



Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
UVER - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici

La valutazione d'efficacia: primo rapporto UVER

Allegato 1: il metodo di valutazione

Marzo 2006

1. Il metodo utilizzato: teoria e realtà

1.1. Una nuova Area operativa UVER

L'Area Valutazione di efficacia dell'UVER (Area 3) si è proposta di mettere a punto una metodologia di valutazione degli interventi che sia all'altezza delle procedure di valutazione affermatesi a livello europeo e internazionale¹, e al tempo stesso tenga conto delle specificità spesso non generalizzabili dei casi concreti con cui si confronta.

L'Area intende dunque realizzare un processo valutativo che sia il più vicino possibile all'idea di 'inchiesta disciplinata'². Si tratta di una procedura valutativa basata su regole procedurali chiare e ripetibili, ma al contempo adeguata alla tipologia e alle specificità di contesto dei progetti di volta in volta esaminati. Tale procedura valutativa, standardizzata ma *ad hoc*, è considerata non solo una necessità, ma anche una scelta strategica.

Da una parte, infatti, è stata riscontrata una **sistematica debolezza delle fasi preliminari di valutazione degli interventi**³ con una conseguente carenza di dati e informazioni concernente gli obiettivi e i beneficiari dell'opera, cosa che rende estremamente difficoltosa la misurazione dell'efficacia dei progetti mediante indicatori. A questo si aggiunge un **meccanismo debole di ricognizione e fornitura dei dati** a causa della poco sviluppata cultura e prassi autovalutativa e di monitoraggio degli enti predisposti alle diverse fasi progettuali i quali si sono mostrati il più delle volte poco o per nulla preparati a produrre in modo completo e tempestivo le informazioni necessarie per una congrua valutazione d'efficacia, sia al loro interno – nel passaggio da una fase attuativa all'altra e fra enti responsabili – sia nei confronti dei valutatori esterni.

Dall'altra, l'Area ha deliberatamente fatto proprio il compito di avvicinarsi alle singole opere con lo spirito e la curiosità di chi intende svelare, scoprendolo, **il contributo netto che l'opera intendeva apportare e il contributo che ha poi effettivamente apportato**. Si ritiene infatti che il ruolo investigativo del valutatore e la sensibilità ed esperienza del suo giudizio rispetto al caso specifico analizzato siano strumenti altrettanto essenziali, accanto a quelli quantitativi, alla descrizione e valutazione della complessità e unicità dell'opera in questione, della sua adeguatezza agli obiettivi espliciti e latenti del programma nonché ai beneficiari attuali e potenziali⁴.

1.2. Obiettivi e risvolti strategici

L'Area intende rafforzare la metodologia e prassi della valutazione d'efficacia mirando a realizzare obiettivi strategici a più livelli:

- valutare la performance del singolo progetto, ossia la qualità del servizio fornito rispetto agli obiettivi e ai bisogni individuati, per rispondere alle seguenti domande:

¹ Riferimenti nel paragrafo Bibliografia.

² Rossi e Freeman (1993), Cronback (1982).

³ Analisi ex ante: analisi progettuale, analisi di fattibilità, analisi costi benefici.

⁴ Si rinvia al Box *Tipo di efficacia valutata: quadro concettuale, problemi e prospettive* per una schematizzazione del processo valutativo e dei problemi incontrati.

- “È il servizio adeguato agli obiettivi specifici e alle finalità ultime dell’opera?”;
 - “Sono stati soddisfatti e in che misura i beneficiari?”;
- In prospettiva, l’Area vorrebbe poter rispondere a domande del tipo:
- “Cosa è successo a seguito della realizzazione del programma?”,
 - “Cosa di diverso avrebbe potuto accadere?”,
 - “Chi è stato beneficiato/danneggiato e in che modo dal programma?”
- costruire una sorta di database delle esperienze per realizzare, in prospettiva, un quadro metodologico comune e serie omogenee (per tipologia e localizzazione geografica) di casi monitorati e *best practices* con le seguenti finalità: un rafforzamento delle tecniche di analisi statistica e di *benchmarking* e l’avvio, attraverso le attività periodiche di verifica e assistenza, di un processo valutativo continuo che, seguendo passo passo il progetto, possa consentirne un miglioramento e autocorrezione a partire dalle esperienze valutative precedenti (si veda per questo il paragrafo 1.5);
 - fornire un contributo alle autorità politiche competenti ai fini di una più efficace destinazione delle risorse del paese individuando attori e casi d’eccellenza e proponendo una solida base metodologica per la valutazione delle politiche, per la enucleazione della complessità dei programmi e progetti e dei molteplici legami esistenti tra vari fattori, processi e output coinvolti a differenti livelli territoriali e settoriali;
 - innescare processi migliorativi della *governance* dei progetti e delle tecniche e processi di autovalutazione e monitoraggio interno ai soggetti responsabili di opere pubbliche. Infatti, l’aspettativa è che una buona prassi valutativa stimoli a livello istituzionale un processo di acquisizione di conoscenza e rafforzamento della performance progettuale e della capacità di management dell’opera continuo. Inoltre, l’allargamento del processo decisionale a nuovi attori e ai beneficiari ultimi del progetto consente di promuovere un processo partecipativo di consultazione e verifica sin dalle prime fasi dell’attuazione delle politiche e dei progetti consentendone una più efficace realizzazione, un consolidamento della base di consenso e monitoraggio da parte delle parti interessate oltre che una maggiore rispondenza agli obiettivi e ai bisogni a cui si rivolge. Infine, la pratica della valutazione consente di rendere espliciti i legami tra i soggetti, i territori e i settori coinvolti nella realizzazione dell’opera producendo come effetto collaterale un maggiore e più “diffuso controllo” sul processo decisionale e crea quindi i presupposti per una maggiore legalità ed efficienza complessiva del sistema.

1.3. L’oggetto

L’obiettivo primo della pratica di valutazione adottata è la qualità del servizio prodotto e quanto tale servizio apporta in termini di utilità sociale ai beneficiari dell’intervento. L’Area 3 ha dunque indirizzato il proprio sforzo metodologico a catturare non solo l’output fisico atteso dall’intervento al momento della sua definizione progettuale, ma anche i benefici generati in base alle finalità intermedie ed ultime che l’opera sottende, rintracciabili fra gli obiettivi generali di programmazione in cui essa si inquadra, e i benefici indiretti non previsti al momento della progettazione.

Dunque, oltre alle realizzazioni fisiche previste e immediatamente misurabili relative agli obiettivi attesi fissati in sede progettuale⁵, l'Area si è proposta, a partire da questa prima esperienza, di guardare anche e soprattutto ai risultati, intesi come apporto di utilità ai beneficiari diretti in relazione agli obiettivi immediati e di breve termine dell'intervento, e agli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e ai suoi beneficiari diretti, ma agli obiettivi generali che la politica dei finanziamenti pubblici sottende e alle 'utilità'/'disutilità' che va a generare nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera è destinata⁶. Sono dunque 'impatto' tutti quegli effetti non previsti e predeterminati dell'azione e relativi a destinatari non diretti della stessa. Inoltre, tali effetti rinviano alla 'missione' dell'intervento pubblico così come emerge dalla stessa politica comunitaria dei fondi strutturali: uno sviluppo che sia sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, che cioè promuova un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, favorisca la coesione sociale mediante un incremento delle possibilità produttive e occupazionali, dia impulso ad una espansione dei diritti e delle pari opportunità. Per misurare questi impatti è stato individuato un *core* di indicatori irrinunciabili che in prospettiva, affermandosi una cultura e tecnica della valutazione nel settore delle opere pubbliche (e dei loro riflessi socio-economico ambientali e istituzionali), dovrebbero poter essere stimati e misurati per ogni progetto messo in opera⁷.

Infine, si è ritenuto che ogni intervento pubblico, in quanto generatore di un servizio sociale, apporti un contributo alla collettività fin dalla sua gestazione e in misura direttamente proporzionale alla sua buona gestione. Non solo, infatti, una buona governance dell'opera in tutte le sue fasi è cruciale alla estrinsecazione di effetti positivi e coerenti con gli obiettivi e con i bisogni sociali individuati⁸, ma è essenziale alla sua stessa valutazione. Nella gran parte dei casi, l'inadeguatezza della fase progettuale preliminare, in sede di programmazione, e l'assenza di appropriate analisi di fattibilità e costi-benefici (o altre tecniche di valutazione ex ante utilizzabili a seconda della tipologia di opera e dei contesti) hanno causato storie travagliate di maturazione e messa in opera del progetto, oltre che rendere estremamente difficoltosa la sua valutazione finale. In molti casi, la gestione del servizio, e quindi la sua erogazione effettiva, è risultata compromessa dalla inadeguatezza della macchina organizzativa, come la individuazione tempestiva e coerente delle varie cariche e ruoli di responsabilità e un passaggio coerente e programmato dalla fase attuativa a quella manageriale, cosicché ad una buona progettazione e attuazione ha fatto seguito uno snaturamento degli effetti attesi a causa di un deficit di management. Inoltre, dallo stesso punto di vista della valutazione d'efficacia, l'inesistenza di una struttura organizzativa o la carenza di una cultura della valutazione e del monitoraggio ha in molte occasioni vanificato lo sforzo del valutatore nel reperimento dei dati, mentre al contrario, opere ben gestite e in cui la capacità di automonitoraggio e autovalutazione è stata curata, hanno consentito di effettuare una valutazione adeguata, oltre che offrire ai suoi beneficiari gli strumenti per una fruizione consapevole del servizio. Infine, l'assenza di un processo partecipativo e inclusivo dei

⁵ In questo caso si parla anche di efficacia interna o gestionale (L. Resmini, 1993; M. Palumbo, 2001).

