nel 1999 ai 162 nel 2006 per poi scendere a 130 nel 2007 (Tabella 1).

Tabella 1 | N. progetti depositati e durata mediana VIA regionale, per anno di deposito (1999-2007)

Anno deposito	Numero progetti	Mediana
1999	49	8
2000	42	6
2001	54	7
2002	47	10
2003	56	14
2004	47	13
2005	114	14
2006	162	20
2007	130	18

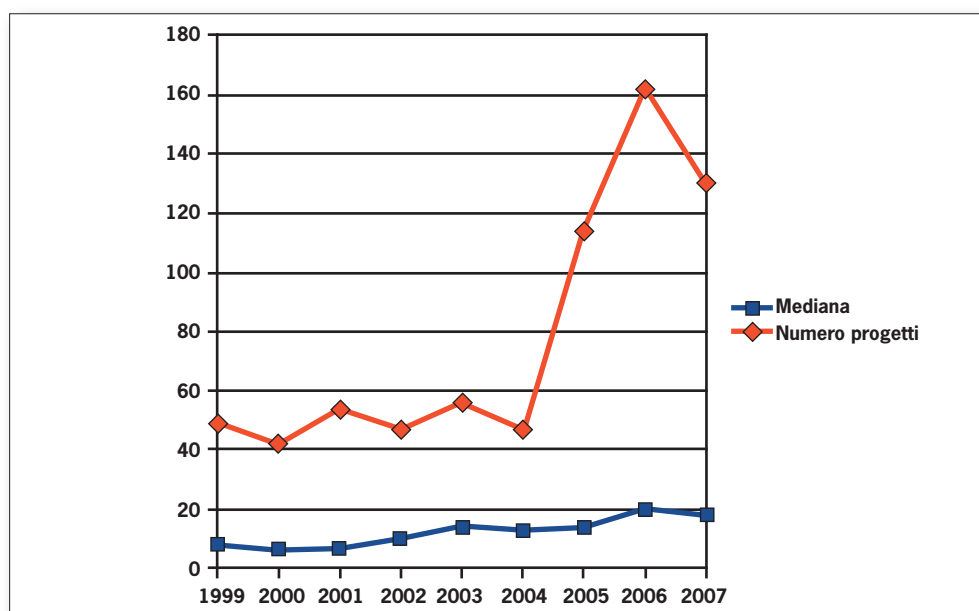
Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

Consideriamo ora un'analisi che tenga conto delle durate di tutte le procedure VIA, in cui quelle non concluse (la cui durata effettiva non è nota) contribuiscano per una durata non inferiore a quella desumibile al momento dell'acquisizione delle informazioni. L'approccio statistico che analizza informazioni di durata di questa natura viene denominato di norma analisi di sopravvivenza, perché sviluppato inizialmente in campo bio-medico relativamente alla sopravvivenza di popolazioni di individui, soggetti a specifiche patologie. Ha trovato poi applicazioni in campo tecnologico (tempo di fallimento di componenti di apparati) e socio-economico (ad esempio, analisi della durata dei periodi di disoccupazione).

Utilizzando il pacchetto *survival* dell'ambiente di elaborazione statistica R è stata stimata la durata mediana della VIA regionale per anno. Come si può verificare nella Figura 1, all'aumentare dei progetti depositati aumenta la durata mediana delle procedure VIA (coefficiente di correlazione lineare 0,85).

Da questi dati sembrerebbe che la struttura VIA non sia stata in grado di adeguare opportunamente le proprie risorse in organico, determinando così un incremento nella durata delle procedure. Non si è in possesso di una documentazione adeguata su questo elemento, che richiederebbe un approfondimento accurato delle politiche organizzative della Regione negli ultimi dieci anni. Pur tuttavia, utilizzando un indicatore di primissima approssimazione – il numero medio di progetti per anno di cui erano responsabili i quadri della struttura – emerge una chiara tendenza all'incremento del carico di lavoro, che ragionevolmente potrebbe avere determinato l'allungamento della durata delle procedure valutative.

Figura 1 N. progetti depositati e durata mediana procedure via regionale per anno di deposito (1999-2007)



Fonte: elaborazione IReR su dati Regione Lombardia

Sintesi dei risultati della valutazione

Sulla base delle evidenze presentate emerge un problema di crescita di durata della procedura VIA associato all'aumento dei progetti depositati, con qualche indicazione di una difficoltà di gestione delle risorse umane in termini quantitativi.

