ORIENTAMENTI
PER L'ORGANIZZAZIONE
DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA
DEI PROGRAMMI OPERATIVI

giugno 2001

INDICE

1. OBIETTIVI DELL'ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA E DEGLI ORIENTAMENTI PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA 3

2. I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA 6

2.1 L'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E IL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE 6
2.2 IL GRUPPO DI LAVORO VALUTAZIONE E MONITORAGGIO DEL COMITATO DI SORVEGLIANZA DEL QCS 7
2.3 IL VALUTATORE INDIPENDENTE DEL PO 8
2.4 L'AUTORITÀ DI GESTIONE DEL PO 9
2.5 IL NUCLEO DI VALUTAZIONE DELL'AUTORITÀ DI GESTIONE - LO STEERING GROUP 10
2.6 IL COMITATO DI SORVEGLIANZA DEL PO 11
2.7 LA COMMISSIONE EUROPEA 11

3. CARATTERI, CONTENUTI ED ELEMENTI COMUNI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA 13

4. VERIFICA DI QUALITA' DELL'ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA (VALUTAZIONE DI SECONDA ISTANZA) 19

4.1 LE FINALITÀ DELLA VERIFICA DI QUALITÀ DELLA ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE INTERMEDIA 19
4.2 PRIMI ORIENTAMENTI SUI CRITERI DI QUALITÀ DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA 20
4.2.1 *Criteri di qualità – il rapporto di valutazione e i prodotti intermedi* *20*
4.2.2 Criteri di qualità – la struttura organizzativa e l'azione valutativa *21*

5. PROCEDURE PER LA SELEZIONE DEL VALUTATORE INDIPENDENTE 23

5.1 ASPETTI GENERALI 23
5.2 LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO E LE PROCEDURE DA APPLICARE 25
5.3 I CRITERI DI AMMISSIBILITÀ (ODI SELEZIONE) 26
5.4 I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE 28
5.5 LA DURATA DELL'INCARICO 29
5.6 INDICAZIONI PER LA STIMA DELL'IMPORTO DEL SERVIZIO 30
5.7 ALTRI ADEMPIMENTI DA CONSIDERARE NEL BANDO O NEL CAPITOLATO 31
5.8 LA COMMISSIONE DI VALUTAZIONE DELLE OFFERTE 31

6. BIBLIOGRAFIA 32

Appendice 1 – Bando di gara procedura aperta
Appendice 2 – Bando di gara procedura ristretta

°°°°°°°°°°

1. OBIETTIVI DELL'ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA E DEGLI ORIENTAMENTI PER L'ORGANIZZAZIONE DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Il Regolamento dei Fondi Strutturali[1] richiede che le politiche cofinanziate siano sottoposte a un processo di valutazione finalizzato a verificarne la correttezza d'impostazione e l'efficacia e l'efficienza di implementazione. Nella prima fase del percorso di programmazione l'attività di valutazione intermedia dovrà essere obbligatoriamente documentata in un Rapporto di valutazione intermedia per ciascuno dei Programmi Operativi (d'ora in avanti PO) e per il Quadro Comunitario di Sostegno (d'ora in avanti QCS). In questi documenti, da predisporre entro il 2003, verrà fatto il punto dello stato di attuazione delle politiche cofinanziate all'interno dell'OB.1. Obiettivo è fornire indicazioni sul grado di realizzazione delle attività promosse, sull'avanzamento nella realizzazione degli obiettivi, sulle difficoltà incontrate nella prima parte del periodo di programmazione, sui possibili correttivi a cui dar vita per migliorare la programmazione relativa al successivo triennio.

Il QCS ribadisce l'importanza dell'attività di valutazione, delineando un articolato sistema/processo di valutazione - interno ed esterno alle Autorità di gestione – capace di seguire la fase di attuazione lungo tutto il periodo di programmazione (valutazione in itinere) e, conseguentemente, di fornire le informazioni necessarie alla predisposizione dei documenti previsti. In tal senso, la valutazione intermedia non è vista dal QCS come momento utile solo alla riprogrammazione di metà periodo, ma anche (e soprattutto) come sistema in grado di contribuire - attraverso la produzione di approfondimenti sull'andamento dei programmi - al miglioramento dell'attività di sorveglianza.