⁶ In questo caso si parla anche di efficacia esterna o sociale, intesa come la capacità del prodotto/servizio offerto di soddisfare i bisogni degli utenti.

⁷ Gli indicatori di risultato e impatto tenuti in considerazione sono indicati per Asse nella Tabella degli Indicatori utilizzati, più oltre in questo Allegato.

⁸ I bisogni sociali per i quali l'opera viene progettata e attuata sono in ultima analisi il fine ultimo dell'opera e quindi, in tempi di progettazione/realizzazione è indispensabile che l'opera venga valutata e scrutinata dal punto di vista dei bisogni a cui si rivolge e delle risorse impiegate (analisi costi-efficacia).

beneficiari diretti e indiretti dell'opera fin dalle sue fasi preliminari di gestazione ha spesso inficiato l'opportunità di rendere questi ultimi soggetti non solo fruitori passivi, ma anche protagonisti attivi nel tutelare e valorizzare il patrimonio generato dall'opera stessa. Infatti, in non pochi casi esaminati, cittadini informati e coinvolti avrebbero potuto svolgere un ruolo cruciale nel monitorare i risultati raggiunti e nel velocizzare la messa in opera del progetto. Questa convinzione si è andata consolidando con l'esperienza concreta sul campo che ha confermato come progetti ben gestiti nelle varie fasi siano anche quelli meglio riusciti dal punto di vista delle realizzazioni e degli impatti immediati e di lungo periodo. A tal fine, un momento importante della valutazione ex post si è ritenuto debba essere un apprezzamento della buona governance del progetto, in tutte le sue fasi: dalla progettazione, alla realizzazione e alla gestione.

1.4. Gli strumenti

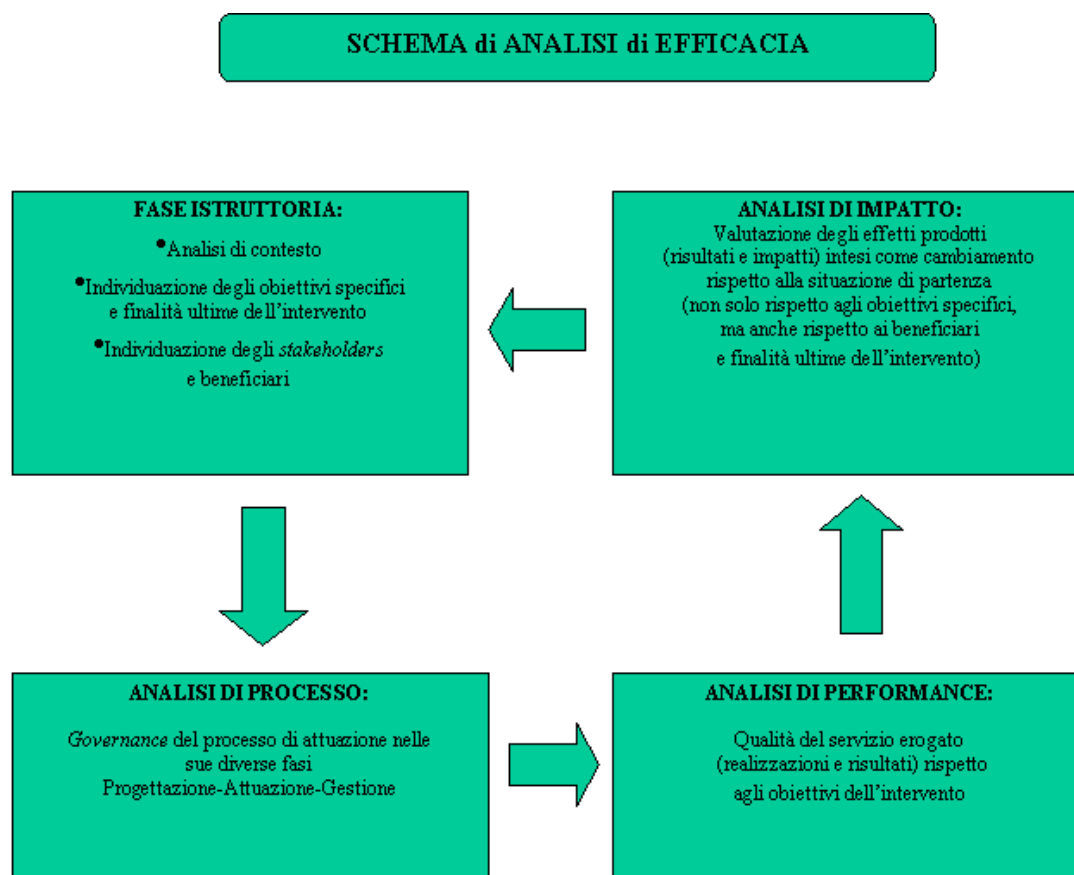
Dal punto di vista degli strumenti valutativi, l'Area fa propria una metodologia valutativa basata sull'opportuna combinazione di strumenti quantitativi e analisi qualitative⁹:

- la realizzazione di una fase preliminare d'istruttoria e studio approfondito della documentazione disponibile volte a sviluppare una sorta di esegesi del progetto al fine di definire gli obiettivi attesi e i beneficiari predeterminati dell'opera e fare una prima ricognizione dei dati disponibili e degli *stakeholders* da coinvolgere;
- l'analisi del contesto territoriale mediante le fonti amministrative e statistiche esistenti in modo da far emergere gli obiettivi e i benefici latenti e non predeterminati;
- il coinvolgimento diretto dei soggetti-beneficiari e responsabili dell'intervento fin dalle prime fasi della valutazione;
- le visite sul luogo per una visione diretta e concreta di quanto prodotto, l'apprezzamento indiretto dell'opera mediante il giudizio e impressioni dei suoi responsabili e fruitori;
- la somministrazione di questionari valutativi *ad hoc* e la realizzazione di interviste libere o strutturate;
- l'utilizzo di indicatori di processo, realizzazione, risultato e impatto come argomentato nel paragrafo precedente.

Al fine del giudizio finale, dunque, convergono non solo gli indicatori utilizzati (oltre a quelli di progetto già inclusi nella documentazione, quelli che il valutatore ha ritenuto di dover misurare), ma anche la storia del progetto, la descrizione della sua genesi e attuazione, la narrazione delle impressioni avute dalla visita sul posto, la documentazione fotografica esistente, il parere espresso dai soggetti responsabili e dei vari beneficiari coinvolti nel processo valutativo (si veda la Figura 1).

⁹ In base alla letteratura, la valutazione d'efficacia si avvale di 4 tipologie di attività e strumenti: interviste, analisi documentali, osservazioni, e ciò che in inglese viene definito "Traces: Non-reactive measures" (J.L. Cronback., 1982). L'assunto è che la complessità che è oggetto di valutazione non può essere sintetizzata nell'uso di soli indicatori quantitativi e, quindi, un unico giudizio di valore.

Fig. 1. Schema di Analisi di Efficacia



1.5. I valori di riferimento

L'Area è impegnata nella definizione ed elaborazione di valori di riferimento rispetto ai quali effettuare l'analisi degli indicatori di efficacia. In particolare, l'Area ha constatato, attraverso l'esame concreto dei singoli progetti, che mentre le realizzazioni fisiche possono essere misurate rispetto alle previsioni fatte in sede progettuale (valore previsto), per i risultati e impatti diventa necessario misurare il servizio specifico che l'intervento produce, al netto degli effetti di contesto (sebbene per i risultati è parso anche importante e spesso utile fare un raffronto anche rispetto al valore previsto, qualora disponibile¹⁰). Questo sottende la necessità di approfondire la conoscenza del contesto di riferimento in cui l'opera si colloca e di isolare il contributo dell'opera, misurandone l'effetto netto rispetto a dei valori soglia di riferimento¹¹.

Tuttavia, l'individuazione di valori soglia di riferimento si sta definendo come l'operazione più ardua. La convinzione è che solo il consolidamento della metodologia

¹⁰ Letteratura in proposito: P. H.E.Freeman, 1993; N. Stame, 1998; M.Palumbo, 2001.