I testimoni privilegiati e gli altri soggetti intervistati nel corso della ricerca hanno espresso la loro soddisfazione rispetto alle capacità tecniche della struttura VIA regionale, sottolineando però la carenza di organico, la mancanza di coordinamento tra i soggetti preposti all'istruttoria della VIA nonché la presenza di interferenze esterne al procedimento tecnico.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerca IReR 1998-2008: *dieci anni di VIA (Valutazione di Impatto ambientale). Esperienze e insegnamenti* (cod. IReR 2009B003) su incarico della Direzione generale Territorio e urbanistica di Regione Lombardia (Rapporto finale di ricerca novembre 2009).

Valutazione della Politica Regionale Unitaria 2007-2013

di Federico Rappelli e Eleonora Cozzi

Area/ambito

Istituzionale

Periodo

L'attività di valutazione della Politica Regionale Unitaria (PRU) ha come orizzonte temporale il periodo di programmazione comunitaria 2007-2013. Il Piano di Valutazione della Regione Lombardia, che definisce le caratteristiche della funzione di valutazione per i programmi co-finanziati dalle risorse comunitarie e dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate, è stato approvato nel 2008 (DGR VIII/8472 del 19 novembre 2008). Nel corso del 2009 sono state realizzate le prime fasi in attuazione delle previsioni del Piano¹.

Descrizione dell'esperienza

Le disposizioni comunitarie relative alla politica di coesione per il periodo 2007-2013 prevedono l'attivazione di specifiche valutazioni per gli interventi strutturali co-finanziati dalle risorse europee. I documenti nazionali di riferimento (Quadro Strategico Nazionale, Delibera CIPE 166/2007, indicazioni del Sistema Nazionale di Valutazione) prevedono che le amministrazioni centrali e regionali si dotino di Piani di Valutazione, attraverso i quali organizzare la funzione di valutazione con riferimento all'insieme delle azioni ascrivibili alla Politica Regionale Unitaria, ovvero quel quadro comune e integrante di obiettivi strategici e operativi con il quale, in Italia, si è cercato di garantire un'impostazione unitaria per la destinazione delle risorse per la coesione provenienti dal bilancio europeo (Fondi Strutturali) e dal bilancio nazionale (Fondo per le Aree sottoutilizzate).

Il Piano di Valutazione della Regione Lombardia affida la responsabilità dell'attività di valutazione alla Direzione centrale Programmazione integrata della Presidenza, sede istituzionale incaricata della programmazione della politica di sviluppo regionale, e il coordinamento scientifico e gestionale a IReR.

L'estensione del mandato valutativo contenuto nel Piano di Valutazione, la complessità dell'oggetto di analisi e dell'assetto organizzativo della funzione di valutazione della programmazione 2007-2013, l'iniziale presenza di aspettative piuttosto differenziate rispetto ai compiti e al ruolo del processo valutativo unitario, l'assenza di quesiti valutativi chiari e circostanziati, sono tutte circostanze che hanno deposto a favore della scelta di dedicare tempo alla costruzione di un disegno di valutazione, ovvero alla progettazione di un percorso di analisi, confronto e condivisione che consentisse di definire in modo chiaro «cosa» valutare e «perché», identificando le domande chiave a cui la valutazione può candidarsi a rispondere.

Obiettivi dell'attività di valutazione

Nel caso della valutazione della PRU non è stato possibile assumere come prerequisiti né l'indicazione di un puntuale oggetto di valutazione né l'individuazione di predefiniti fabbisogni conoscitivi. L'orizzonte di indagine, come definito nel mandato valutativo, si estende infatti ai Programmi Operativi Competitività (FESR), Occupazione (FSE), Cooperazione Transfrontaliera Italia-Svizzera e al Programma attuativo del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Il Piano di Valutazione fa anche riferimento al Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e agli interventi finanziati dal Fondo europeo per la pesca (FEP) che, pur avendo una base giuridica distinta rispetto a quella della politica regionale, rivestono oggi un'importanza strategica nella logica dell'integrazione delle politiche agricole con la programmazione di sviluppo territoriale.