La valutazione intermedia mira dunque a due scopi:

- dar conto di quanto realizzato e delle cause di eventuali difficoltà di attuazione a tutti i soggetti, istituzionali e non, non direttamente coinvolti nella gestione dei singoli programmi, in primo luogo la Commissione Europea (d'ora in avanti CE) e l'Autorità di gestione del QCS;
- fornire elementi di riflessione alle Autorità di gestione dei PO in merito a ulteriori affinamenti dell'attività di attuazione, capaci di assicurare un progressivo miglioramento dei percorsi di programmazione.

I riferimenti normativi per la valutazione intermedia sono rappresentati, oltre che dai Regolamenti dei Fondi Strutturali (in particolare l'art.42 del Regolamento 1260/99), dal QCS (par. 6.4.5) e dalla delibera CIPE 83/2000 che stabilisce le modalità attuative del QCS.

In sintesi, secondo i Regolamenti (art. 42 Reg. 1260/99):

- la responsabilità della valutazione intermedia del QCS e dei PO, è assegnata alle rispettive Autorità di Gestione, in collaborazione con Stato Membro e CE;
- l'attività vera e propria è affidata a un valutatore indipendente - terzo rispetto all'autorità di gestione del programma, alla CE e alla Autorità di gestione del QCS;
- per ciascun programma, l'attività dà luogo a un Rapporto di valutazione intermedia, il quale viene presentato al Comitato di Sorveglianza e trasmesso - entro il 2003 - alla CE.
- entro la fine del 2005 è richiesto un aggiornamento del Rapporto di valutazione intermedia, in vista della preparazione dei programmi successivi.

1 Cfr. art.42 Reg.1260/99

Il sistema di regole riguardanti il QCS dell'obiettivo 1 prevede inoltre:

- che la valutazione intermedia sia avviata (ovvero sia stipulato il contratto con il valutatore indipendente) entro il 31-12-2001, pena la sospensione dei pagamenti da parte della CE;
- che, per il soddisfacimento del criterio della riserva di premialità del 4% relativo alla qualità del sistema di valutazione in itinere (criterio A.2.4)[2], oltre ad avviare tempestivamente la valutazione intermedia[3], la selezione del valutatore indipendente avvenga tenendo conto di quanto contenuto nel presente documento "Orientamenti per l'Organizzazione della Valutazione Intermedia" e le attività siano svolte tenendo conto delle indicazioni metodologiche e dei criteri di qualità contenuti nelle "Linee Guida per la Valutazione Intermedia".

Gli "Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia" (d'ora in avanti "Orientamenti") si propongono di fornire alle Autorità di gestione dei Programmi Operativi alcune indicazioni utili per definire l'organizzazione del processo di valutazione intermedia in tempi rapidi e in coerenza con gli indirizzi della CE[4] e gli obiettivi del sistema di valutazione nazionale. La finalità è di agevolare e di rendere più tempestiva ed efficace l'azione delle amministrazioni.

La prima parte di questo documento è dedicata a definire il contesto istituzionale in cui si colloca l'attività di valutazione intermedia, delineando le funzioni e le competenze dei diversi soggetti impegnati, a livello di QCS e di PO, in questa attività, nonché le relazioni che tra loro intercorrono (par.2). Seguono alcuni orientamenti sulle modalità di svolgimento e sul contenuto della attività di valutazione intermedia (par. 3) e alcune prime indicazioni sui criteri e le modalità di monitoraggio e verifica di qualità della valutazione (par.4). Nell'ultima parte del documento ci si sofferma su alcuni principi generali per la selezione del valutatore indipendente, di cui tenere conto per la formulazione del bando di gara e del capitolato d'oneri (par. 5). Nell'appendice si forniscono, per ognuna delle due modalità di affidamento del servizio previste dalla normativa vigente (procedura ristretta e procedura aperta), un bando e un capitolato tipo, che le Autorità di gestione potranno adattare alle proprie esigenze.