¹¹ Metodi suggeriti dalla letteratura: Analisi sperimentali e quasi sperimentali, modelli econometrici, soluzioni ad hoc.

valutativa nel tempo e l'acquisizione di serie abbastanza lunghe di casi omogenei renderà possibile un *benchmarking* fondato su valori di riferimento specifici per tipologie di progetto e aree geografiche. Infatti, la prassi valutativa, appena iniziata, consentirà di evidenziare delle *best practices*, con un sufficiente dettaglio territoriale e settoriale, le quali costituiranno ai fini del *benchmarking* una fonte di valori di riferimento per la valutazione dei progetti futuri. In tal senso, l'obiettivo che l'unità si è proposta è di arrivare quanto prima ad una categorizzazione quanto più omogenea di indicatori per asse, tipologia di progetto e di gruppo di indicatore (realizzazione - risultato - impatto) che possa essere applicata ai differenti casi valutati in modo da poter costruire dei valori soglia medi specifici per asse, tipologia di progetto e area territoriale. Nell'immediato l'intento è di misurare l'efficacia dei valori attuali rispetto a valori di riferimento *ad hoc* utilizzando un sorta di proxy di valori controfattuali (es. valori iniziali qualora l'intervallo temporale di realizzo del progetto sia stato sufficientemente breve, valori corrispondenti della realtà - ancora operativa - che il progetto si propone di migliorare o superare, valori iniziali aggiornati in base al trend di crescita delle variabili in questione nel caso di processi di realizzo molto lunghi).

1.6. Feedback e sinergie

Il bilancio della valutazione fin qui svolta dall'Area 3 conferma come la valutazione non si esaurisca in un'unica fase e, quindi, in un unico momento temporale, ma debba essere concepita come un ciclo permanente. Il processo valutativo, appunto, non si chiude con la valutazione *ex post*. Infatti dall'analisi di impatto sopra descritta si passa necessariamente alla fase di feedback¹².

Innanzitutto, dalle analisi effettuate sul campo, pervengono una serie di informazioni fondamentali per la reimpostazione di tutta l'attività, sia di programmazione che istruttoria. Si arrivano cioè a definire casistiche e quadri di riferimento metodologici a partire dall'esperienza, avviando così un processo continuo di miglioramento delle istituzioni e della loro performance, unica garanzia di maggiore soddisfazione dei bisogni del cittadino nei tempi, nei modi e con costi adeguati.

Inoltre, l'UVER intende valorizzare, a partire da questa esperienza, il suo ruolo valutativo "on going" ed "ex post" e quindi di chiusura di un ciclo valutativo che prende avvio con le prime fasi della progettazione e della valutazione *ex ante*. Infatti, la messa a sistema delle informazioni provenienti da verifiche puntuali (area verifica) e analisi quali-quantitative (area statistica) durante tutto l'accompagnamento degli investimenti, consentirebbe di rendere maggiormente efficace ed efficiente non solo il sistema di monitoraggio stesso e la valutazione di efficacia, ma anche tutto il processo valutativo nelle sue diverse fasi (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*). Ai fini della costruzione di un simile circolo virtuoso tra programmazione - azione - feedback, è necessario che il processo valutativo nella sua interezza venga pensato e strutturato sin dall'inizio e si fondi su uno stretto rapporto di coordinamento e collaborazione puntuale fra le varie aree predisposte alle diverse fasi.

¹² A questo proposito la Figura 1 evidenzia la circolarità del processo che prende avvio con la fase istruttoria e si chiude con un rinvio ai soggetti preposti alle fasi preliminari di valutazione/istruttoria una volta che l'analisi di efficacia ha fatto emergere problematiche, suggerimenti, e carenze del processo valutativo.

2. L'Analisi d'efficacia

2.1. L'applicazione del metodo alla realtà dei casi

Nella sezione che segue la metodologia di analisi proposta è stata applicata al gruppo di interventi selezionati per questo primo ciclo di valutazione di efficacia. Si tratta, come descritto, di un procedimento ancora sperimentale e in via di affinamento, ma fondato su considerazioni suffragate sia dalla letteratura e dalle *best practices* internazionali sull'argomento sia dall'esperienza fatta sul campo dai valutatori coinvolti nell'opera di verifica e valutazione. In prospettiva, a mano a mano che gli strumenti e le metodologie si consolidano con la pratica concreta di valutazione e i miglioramenti auspicati nel processo valutativo, il proposito è di arrivare ad una procedura standardizzata che ponga in essere quanto proposto per ora su un piano più propriamente teorico e di indirizzo. Infine, data la dimensione del gruppo di osservazione e i criteri di selezione adottati, i risultati descritti sono al momento puramente indicativi e non rappresentativi di tendenze in atto.

Alla luce del quadro metodologico sopra esposto e date le informazioni disponibili, i progetti sono stati esaminati in base agli indicatori di efficacia di tempo, di costo e di realizzazione. Gli indicatori sono stati calcolati come rapporto percentuale fra obiettivi effettivi e previsti, come descritto nella Tavola 1. Per quanto riguarda le informazioni riguardanti le realizzazioni, si è constatata una non completezza in molti casi dei dati relativi alle realizzazioni previste. Questo ha determinato un sostanziale ridimensionamento della possibilità di un utilizzo coerente di questo indicatore. Una scarsa completezza nei dati si è registrata in misura ancora più marcata per quanto concerne le informazioni temporali, mentre il quadro dei dati finanziari risulta sostanzialmente completo.¹³

L'analisi quantitativa di efficacia è stata poi integrata dalla valutazione qualitativa basata sul giudizio finale di valutazione e sulle proxy per il grado di 'buona governance' del progetto. Infatti, ai fini di un quadro più completo del processo valutativo, si è tenuto conto dell'eventuale presenza di una adeguata valutazione ex ante (fattibilità, costi-benefici e le eventuali altre valutazioni ex ante richieste dalla tipologia del progetto), del numero e le tipologie di criticità, in quanto indicatore della carenza di progettazione, e di un indice di completezza delle informazioni richieste sulle realizzazioni, risultati e impatti in base all'effettiva disponibilità e adeguatezza dei dati (Tavola 1).

Infine, a questo stadio, non è stato possibile quantificare l'efficacia rispetto ai risultati e agli impatti. Infatti, nonostante un primo notevole sforzo di raccolta di dati su questa categoria di effetti, la rilevazione è stata fortemente ostacolata dalla scarsa attitudine all'autovalutazione riscontrata presso gli Enti responsabili dei progetti e dalle difficoltà sistematiche a rilevare dati sia sugli obiettivi previsti, sia su eventuali valori target e valori iniziali relativi agli obiettivi previsti, e in molti casi, dalla insufficiente definizione degli obiettivi programmati e dalla carente identificazione dei beneficiari dei progetti.

¹³ Per quanto riguarda i dati finanziari, le informazioni risultano non complete solo limitatamente al progetto complessivo e non al completamento.

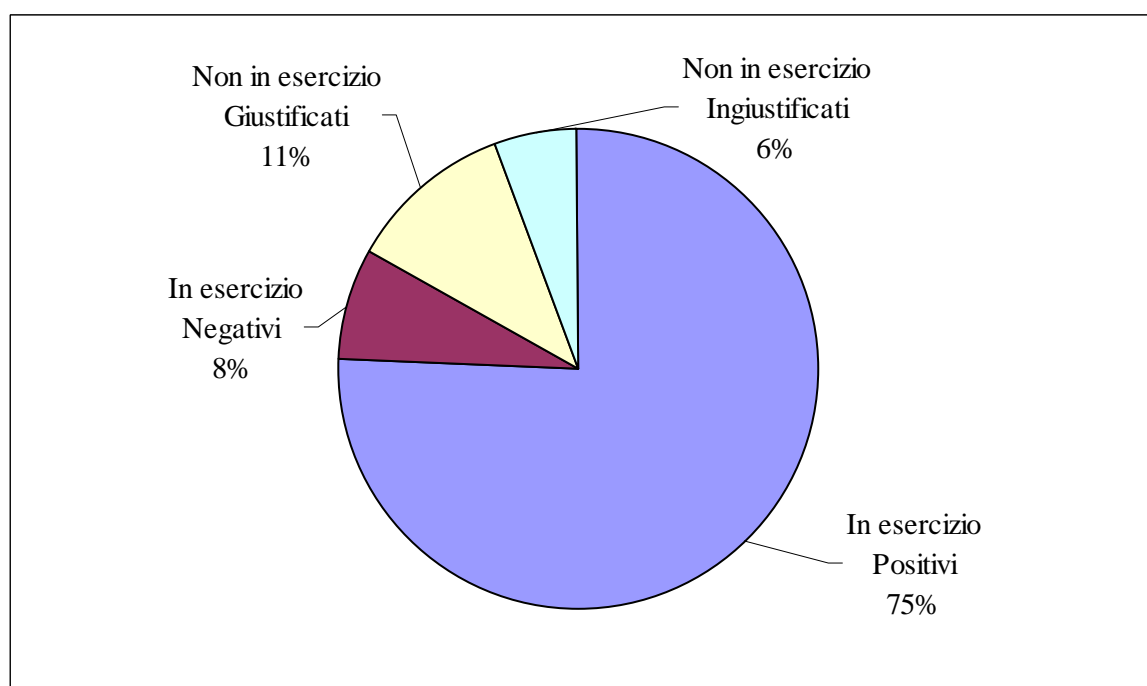
Tab. 1. Indicatori utilizzati per l'Analisi d'efficacia