Ciascuno dei Programmi regionali sopra citati è oggetto di una specifica attività valutativa, affidata a valutatori indipendenti, selezionati con procedura ad evidenza pubblica, chiamati a produrre analisi e giudizi sugli interventi finanziati dalla singola programmazione, secondo una logica tipicamente monofondo. Il Piano di Valutazione della PRU ricorre, al contrario, a un approccio di carattere trasversale e complessivo, che indirizza le ricerche valutative sui risultati raggiunti dall'azione pubblica su determinati territori e su determinati temi/situazioni/problemi, indipendentemente dai confini segnati dalle singole azioni amministrative o dai singoli programmi di spesa. Nell'ambito della valutazione della PRU, l'Amministrazione regionale, in base ai propri bisogni conoscitivi, ha la facoltà (e la responsabilità) di selezionare singoli ambiti di azione da sottoporre a valutazione, seguendo l'indicazione di privilegiare domande valutative circoscritte, riguardanti argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi.

Il Piano di Regione Lombardia segnala quali macrotemi valutativi: competitività, capitale umano, energia, mobilità sostenibile, ritenuti maggiormente rilevanti in ragione della loro centralità rispetto alla politica regionale di sviluppo e della loro trasversalità rispetto ai programmi di intervento. Tale indicazione, troppo poco circostanziata per essere assunta come riferimento operativo per l'impostazione di ricerche valutative, ha richiesto l'attivazione di un percorso di specificazione. È stato, infatti, deciso di destinare le prime fasi di lavoro alla specificazione dei confini dell'oggetto di analisi e all'esplicitazione dei fabbisogni conoscitivi dei principali soggetti coinvolti nell'attuazione della PRU, in modo da impostare un'attività valutativa maggiormente rispondente alle esigenze dell'Amministrazione regionale.

Gli obiettivi che hanno guidato l'attività svolta nel corso del 2009 possono essere sintetizzati nei seguenti:

- chiarificazione e specificazione del mandato di valutazione, attraverso un percorso di ascolto dei fabbisogni conoscitivi della committenza (la Direzione centrale Programmazione integrata, ma anche le Direzioni generali incaricate della responsabilità gestionale dei vari programmi);

- comprensione del campo semantico dell'«evaluando», attraverso l'esplorazione dei contenuti della PRU con riferimento ai temi valutativi di interesse;
- selezione di oggetti di valutazione maggiormente circoscritti e formulazione delle relative domande di valutazione;
- specificazione degli strumenti e delle tecniche valutative da mettere in campo, chiarendo i principali elementi rilevanti per le analisi valutative (vincoli esistenti, soggetti incaricati della valutazione, basi informative utilizzate etc.);
- definizione dello sviluppo della ricerca valutativa per gli anni successivi, con riferimento a ciascuno dei prodotti di valutazione individuati.

Strumenti/metodi utilizzati per l'attività di valutazione

Il percorso di definizione del disegno di valutazione realizzato nel 2009 ha visto una netta prevalenza di tecniche di ricerca qualitativa.

- *Analisi desk dei documenti rilevanti.* A questo proposito, le principali fonti di informazione utilizzate sono state:
 - le disposizioni regolamentari comunitarie relative alla politica di coesione 2007-2013 e i documenti di riferimento nazionali per le politiche di sviluppo;
 - le linee guida e i documenti metodologici elaborati a livello comunitario e nazionale relativi all'attività di valutazione per la programmazione 2007-2013;
 - i documenti di programmazione regionale di livello politico-programmatico (DPP, PRS, DPEFR della VIII legislatura) e i documenti di programmazione strategica (DSR, DUP) e operativa 2007-2013 (PPORR, PSR, PAR-FAS);
 - i documenti regionali di riferimento per la programmazione settoriale relativamente ai temi di interesse valutativo e ogni altro documento utile ai fini del lavoro di ricerca;
 - i materiali relativi all'implementazione e al monitoraggio dei programmi (documentazione amministrativa relativa ai bandi e altri strumenti di attuazione della programmazione; rapporti annuali di esecuzione etc.) e materiali prodotti dai valutatori indipendenti (rapporti di valutazione annuali o tematici).
- *Interlocuzione con le strutture regionali responsabili della programmazione e dell'attuazione della PRU* (Direzione centrale Programmazione integrata, referenti delle Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Regionali collocate presso varie Direzioni generali, i valutatori indipendenti dei singoli programmi. La relazione con i vari attori è stata alimentata anche attraverso la partecipazione ai principali momenti istituzionali relativi alla gestione dei Programmi, quali i Comitati di Sorveglianza, i Gruppi di pilotaggio, e le riunioni dell'Autorità Centrale di Coordinamento e Programmazione (struttura di coordinamento dei Programmi a livello di indirizzo, controllo, comunicazione e informazione, istituita nel 2006 al fine di favorire l'uso sinergico e complementare delle risorse della PRU).