Nella predisposizione del bando di gara e del capitolato d'oneri le Autorità di gestione potranno giovarsi anche del documento "Linee Guida per la valutazione intermedia" (d'ora in avanti Linee Guida), che è da intendersi complementare al documento Orientamenti, in quanto fornisce le indicazioni relative alle modalità di svolgimento e al contenuto dell'attività di valutazione intermedia richiamate nel paragrafo 3 del presente documento.

Il documento Linee Guida, diffuso contestualmente al presente documento, coerentemente con quanto previsto dalla delibera CIPE di attuazione del QCS, sarà integrato nel corso dello svolgimento delle attività di valutazione intermedia per tenere conto dei risultati delle esperienze effettuate e per incentivare lo scambio di esperienze, di metodologie, di buone prassi.

Il sistema per l'assegnazione della riserva di premialità del 4% indica, tra i requisiti previsti per il soddisfacimento dell'indicatore relativo alla realizzazione fisica (A.1.1) e di quello

---

[2] Si ricorda che tale criterio è tra quelli che devono essere necessariamente soddisfatti per l'assegnazione della riserva del 4%.

[3] Entro il 30-10-2001 o comunque entro 10 mesi dalla diffusione del presente documento

4 La CE ha diffuso un documento di lavoro ad oggi ancora provvisorio, "The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions" .

relativo alla qualità del sistema di monitoraggio (A.2.1), l'adozione nei complementi di programmazione della griglia di indicatori comuni (solo fisici per l'A.1.1, anche procedurali e finanziari per l'A.2.1) la cui diffusione era stata inizialmente prevista attraverso il documento "Orientamenti". Poiché la griglia degli indicatori è stata realizzata in parte prima della definizione del documento "Orientamenti", essa è stata diffusa dall'Autorità di gestione del QCS separatamente. Per quanto riguarda la griglia di indicatori di realizzazione fisica per FESR, FEOGA e FSE, essa è stata trasmessa dall'Autorità di Gestione del QCS il 9 novembre 2000 (prot. 0042717). Un successivo aggiornamento, limitatamente al FESR, è stato trasmesso il 12 aprile 2001 (prot. 0016026). La griglia di indicatori di risultato e di impatto è in fase di elaborazione sulla base delle ultime versioni dei Complementi di programmazione e della lista definitiva degli indicatori di realizzazione fisica. Inoltre, il sistema di monitoraggio (MONIT2000) predisposto e diffuso a cura dell'IGRUE, che dovrà essere utilizzato direttamente o attraverso protocolli di dialogo da tutte le Autorità di gestione dei PO, contiene sia la griglia degli indicatori di realizzazione fisica, sia la struttura necessaria per la raccolta delle informazioni utili per costruire gli indicatori finanziari e procedurali.

2. I SOGGETTI E L'ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

La particolare rilevanza che il QCS assegna alla valutazione quale strumento per migliorare l'efficacia dei programmi trova riscontro nelle puntuali indicazioni fornite per l'organizzazione di questa attività ai diversi livelli di programmazione:

- quello nazionale - che fa riferimento alla valutazione del QCS e al coordinamento della valutazione dei PO - teso a perseguire sia la maggiore coerenza metodologica sia la maggiore diffusione dei risultati ottenuti;
- quello a livello di PO - relativo all'attività di valutazione dei singoli PO – teso a perseguire un maggiore utilizzo dei risultati della valutazione.

In coerenza con questa articolazione, in questo paragrafo vengono illustrati, in primo luogo, il ruolo e le funzioni che il sistema di regole di attuazione del QCS riserva all'*Unità di valutazione degli Investimenti Pubblici* del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (d'ora in avanti UVAL), al Sistema nazionale di valutazione e al *Gruppo di lavoro valutazione e monitoraggio* del Comitato di sorveglianza del QCS, responsabili del coordinamento delle attività di valutazione intermedia.