Analisi quantitativa	Indicatori
1 Grado di attuazione pienamente o tendenzialmente funzionale agli obiettivi programmati in sede progettuale.	<u>Indicatore di realizzazione</u> : rapporto percentuale del valore attuale rispetto all'obiettivo previsto (calcolato come rapporto percentuale fra risultato attuale e previsto).
2 Capacità di pianificazione della spesa e criticità del profilo finanziario.	<u>Indicatore di efficacia di costo</u> : rapporto percentuale fra valore attuale e valore previsto (calcolato come rapporto percentuale fra importo completamento effettivo su previsto).
3 Capacità di pianificazione temporale e efficienza nei tempi di realizzazione.	<u>Indicatore di efficacia temporale</u> : rapporto percentuale fra tempo effettivo e tempo previsto di realizzo relativamente al completamento (calcolato come rapporto fra tempo di realizzo attuale – dalla data di inizio a quella di entrata in esercizio - su tempo previsto).
Analisi qualitativa	Indicatori
4 Capacità di adempiere agli obiettivi di medio e lungo termine e sussistenza della domanda nel caso di progetti con particolari ritardi.	Giudizio suffragato dagli indicatori di risultato e impatto disponibili, visita in loco e dalle interviste strutturate o libere svolte in sede di valutazione.
5 Grado di buona governance: adeguate analisi ex ante, disponibilità a fornire dati e informazioni, adeguata struttura di governo e management del progetto (esistenza della struttura organizzativa e manageriale, buon livello di coordinamento e programmazione fra le diverse fasi progettuale, specialmente dalla fase attuativa a quella gestionale, buon livello di monitoraggio e autovalutazione, capacità di comunicazione e dialogo con gli enti valutatori, buon livello di dialogo con i beneficiari interessati).	Numero criticità e tipologie di criticità che segnalano difficoltà e carenze progettuali. Percentuale di informazioni e dati mancanti. Giudizio suffragato dalla visita in loco e dalle interviste strutturate e libere svolte in sede di valutazione.
6 Giudizio sintetico finale di efficacia.	Incidenza dei progetti con valutazione positiva sul complesso dei progetti.

2.2. I risultati dell'analisi 'integrata' di efficacia

Nel complesso i progetti, dal punto di vista degli indicatori disponibili, mostrano una soddisfacente performance coerente con gli obiettivi previsti. Infatti, oltre 3/4 degli interventi sono stati valutati positivamente in sede di giudizio valutativo finale. La seconda importante porzione è data dagli interventi che hanno ricevuto una valutazione negativa (14 per cento) o perché valutati negativamente, pur essendo in esercizio, o perché non in esercizio senza una giustificazione credibile. Infine, un'ultima quota è data dagli interventi "Non in esercizio" ma che hanno ricevuto una valutazione finale positiva in quanto la non entrata in esercizio è stata ritenuta giustificata (11 per cento).

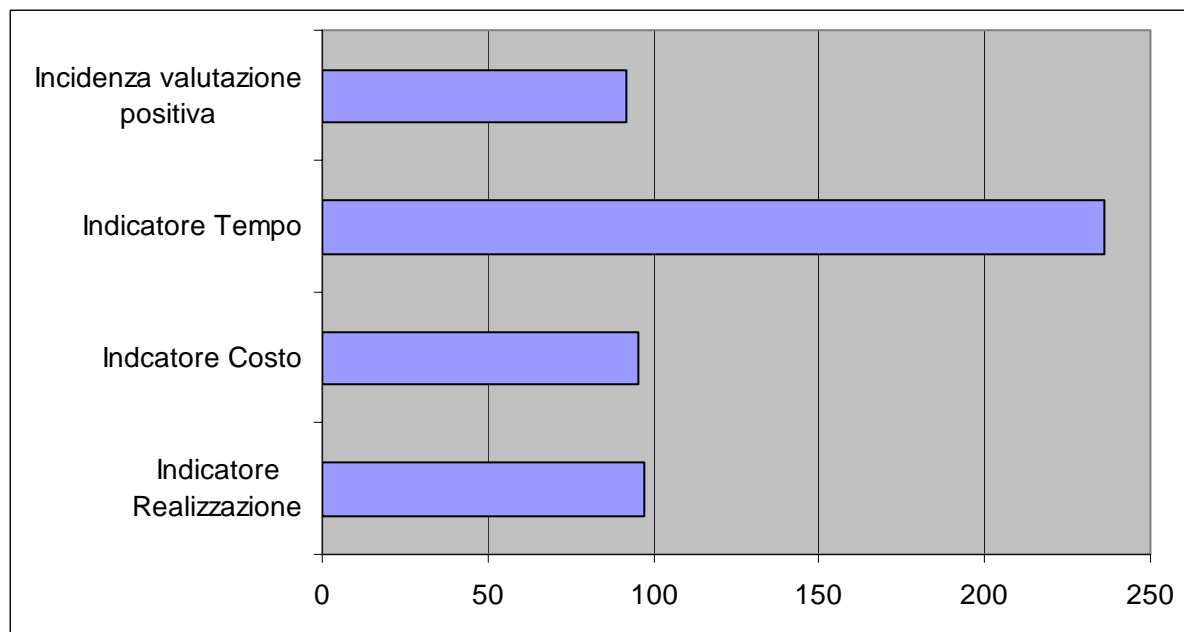
Fig. 2. Distribuzione degli interventi per valutazione (positiva e negativa), stato (esercizio e non in esercizio), tipo di valutazione (giustificato e non giustificato), sanzionabilità (in percentuale del totale dei progetti valutati)



* Per la definizione degli indicatori si veda la Tavola 1

Gli interventi esaminati presentano una performance non negativa dal punto di vista dell'efficacia di costo e di realizzazione, mentre meno buona è la prestazione dal punto di vista del tempo effettivo impiegato. Infatti, gli indicatori di costo e realizzazione mostrano entrambi valori molto vicini al 100 per cento. Tuttavia ad un esame integrato secondo il quadro metodologico adottato, i risultati sono meno ottimistici, soprattutto dal punto di vista dell'indicatore di tempo e di governance, e segnalano piuttosto la necessità di un maggiore sforzo di programmazione e valutazione ex ante e in itinere dei progetti.

Fig. 3. Valutazione dei progetti in base agli indicatori di incidenza della valutazione positiva e agli indicatori di tempo, costo e realizzazione (valori medi).*



* Per la definizione degli indicatori si veda la Tavola 1.

Il valore 100 costituisce il valore soglia di piena realizzazione degli obiettivi previsti (valori ex ante).

Per quanto riguarda l'indicatore di incidenza della valutazione positiva, essendo per costruzione il suo campo di definizione da 1 a 100, il lieve scostamento dal valore soglia indica una valutazione quasi totalmente positiva degli interventi esaminati.

Nel caso dell'indicatore di tempo, il significativo scostamento in eccesso indica tempi di realizzazione medi decisamente più alti del previsto.

Nel caso dell'indicatore di costo lo scostamento in difetto indica un utilizzo medio delle risorse leggermente inferiore a quanto stanziato.

Nel caso dell'indicatore di realizzazione lo scostamento in difetto indica una realizzazione media leggermente inferiore a quanto previsto.

Dal punto di vista dell'efficacia dei costi e di realizzazione, i 53 interventi esaminati sono stati completati realizzando quasi integralmente le previsioni di spesa e di output iniziali. Infatti, per quanto riguarda l'indicatore di costo, nella gran parte dei casi, la realizzazione dell'opera è avvenuta all'interno delle previsioni di spesa iniziali e, in un numero ristretto dei casi, si è registrato anche un notevole risparmio a fronte di una realizzazione piena degli obiettivi programmati. Infatti, l'indicatore di efficacia dei costi utilizzato, calcolato come rapporto percentuale fra costo effettivo e previsto dell'intervento, segnala in media una utilizzazione effettiva quasi integrale (superiore al 90 per cento) delle risorse stanziato. Si registra tuttavia una contenuta variabilità con alcuni casi di eccellenza (5 per cento) in cui il completamento è stato realizzato utilizzando non oltre il 70 per cento delle risorse stanziato, mentre nel 10 per cento dei casi è stato speso più dell'ammontare stabilito (oltre il 100 per cento). Anche nel caso dell'indicatore di realizzazione, solo in una piccola percentuale dei progetti (circa il 10 per cento) l'opera è stata completata con un output finale

inferiore alle quantità previste. Mentre, soltanto in poco più del 5 per cento dei casi si è avuta una produzione superiore alle previsioni.

Guardando all'efficacia temporale, la performance dei progetti appare meno positiva.