- *Confronto con le altre esperienze di valutazione delle politiche regionali* attraverso la partecipazione a momenti seminari e di lavoro organizzati a livello nazionale dal Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) e a livello europeo dalla Commissione Europa (DG Regio, Evaluation Unit).

Sintesi dei risultati della valutazione

Coerentemente rispetto agli obiettivi di lavoro, l'esito dell'attività di ricerca svolta nel 2009 non è un vero e proprio rapporto di valutazione, bensì il disegno di valutazione in attuazione del Piano di Valutazione della Regione Lombardia. L'elaborazione del disegno ha contribuito a:

- chiarire e condividere con i diversi soggetti coinvolti nella programmazione e attuazione della programmazione i compiti della valutazione della PRU e la sua specificità rispetto all'attività dei valutatori indipendenti dei singoli Programmi;
- ricostruire i contenuti della PRU, agevolando una visione d'insieme degli interventi a valere sulle risorse comunitarie e nazionali ascrivibili a problemi di interesse comune;
- accompagnare nella scelta delle questioni valutative attraverso la messa a fuoco di alcuni criteri di selezione sui quali i diversi stakeholder hanno potuto confrontarsi;
- esplicitare e rendere operativi i fabbisogni conoscitivi attraverso la specificazione delle domande valutative finalizzate a indagare singoli aspetti della programmazione regionale o dei processi ad essi connesse;
- definire dei prodotti di valutazione potenzialmente idonei a rispondere alle diverse tipologie di bisogni conoscitivi individuati, che IReR si candida a realizzare con cadenza annuale, fino al termine della programmazione.

Note

¹ Attività realizzate nell'ambito della ricerche IReR *Programmazione Integrata – Fondi Strutturali 2007-2013 e Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS Definizione del Piano Unitario di Valutazione 2008-2009* (Cod. IReR 2008A018) e *Valutazione unitaria delle politiche finanziate con i Fondi Strutturali in Lombardia, Primo anno (2009)* (Cod. IReR 2009A019), su incarico della Direzione centrale Programmazione integrata (Rapporti finali di ricerca dicembre 2008 e febbraio 2010).

Considerazioni di sintesi

Le esperienze di valutazione delle policy presentate mostrano, da parte della Regionale Lombardia, una diffusa sensibilità verso il tema della valutazione, avvertita inizialmente come sollecitazione degli interlocutori comunitari e successivamente maturata, all'interno delle diverse strutture, anche grazie alle positive ricadute delle prime sperimentazioni.

A far crescere la cultura della valutazione all'interno dell'Amministrazione regionale ha contribuito anche la sensibilità mostrata dal Consiglio regionale, che si è attivato per l'inclusione delle clausole valutative in diversi provvedimenti legislativi, ponendo le premesse per la creazione di una attività di valutazione sistematica e trasversale alle materie trattate.

Pertanto, è di tutta evidenza che il contenuto e gli obiettivi della valutazione delle politiche siano, in buona parte, specifici agli interventi realizzati e ai contenuti degli stessi: valutare gli esiti di un intervento di politica industriale è attività difficilmente assimilabile, se non in punta di teoria, alla valutazione dell'assistenza sanitaria.

Questo spiega, in buona parte, il diverso contenuto che al termine «valutazione» viene attribuito dagli autori delle sperimentazioni delle attività presentate e, soprattutto, rende ragione delle differenze definitorie e dell'ampiezza del ventaglio metodologico e strumentale utilizzato nelle esperienze discusse nelle pagine precedenti.