Successivamente vengono analizzate le specifiche competenze affidate ai soggetti più direttamente interessati all'attività di valutazione intermedia dei diversi PO: il *valutatore indipendente*; l'*Autorità di gestione*; il *Comitato di Sorveglianza*; il *Nucleo di valutazione* dell'amministrazione titolare del PO e lo *steering group*; la *CE.*

Per ognuno si precisano sia le funzioni loro attribuite dai Regolamenti comunitari, dal QCS, dal documento di orientamento della CE, sia le modalità di interazione con gli altri soggetti.

2.1 L'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici e il Sistema nazionale di valutazione

Il QCS[5] e la delibera CIPE di attuazione attribuiscono all'UVAL una funzione di indirizzo, di supporto tecnico-metodologico e di sorveglianza per lo svolgimento delle attività di valutazione. L'UVAL esercita tale funzione in coordinamento con gli altri soggetti che costituiscono il Sistema di valutazione del QCS - le strutture nazionali di riferimento per la valutazione del FSE (ISFOL) e del FEOGA (INEA) e la rete dei Nuclei regionali e centrali di valutazione e verifica istituiti ai sensi della L.144/99 art.1 - e di concerto con il Gruppo Valutazione e Monitoraggio del QCS.

Nell'ambito della sua funzione di coordinamento e indirizzo del Sistema nazionale di valutazione del QCS, l'UVAL promuove occasioni di confronto e attività di approfondimento sui metodi e l'organizzazione della valutazione intermedia del QCS e dei PO con gli altri soggetti del Sistema nazionale e con i valutatori indipendenti. I risultati di queste attività sono presentati e discussi nell'ambito delle attività del Gruppo Valutazione e Monitoraggio – Sottogruppo Valutazione e raccolti e diffusi attraverso il documento Linee guida e i suoi aggiornamenti.

5 Cfr. par 6.4.5

L'UVAL, in quanto responsabile della funzione di valutazione di secondo livello e di verifica di qualità, costituisce, inoltre, la struttura tecnica che, insieme a ISFOL e INEA, propone i criteri di qualità delle valutazioni intermedie e ne assicura l'applicazione nell'ambito di un'attività di verifica in itinere (infra 4).

L'UVAL e gli altri soggetti del Sistema nazionale di valutazione svolgono la propria attività di approfondimento metodologico e di elaborazione delle Linee Guida sulla base di un programma di lavoro presentato al Gruppo Valutazione e Monitoraggio – Sottogruppo Valutazione.

2.2 Il Gruppo di lavoro valutazione e monitoraggio del Comitato di Sorveglianza del QCS

Per assicurare un adeguato spazio di approfondimento e confronto sul monitoraggio e la valutazione del QCS e dei PO nell'ambito delle attività del Comitato di Sorveglianza, il QCS prevede l'istituzione del *Gruppo di lavoro Valutazione e Monitoraggio* (d'ora in avanti Gruppo Valutazione e Monitoraggio).

In esso sono rappresentati tutti i soggetti che a livello nazionale e comunitario sono interessati alle attività di monitoraggio e valutazione intermedia. Pertanto, il *Gruppo Valutazione e Monitoraggio* è la sede di discussione ultima per tutte le decisioni relative all'organizzazione e al coordinamento delle attività di monitoraggio e valutazione a livello di QCS e di PO, dove vengono anche riportati e discussi gli orientamenti relativi a tali attività eventualmente derivanti dall'attività di altri organismi (come ad esempio la Rete delle Autorità ambientali o il gruppo di lavoro Monit 2000).

Il decreto di istituzione del Gruppo valutazione e monitoraggio[6], considerata la specificità dei temi trattati, articola le attività del Gruppo in due sottogruppi: il sottogruppo Valutazione, la cui presidenza è delegata all'UVAL, e il sottogruppo Monitoraggio, la cui presidenza è in capo all'Autorità di Gestione del QCS, che presiede anche l'intero gruppo.