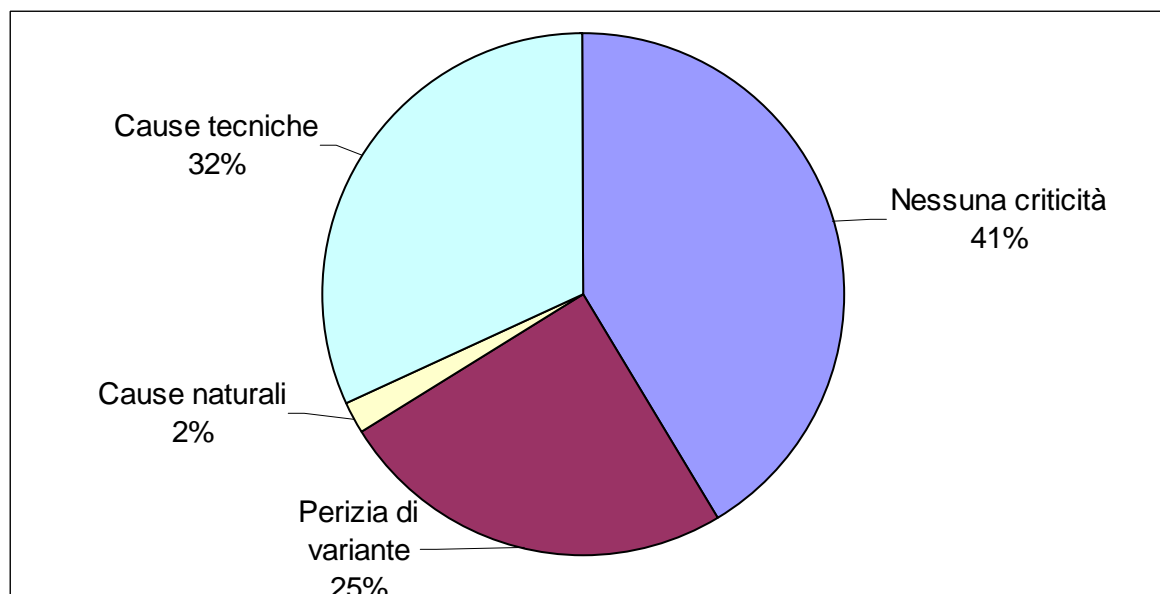
Infatti, in media per il completamento degli interventi in esame è occorso il doppio del tempo previsto. Solo nell'1 per cento dei casi il completamento si è realizzato impiegando un tempo inferiore al programmato. Mentre in oltre il 10 per cento dei progetti, si è impiegato oltre tre volte il tempo previsto, con casi estremi in cui si è andati oltre sei volte il tempo previsto. Da questo punto di vista, dunque, la performance dei progetti non è stata particolarmente buona dato che uno sfioramento dei tempi previsti così sistematico segnala non solo una inadeguata progettazione iniziale e di attuazione, ma è anche indice di un alto rischio di inadeguatezza del servizio prodotto. Infatti, un intervallo lungo di realizzazione può significare che eventuali novità di contesto subentrate nel frattempo abbiano reso superata la domanda inizialmente stimata e quindi richiedano una revisione della tipologia, qualità e dimensione del servizio proposto. Sempre in termini di efficacia temporale, disaggregando il tempo di realizzo in scarto fra tempo previsto e atteso di inizio lavori, ultimazione lavori e avvio di esercizio, si registra uno scarto medio di circa 200 giorni nei tempi previsti di inizio lavori, di circa 500 giorni nei tempi di ultimazione lavori e di circa 600 giorni nei tempi di entrata in esercizio.

Un'alta incidenza di criticità relative a cause di tipo tecnico segnala un'insufficiente governance del progetto.

In particolare, in poco meno del 60 per cento degli interventi sono state riscontrate criticità di vario tipo e in circa il 60 per cento dei casi con criticità¹⁴, queste sono state attribuite a cause di tipo tecnico, mentre nel resto dei casi si è trattato di richieste di perizie di variante e cause di tipo naturale. Inoltre, in circa il 40 per cento dei casi con criticità si è avuta più di una criticità (2 o 3). Il richiamo a difficoltà tecniche e progettuali come motivazione della criticità è un indicatore importante di inadeguatezza del processo preliminare di progettazione e valutazione degli interventi, per questo, nella griglia di valutazione d'efficacia esposta nella Tavola 1, il tipo di criticità costituisce una proxy della 'buona governance' del progetto. In gran parte dei casi, analisi ex ante adeguate, in termini di verifica di alternative di progetto e di fattibilità, avrebbero consentito di evitare i ritardi temporali subiti e la compromissione del risultato dei progetti. Infine, un dato interessante da approfondire è che non si riscontra come si sarebbe aspettato una correlazione significativa della presenza di criticità con gli indicatori di costo, di tempo e di realizzazione.

¹⁴ Fra le criticità di tipo tecnico riscontrate si sono registrate le seguenti tipologie: Contenzioso nella fase di affidamento ed esecutiva, Difficoltà tecniche in fase esecutiva, Interferenze con sottoservizi, Perizie, Proroghe, Sospensioni, Incompletezza o carenze di progetto esecutivo.

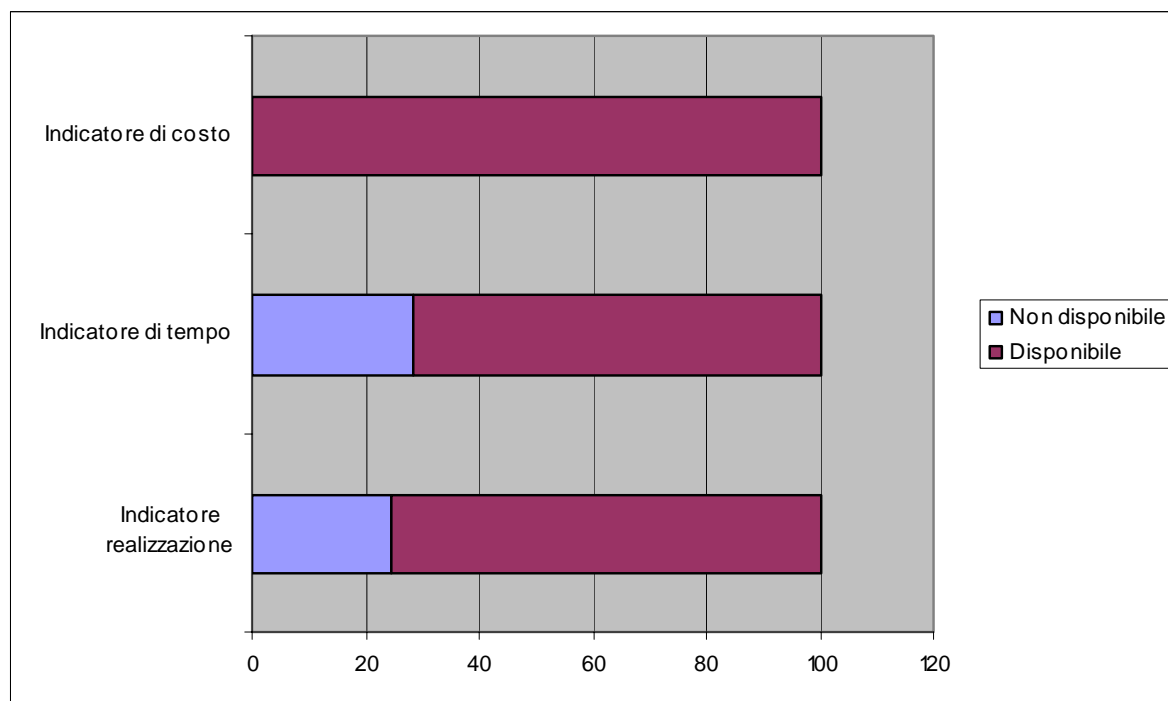
Fig. 4. Distribuzione percentuale dei progetti in base al tipo di criticità



* Per la definizione degli indicatori si veda la Tavola 1.

Nel quadro complessivo dell'analisi d'efficacia proposta, la mancata rilevazione di dati di tempo, costo e realizzazione, è stata utilizzata come indicatore di 'cattiva governance' del progetto. Infatti, i valori previsti per questi indicatori dovrebbero risultare nella documentazione preliminare esistente e, inoltre, gli Enti attuatori o gestori dovrebbero poter essere in grado di fornire entrambi i valori, previsti ed effettivi, dei progetti di cui sono responsabili. Una progettazione e gestione adeguate non dovrebbe incorrere in difficoltà di questo tipo. Queste segnalano infatti una debole capacità di progettazione, nonché di autovalutazione e monitoraggio degli effetti dei progetti attuati e gestiti.. La situazione più critica, come prevedibile anche in base ai risultati analizzati in precedenza, si ha sostanzialmente solo per quanto riguarda le variabili temporali (27 per cento degli interventi esaminati) e di realizzazione (25 per cento degli interventi esaminati), mentre si è avuta una copertura al 100 per cento delle informazioni riguardanti i dati finanziari.

Fig. 5. Distribuzione di lacunosità dei dai per indicatore (valori medi)*



* Per la definizione degli indicatori si veda la Tavola 1.

2.3. Conclusioni

Nel complesso i progetti hanno mostrato una efficacia buona dal punto di vista della valutazione finale e degli indicatori disponibili, ma poco soddisfacente dal punto di vista dei tempi di realizzazione e della governance.

Infatti, se si guarda alla efficacia dal punto di vista del rispetto dei tempi previsti, della tipologia e numero di criticità per progetto e del grado di copertura dei dati rilevati, si riscontra una inadeguatezza del processo di valutazione in sede preliminare, nonché una carente capacità di autovalutazione e monitoraggio degli Enti responsabili degli interventi.