Accanto a questo, si rileva che l'attività di valutazione ha assunto livelli di profondità e di rigore diversi, a seconda – anche in questo caso – delle materie trattate e della diversa disponibilità di informazioni e di tecniche accreditate di elaborazione in chiave valutativa: alcuni interventi richiedono valutazioni tipicamente qualitative e si affidano quindi più alla conoscenza delle modalità di erogazione e fruizione dei servizi resi che alla rilevazione di indicatori quantitativi; altri interventi invece necessitano di una quantificazione dei risultati e dell'impiego di tecniche adeguate, che si scontrano spesso con l'inadeguatezza o l'incompletezza dei dati disponibili.

La situazione osservata suggerirebbe, per questo, l'opportunità di istituire un organismo sovraordinato di coordinamento delle attività di valutazione delle politiche, il quale – lungi dal deresponsabilizzare le singole strutture che attuano gli interventi – dovrebbe fornire il necessario supporto di competenze e conoscenze circa le procedure e i metodi di valutazione da adottare a fronte di un'articolata tipologia di policy e potrebbe quindi essere decisivo nel conseguire l'obiettivo di rendere generalizzata e sistematica l'attività di valutazione.

L'organismo, comprensibilmente, dovrà essere integrato con le strutture che già oggi si occupano del monitoraggio delle politiche ed entrambi dovranno potersi giovare di un sistema di raccolta e trasmissione delle informazioni funzionale alle necessità valutative¹.

Oltre a precorrere i tempi nell'istituzionalizzazione della valutazione delle politiche pubbliche, il nuovo organismo potrà garantire la necessaria terzietà all'attività di valutazione, sottraendola alla gestione diretta da parte delle strutture che implementano le policy, senza costringerle a ricorrere in modo sistematico al reperimento di valutatori esterni.

Note

¹ Tali considerazioni riprendono e sviluppano gli approfondimenti realizzati nell'ambito del Policy Lab «Gli strumenti per la nuova legislatura» (dicembre 2009 – febbraio 2010), momento di riflessione organica sull'evoluzione degli strumenti di governo delle politiche regionali (programmazione e valutazione degli impatti delle politiche, sistema dei controlli, valutazione delle performance e comunicazione), promosso dalla SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione della Regione Lombardia, su incarico della Direzione generale Presidenza, al fine di individuare proposte per la programmazione delle politiche regionali della IX legislatura (2010-2015). Cfr. SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, *Policy Lab Report*, marzo 2010, in particolare pp. 120-123.

Autori

IReR, Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, creato nel 1974, è l'ente di ricerca della Regione. Dotato di personalità giuridica, di autonomia scientifica e imprenditoriale, IReR svolge, anche con riferimento al contesto nazionale, europeo e internazionale, gli studi inerenti gli assetti e i processi istituzionali, economici, sociali e territoriali, finalizzati all'attività di programmazione regionale e mette a disposizione degli organi e delle strutture della Regione gli strumenti conoscitivi per il supporto alla loro azione di governo

Federica Ancona, ricercatore senior IReR

Sabrina Bandera, ricercatore senior IReR

Roberta Bonini, collaboratore alla ricerca presso IReR; professore a contratto di Sociologia dei servizi alla persona presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore

Cecilia Chiesa, collaboratore alla ricerca presso IReR

Eleonora Cozzi, collaboratore alla ricerca presso IReR

Antonio Dal Bianco, ricercatore senior IReR

Elvina Degiarde, ricercatore senior IReR

Guido Gay, ricercatore senior IReR

Gian Franco Lucini, consulente ARIFL per il monitoraggio e la valutazione degli apprendimenti nel sistema Istruzione e formazione professionale

Tiziana Pedrizzi, ricercatrice Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica

Giuseppe Porro, professore associato di Politica economica presso la Facoltà di Scienze politiche, Università degli Studi di Trieste

Federico Rappelli, ricercatore senior IReR

Alessandro Sala, collaboratore alla ricerca presso IReR; professore a contratto di Gestione aziendale presso la Facoltà di Ingegneria dei sistemi, Politecnico di Milano

Paolo Vignali, collaboratore alla ricerca presso IReR

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

Responsabile editoriale: Sabrina Bandera

Assistente editoriale: Romina Menegazzi

© 2010 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Copertina di Arti Grafiche Fiorin - Silvia Uggeri

Le fotocopie per uso del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana, 108 – 20122 Milano, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org.

LOMBARDIA 2010