Il sottogruppo Valutazione è la sede dove le attività di approfondimento metodologico e di verifica di qualità svolte in sede tecnica dai soggetti del Sistema nazionale di valutazione (UVAL, INEA, ISFOL e Rete dei Nuclei) e gli indirizzi in materia di valutazione emersi dalle attività di altri organismi esistenti del QCS Obiettivo 1 vengono presentati e discussi prima della diffusione attraverso il documento Linee Guida.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle attività di valutazione intermedia, il Sottogruppo Valutazione svolge una funzione di orientamento per la valutazione del QCS e di coordinamento delle attività di valutazione dei singoli PO[7].

Per quanto riguarda la valutazione del QCS, il Sottogruppo Valutazione fornisce indicazioni all'Autorità di Gestione del QCS per quel che attiene alla selezione del valutatore indipendente, all'organizzazione delle sue attività e alla verifica del lavoro da esso svolto[8].

---

[6] Decreto del Direttore del Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica del 27 febbraio 2001. Si rimanda a tale decreto per indicazioni più specifiche sulla composizione e sulle modalità di funzionamento del gruppo e dei sottogruppi.

7 Il Gruppo Valutazione e Monitoraggio corrisponde all'*ad hoc planning group* previsto negli orientamenti comunitari

8 Naturalmente la valutazione a livello di QCS tenderà a focalizzarsi su tutte le questioni che assumono rilievo a

Per quanto riguarda invece la valutazione dei singoli PO, il Sottogruppo Valutazione fornisce ulteriori indicazioni e assistenza alle Autorità di gestione sull'articolazione dell'attività di valutazione dei singoli PO, sulla selezione dei valutatori indipendenti e sulle modalità di comunicazione dei risultati, così da garantire la più efficace diffusione delle indicazioni desunte dalla attività di valutazione. Esso inoltre, sulla base di una attività di monitoraggio dell'avanzamento e dei contenuti delle valutazioni effettuate a livello di PO, fornisce periodicamente al Comitato di Sorveglianza del QCS un quadro informativo aggiornato dell'avanzamento e dei risultati raggiunti dalle valutazioni stesse[9].

2.3 Il valutatore indipendente del PO

La valutazione intermedia è affidata a un *valutatore indipendente.* Ad esso l'Autorità di gestione del PO affida la responsabilità tecnica dell'insieme delle attività che concorrono alla definizione del giudizio di merito sulle iniziative in corso di attuazione.

Il connotato di indipendenza che caratterizza questo soggetto deriva dal fatto che esso non è coinvolto nella programmazione dello stesso Programma e non è interessato all'esecuzione di attività connesse alla sua attuazione.

Sotto il profilo amministrativo il *valutatore indipendente* risponde, nello svolgimento della sua attività, all'Autorità di gestione del PO, responsabile dell'attività di valutazione.

Il valutatore svolge la propria attività sulla base di un confronto con l'Autorità di gestione e con gli altri soggetti interessati dall'azione del PO. Si tratta di un confronto che avviene su base paritaria e che mira a beneficiare entrambe le parti: da un lato, esso consente al valutatore di acquisire gli elementi necessari per la comprensione dei fenomeni, su cui fondare l'analisi e il giudizio; dall'altro esso rappresenta per l'Autorità di gestione uno strumento utile per riflettere sul proprio operato e per migliorarlo.

In questo documento (infra 3) si pone quindi particolare enfasi sulle interazioni formali e informali tra il *valutatore indipendente* e l'insieme dei soggetti interessati all'attuazione del PO in tutte le fasi del processo di valutazione, sottolineando l'esigenza che il valutatore focalizzi la propria attività sulla domanda di valutazione espressa dall'Autorità di gestione e dalle altre parti interessate all'attuazione del PO e utilizzi tecniche di comunicazione efficaci nella restituzione dei risultati della valutazione .