Come argomentato altrove, tali passaggi sono condizione essenziale non solo per una appropriata valutazione, ma anche per una efficace erogazione del servizio prodotto (si rinvia per questo alla sezione metodologica).

Questo giudizio più problematico trova conferma nella descrizione dettagliata che dei progetti si fa nell'ambito delle singole schede (si veda l'Allegato II) dove emerge una sistematica difficoltà, a parte rari casi di eccellenza, di reperimento di informazioni e dati riguardanti i valori previsti, effettivi e soglia, in particolar modo sugli effetti diretti e indiretti di medio-lungo periodo.

3. Tipo di efficacia valutata: quadro concettuale, problemi e prospettive

QUALE EFFICACIA

Efficacia interna

L'efficacia di un'opera è data innanzi tutto dalla realizzazione degli obiettivi previsti in sede di progettazione dell'intervento e quindi dalla capacità di soddisfare il bisogno che si era inizialmente rilevato, cui la costruzione dell'opera deve rispondere. In molti casi, le opere di infrastrutturazione esaminate, sono in grado di essere pienamente efficaci (nel senso della soddisfazione del bisogno rilevato) attraverso le loro realizzazioni fisiche, se coerenti con gli obiettivi previsti, e il loro corretto funzionamento, garantito attraverso un'adeguata gestione e manutenzione. La realizzazione fisica è condizione, dunque, perché il servizio possa essere erogato, ma un cattivo funzionamento dovuto ad una errata gestione e manutenzione possono comprometterne il servizio e renderne nulli i benefici. Ciò vale per molte opere dell'asse I (risorse naturali) e VI (Reti e nodi viari). Nel caso di opere in cui il servizio immediato erogato afferisce a bisogni di tipo culturale, formativo e ricreativo (in particolare le opere ricadenti negli assi II e III, ma anche IV e V) l'effettiva gestione dell'opera è invece cruciale ai fini di una piena esplicazione dell'efficacia dell'opera rispetto agli stessi obiettivi previsti. Inoltre tutte le opere esaminate, anche quelle legate all'erogazione di un immediato servizio di tipo tecnico (mobilità, smaltimento rifiuti, raccolta e depurazione reflui) hanno un riflesso immediato sulla qualità della vita dei cittadini e sulla salubrità del territorio. Di conseguenza, al fine di valutare l'efficacia interna rispetto agli obiettivi attesi occorre verificare che l'opera abbia la capacità, sia per come è stata realizzata sia per come viene gestita, di erogare gli effetti diretti previsti sull'utenza e sul territorio (che siano cioè garantiti i risultati attesi concernenti l'utenza servita e la dimensione del servizio erogato).

Efficacia esterna

Con l'efficacia esterna o sociale si intende la capacità del prodotto/servizio offerto di soddisfare i bisogni degli utenti. In generale tutte le opere pubbliche possono e devono essere esaminate dal punto di vista degli effetti diretti e indiretti causati sui beneficiari previsti e potenziali dell'opera stessa. In questo caso vanno presi in considerazione sia i risultati, ossia gli effetti, non necessariamente previsti, sui beneficiari diretti dell'opera (in tal caso il risultato oltre che rispetto all'eventuale risultato atteso andrà valutato rispetto a valori soglia di riferimento che consentono di apprezzare la variazione netta causata dall'intervento) sia gli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e intesi come variazioni causate nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera è destinata. Per questo è essenziale un'analisi approfondita del contesto territoriale, economico, sociale in cui l'opera si colloca prima e dopo la realizzazione in modo da avere una diagnosi accurata dei bisogni che l'opera deve soddisfare, e poterne valutare gli effetti positivi e negativi al netto del contributo contestuale di altri fenomeni socio-economico-ambientali.

FASE ISTRUTTORIA: processo seguito e problematiche incontrate

Documenti da esaminare

- Analisi ex ante (schede UVAL, giudizio di esperti, a secondo dell'importanza economica del progetto: eventuali analisi costi-benefici, analisi costi-efficacia, analisi multicriterio; oppure a seconda dell'importanza sociale del progetto e delle sue dimensioni economiche: valutazione tassonomica, indagine campionaria, scala delle priorità obbligate analisi di Vas se l'opera, come dovrebbe essere, è inserita in un contesto di programmazione territoriale più ampio) e analisi delle alternative progettuali;
- Documentazione prodotta durante il procedimento di costruzione dell'opera fino alla fase finale

Problemi

- In generale non si riscontrano problemi nell'ottenimento della documentazione dell'opera relativamente alle fasi di progettazione-costruzione-collaudato (tuttavia in una minoranza dei casi esaminati gli obiettivi non erano chiaramente esplicitati e i valori previsti non specificati),
- Maggiori difficoltà si riscontrano nelle analisi di valutazione ex ante: non sempre la fase valutativa a monte risulta completa, disponibile e soddisfacente. Nella gran parte dei casi non è stata svolta una esplicita valutazione delle alternative progettuali.

Istituzioni e realtà da coinvolgere nel processo valutativo

Ente attuatore, Ente gestore, Autorità ambientali, ARPA, eventuali Comitati Civici e altre realtà locali, soggetti direttamente coinvolti a seconda della tipologia del progetto (ad esempio: scuole, università...).

Problemi

Soggetti contattati: a parte gli Enti attuatori e gestori si sono incontrate difficoltà nell'identificare e contattare gli *stakeholders* variamente coinvolti e interessati agli effetti diretti e ricadute dell'opera. L'obiettivo è di estendere il processo valutativo e alcuni passi in questa direzione stono stati intrapresi.

RICOGNIZIONE DATI: processo seguito e problematiche incontrate

Dati

Informazioni di tipo quantitativo e qualitativo relative alle realizzazioni e ai principali risultati e impatti da monitorare

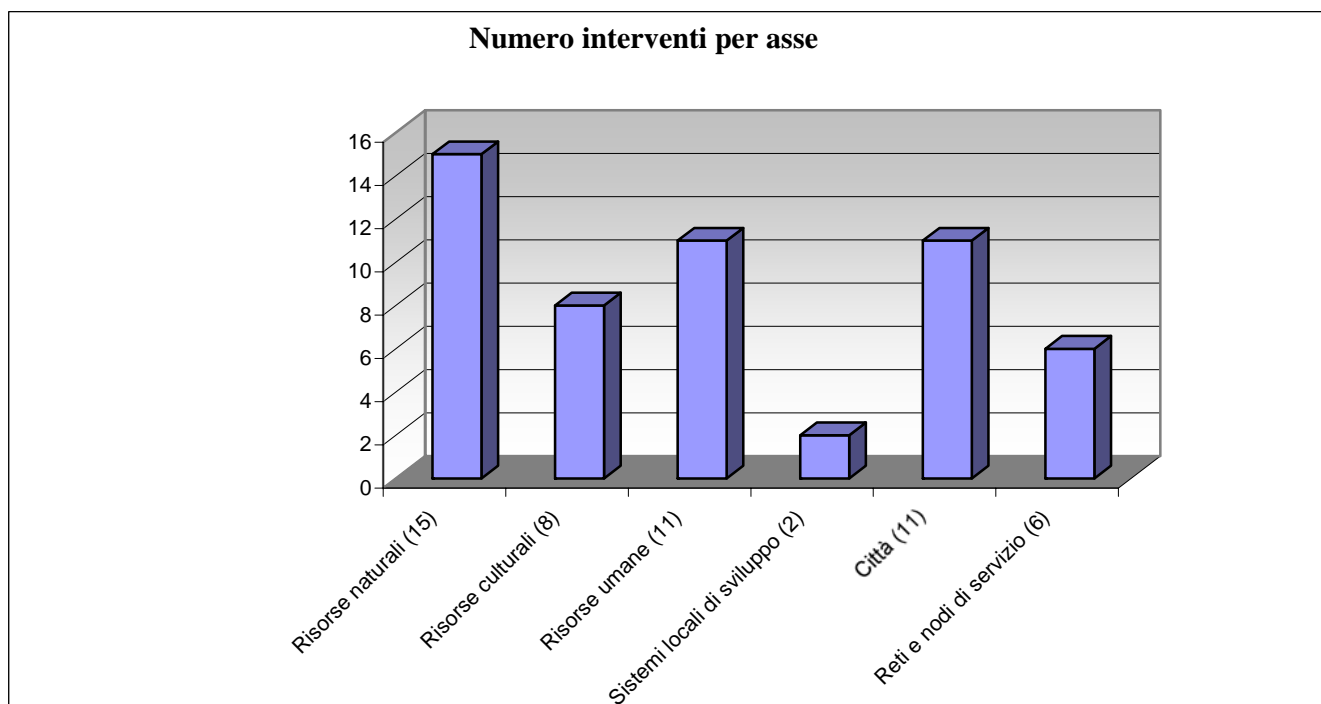
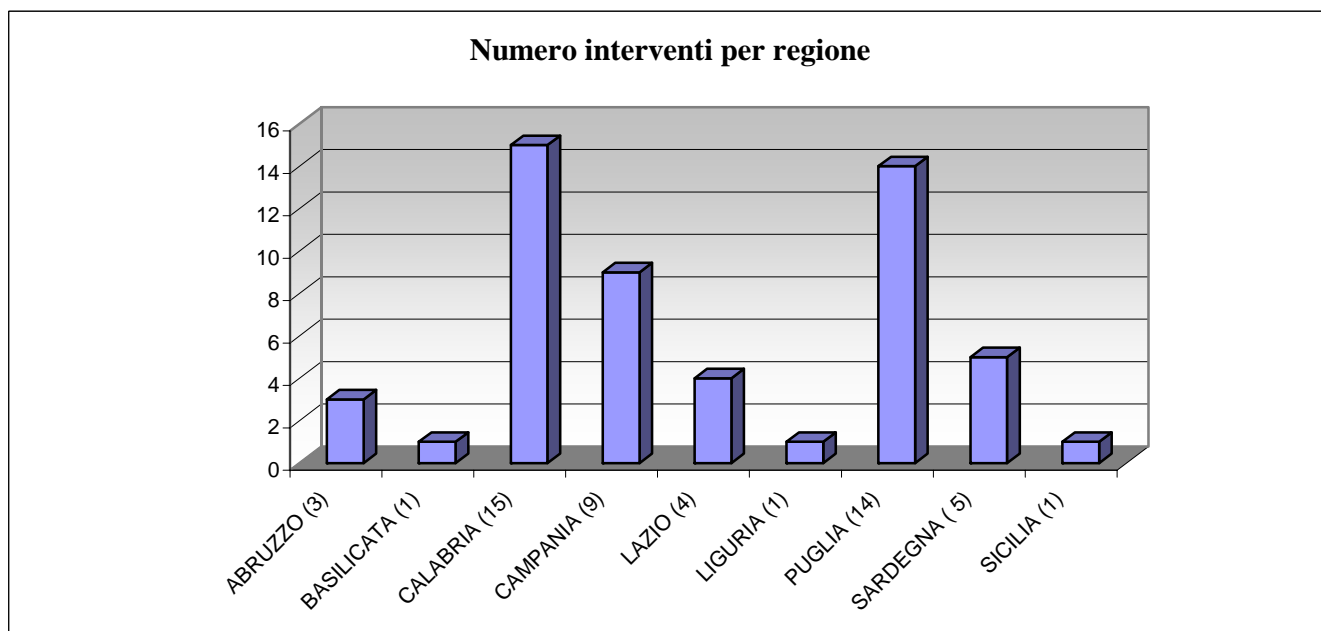
Strumenti di rilevazione dei dati

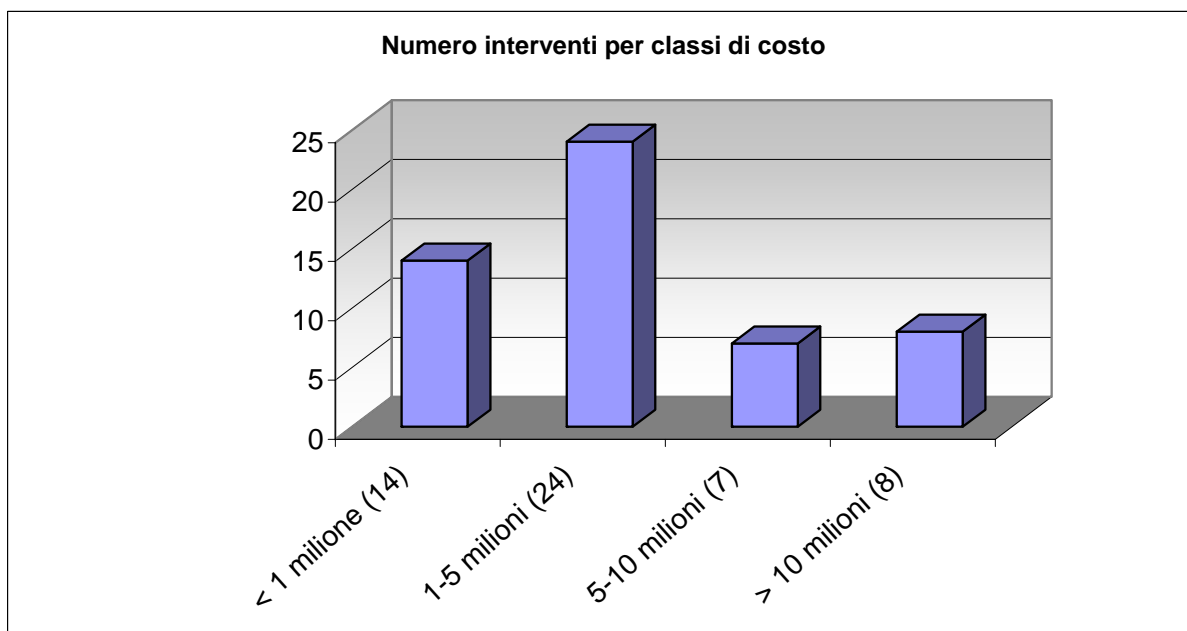
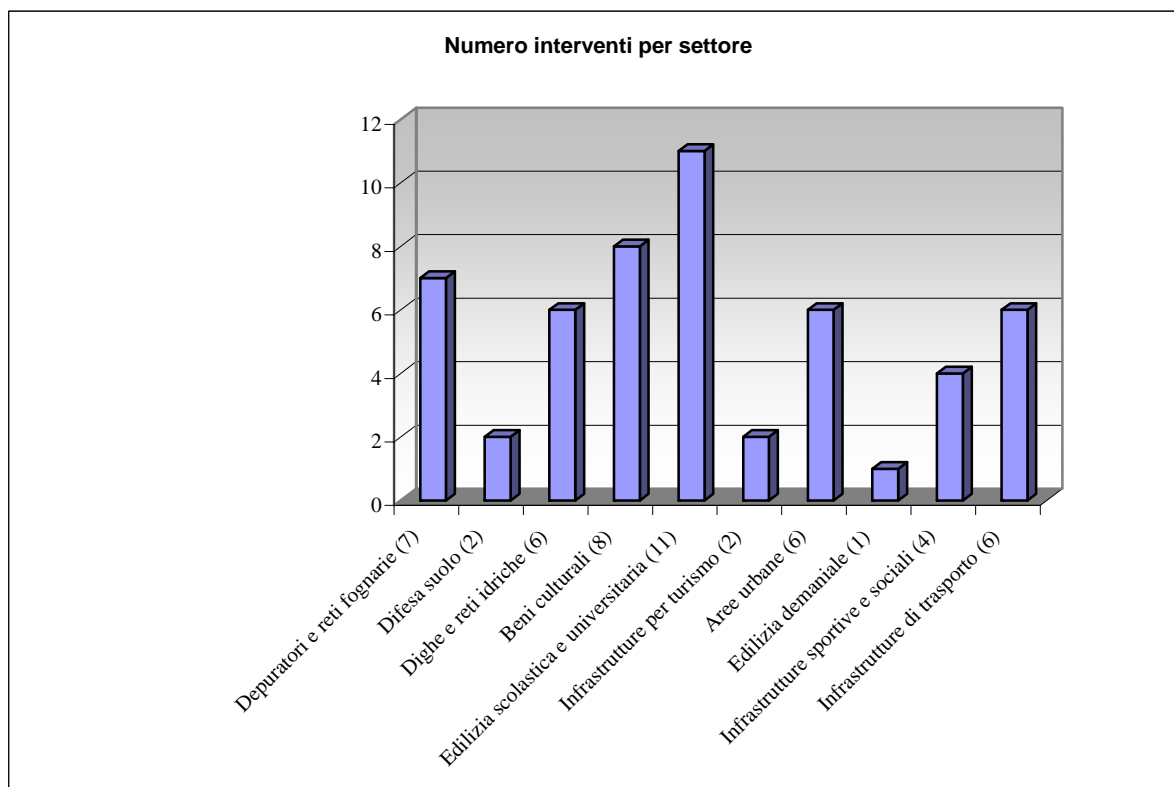
Oltre alla documentazione disponibile, funzionali a questa fase sono la visita in loco, l'apprezzamento diretto e visivo dell'opera, interviste e questionari. A questo proposito, l'obiettivo è di introdurre una metodologia standardizzata di interviste, libere e strutturate, ed eventualmente questionari a gruppi mirati di persone e testimoni privilegiati, ai fini di una valutazione ex-post che possa registrare le percezioni e il grado di soddisfacimento del servizio erogato, specialmente laddove la quantificazione degli effetti si profila di difficile realizzazione.

Problemi

- Pochi i dati disponibili dalla valutazione ex ante;
- Insufficiente l'identificazione del bacino di utenza potenziale e servito;
- Insufficiente la produzione e monitoraggio di dati riguardanti gli indicatori di risultato e di impatto;
- La valutazione della qualità percepita risulta fondamentale per una valutazione di efficacia esterna, trattandosi spesso di servizi la cui fruizione coinvolge direttamente i cittadini. Purtroppo, in genere non sono rilevati dati sulla percezione di qualità e incremento di utilità/sicurezza dovuto all'opera presso gli utenti.
- In due casi, relativi all'Asse I (rete fognaria e opera di depurazione) e all'Asse III (edilizia universitaria) sono stati messi a punto dei questionari valutativi. Tuttavia il successo di tale metodologia è legato alla capacità in sede di istruttoria ex post di coinvolgere e sensibilizzare adeguatamente gli *stakeholders* coinvolti. Inoltre, nei due casi selezionati, l'impreparazione a misurarsi con uno strumento più strutturato di valutazione esterna e una scarsa motivazione a partecipare al processo valutativo ha finora reso impossibile la somministrazione e adeguata compilazione del questionario.
- Solo in un caso (progetto inserito nell'asse VI) l'analisi di fattibilità e costi-benefici ha fornito parametri concernenti i risultati attesi e gli impatti in termini di valori attesi. Tuttavia, non ha fatto seguito una adeguata e corrispondente valutazione degli effetti ottenuti.

4. Composizione del sottoinsieme degli interventi esaminati





5. Tabella degli indicatori applicati per gli interventi esaminati

Assi	PRINCIPALI INDICATORI DI REALIZZAZIONE PER ASSE	PRINCIPALI INDICATORI DI RISULTATO E IMPATTO PER ASSE
ASSE I 'RISORSE NATURALI'	<p>Lunghezza rete Superficie impianto di depurazione Capacità smaltimento reflui (mc/sec) Portata media giornaliera Lunghezza condotta smaltimento a mare Capacità serbatoio N° Comuni serviti N° abitanti residenti nelle zone trattate Incremento sviluppo unitario collettori (Mt) Abitanti interessati Estensione superficie servita dal depuratore Impianti sollevamento acque nere Lunghezza rete fognaria (collettori acque bianche) Lunghezza rete fognaria (collettori acque nere) Opere di arredo urbano Superficie area in dissesto idrogeologico recuperata o messa in sicurezza Portata pompe Portata derivabile complessiva Portata max utilizzabile per usi civili Portata max utilizzabile per usi irrigui N° Pozzi</p>	<p>Percentuale di abitanti serviti Percentuale di abitanti dispersi serviti Percentuale di acqua reflua canalizzata Percentuale di acqua reflua depurata Variazione allacci abusivi Variazione reflua non trattati Diminuzione delle perdite di acqua Percentuale di acqua riutilizzata Utenze allacciate alle fognie Qualità degli impianti di depurazione (frequenza monitoraggio e manutenzione) Mitigazione impatti paesaggistici Variazione salubrità ambientale (rilievi chimici-batterologici su suolo e acque prima e dopo l'intervento) Impatto sul turismo (incremento flussi turistici) Incremento valore immobiliare Percezione della qualità del servizio da parte degli utenti Percezione incremento salubrità da parte degli utenti.</p>
ASSE II 'RISORSE CULTURALI'	<p>Superficie area interessata Superficie area recuperata N° aule di consultazione create N° aule di lettura create Superficie oggetto d'intervento destinata alla biblioteca N° di monumenti restaurati N° di monumenti recuperati (anastilosi) Volume scavi Numero siti di scavo Numero saggi (oltre agli scavi estesi) Sviluppo percorsi di visita recinzione Opere di protezione monumenti eseguite (coperture)</p>	<p>Percentuale di utenti serviti Variazione visite Variazione flusso turistico Numero eventi culturali e servizi nuovi attivati Risorse finanziarie e partnership di tipo culturale attivate con altre istituzioni Indicatori di apprezzamento dei fruitori regolari e della popolazione del bacino di utenza Variazione fatturata nel settore Variazione occupazione netta.</p>
ASSE III 'RISORSE UMANE' (Edilizia scolastica e universitaria)	<p>Superficie oggetto di intervento N° nuovi locali Uffici amministrativi servizi Biblioteca Aule destinate alla didattica Laboratori di ricerca Capienza aule Aule multimediali Spazi espositivi Realizzazione teatro</p>	<p>Variazione domanda iscritta/immatricolati rispetto al bacino di utenza Variazione diplomata e laureata Variazione tasso abbandoni Variazione tasso ripetenti Variazione fuori corso Variazione voto medio Variazione risorse da enti esterni Variazione corsi e attività proposte Sbocchi professionali Servizi aggiuntivi per il territorio (biblioteche teatri) Capacità d'attrazione nei confronti di istituti nelle regioni limitrofe Variazione quota progetti cofinanziati da fondi internazionali Tasso mobilità ricercatori/professori Percezione qualità offerta didattica da parte di studenti genitori e utenti Variazione occupazione netta</p>
Segue Assi.	PRINCIPALI INDICATORI DI REALIZZAZIONE PER ASSE	PRINCIPALI INDICATORI DI RISULTATO E IMPATTO PER ASSE

Segue...

<p>ASSE IV 'SISTEMI DI SVILUPPO LOCALE'</p>	<p>Superficie infrastrutturata</p>	<p>Variazione flusso turistico (tasso arrivi) Presenze giornaliere Numero posti letto Percentuale occupazione posti letto Incremento servizi per il turismo (alberghiera ristorazione ricreazione...) Percezione della qualità dei servizi forniti da parte dei turisti Variazione valore immobiliare nel territorio. Creazione nuove professioni Variazione occupazione netta</p>
<p>ASSE V 'CITTA' (Infrastrutture sportive e sociali)</p>	<p><u>Nel caso di strutture sportive:</u> Lunghezza pista di atletica Superficie strutture sportive (campo sportivo ecc.) Superfici esterne (tribune) Superfici interne (spogliatoi ecc.) Parcheggi</p> <p><u>Nel caso della riqualificazione urbana:</u> Superficie oggetto di intervento Allacci idrici e fognari Arredi urbani Pavimentazioni stradali e marciapiedi Rete smaltimento acque bianche Tubazioni rete elettrica metano telefonica Parcheggi Posti auto</p>	<p><u>Nel caso di strutture sportive:</u> Percentuale utenti serviti (dato il bacino di utenza specifico) Capienza degli impianti sportivi Qualità della loro gestione e manutenzione Percezione della qualità del servizio da parte degli utenti Convenzioni con le scuole e altre associazioni sportive Numero eventi sportivi e agonistici organizzati Variazione occupazione netta</p> <p><u>Nel caso della riqualificazione urbana:</u> indagine sulla percezione della qualità impatto sul turismo Incremento sicurezza (riduzione furti ecc.) Variazione percezione sicurezza Variazione percezione qualità della vita incremento valore immobiliare.</p>
<p>ASSE VI 'RETI E NODI DI SERVIZI' (Reti viarie e ferrovie)</p>	<p>Lunghezza rete Allargamento sede stradale piazzole di sosta Barriere antirumore Viadotti Svincoli Gallerie Cavalcavia Superficie infrastrutturata Posti barca disponibili Bacino portuale area verde Infrastrutture portuali e manifatti Larghezza complessiva impalcato Scale di accesso</p>	<p>Variazioni di tempo di percorrenza Percentuale utenti serviti Variazione flusso utenti Variazione traffico merci Variazione congestione strade Risparmio carburante Incremento produttività in termini di ore di lavoro guadagnate Impatto ambientale: variazione rumore e inquinamento e minimizzazione impatto paesaggistico Uso effettivo nuova rete Percezione qualità nuova rete Percezione effettiva utilità nuova rete Servizi creati Ricadute per il turismo Incremento valore immobiliari dell'area Creazione occupazione netta</p>

* Gli indicatori elencati nella Tabella fanno parte di un primo set di indicatori utilizzati dall'Area di Valutazione di Efficacia. Gli indicatori di realizzazione sono quelli di fatto utilizzati dai valutatori, mentre fra gli indicatori di risultato e impatto solo in parte c'è stato un riscontro nei dati disponibili. Parte degli obiettivi di breve-medio termine dell'Area è un arricchimento dell'insieme di indicatori proposto e una sua migliore specificazione.

6. Bibliografia

- Bezzi, Claudio, *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Cinà, Giuseppe (a cura di), *Pianificazione e sviluppo locale. Un profilo dell'esperienza italiana*, L'harmottan Italia, Torino, 1997.
- Cronback, J.L., *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, San Francisco, Jossey-Bass, 1982.
- Florio, Massimo, *La valutazione degli investimenti pubblici – vol. I e II*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- Meyer, W., Evaluation Design and Data Collection; CEval (Center for Evaluation), Saarland University - *EASY-ECO-Training-Materials*, Budapest, 2005 - www.sustainability.at/easy.
- Palombo, Mauro, “La valutazione tra scienza e professione”, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 17/18 (2000), pp. 11 – 36.
- Palombo, Mauro, *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- Resini, Laura, “L’efficienza e l’efficacia del settore pubblico: alcuni metodi di analisi”, in *Economia e diritto del terziario*, 1993, V. 1, pp. 93 – 125.
- Rossi, P. H., Freeman H. E., *Evaluation. A Systematic Approach*, 5^a ed. Newbury Park, Ca., Sage, 1993.
- Stame, Nicoletta, *L’esperienza della valutazione*, Seam edizioni, Roma, 1998.