Una questione particolarmente delicata riguarda i metodi di valutazione. In questi Orientamenti si prevede che il *valutatore indipendente* si confronti con il *Nucleo di*

---

livello di macroarea ob. 1. Essa non si limiterà dunque a sintetizzare le valutazioni fornite in sede di singolo PO ma tenterà ad esempio di far luce sulle variazioni del contesto complessivo, sulle modalità di integrazione tra Fondi, sugli effetti di sistema prodotti dall'attuazione congiunta di più programmi (impatti macroeconomici, spill over, effetti di scala-complementarità-network), sulle indicazioni di policy derivanti dal confronto tra le performances dei diversi programmi. Dal momento che parte di questa attività utilizzerà i risultati delle valutazioni dei singoli PO, essa prenderà avvio successivamente alla valutazione dei PO sulla base delle indicazioni metodologiche emerse dalle attività di approfondimento e di confronto condotte nell'ambito del Sistema nazionale di valutazione e discusse nel Sottogruppo Valutazione. La selezione del valutatore avverrà comunque in tempo utile per consentire gli approfondimenti specifici e per assicurare un invio del rapporto di valutazione di metà periodo alla Commissione entro il 31-12-2003.

9 Dal momento che i risultati delle valutazioni dei singoli PO saranno utilizzati anche per la valutazione a livello di QCS grande attenzione verrà riservata al rispetto dei tempi di consegna dei risultati, nonché al loro grado di comparabilità.

valutazione dell'Autorità di gestione (ovvero, laddove esso sia stato previsto, con lo *Steering group*; vedi oltre) sulla metodologia utilizzata. Si è già visto come il confronto e lo scambio di esperienze e metodologie avvenga anche nell'ambito del Sistema di valutazione del QCS, con UVAL, ISFOL, INEA e Rete dei Nuclei.

Si noti che, come previsto dai documenti di riferimento[10], il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli obiettivi previsti dalle riserve di premialità sono affidati a un apposito *Gruppo tecnico per la riserva di premialità*[11] il quale svolge la propria azione a livello centrale, sul complesso dei PO, e parallelamente a quella di valutazione intermedia[12]. Il rapporto di valutazione intermedia conterrà tuttavia, come previsto dai Regolamenti comunitari[13] i dati più aggiornati relativi agli indicatori della riserva comunitaria, che il valutatore indipendente recepirà dal Gruppo tecnico per la riserva di premialità.

2.4 L'autorità di gestione del PO

L'*Autorità di gestione* del PO è responsabile della valutazione intermedia. Essa assicura lo svolgimento di questa funzione e, in particolare, l'affidamento al *valutatore indipendente* delle attività a essa connesse. L'*Autorità di gestione* esercita le proprie competenze in collaborazione con la CE e lo Stato Membro.

Per le attività tecniche connesse alla specificazione del processo di valutazione, alla selezione del *valutatore indipendente* e al monitoraggio del lavoro da questo svolto, l'*Autorità di Gestione* si avvale delle indicazioni fornite dal proprio *Nucleo di valutazione e verifica*, ovvero - laddove questo sia stato previsto - dallo *Steering Group* del Comitato di Sorveglianza.

Al fine di assicurare il miglior coordinamento della attività di valutazione intermedia, è opportuno che l'Autorità di gestione individui un responsabile della valutazione intermedia, con il compito di coordinare i rapporti tra il *valutatore indipendente* e soggetti interni all'Autorità di gestione (ad esempio i responsabili di misura).

---

10 Cfr. QCS par.6.5 e allegato D, delibera CIPE 83/2000 e i documenti "Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%" – 6 novembre 2000, approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS del 7 novembre 2000 e "Criteri e meccanismi di assegnazione delle riserva di premialità del 6%"- 14 marzo 2001.

11 Il gruppo tecnico è composto da rappresentanti dell'Unità di valutazione del MTBPE, della rete dei nuclei e, limitatamente alla riserva del 4%, della CE. Sulla base delle informazioni fornite dalle amministrazioni interessate in appositi rapporti annuali e dei dati trimestrali del sistema di monitoraggio del QCS, il gruppo tecnico presenta annualmente al Comitato di Sorveglianza del QCS un rapporto sui progressi raggiunti, gli ostacoli da affrontare e le soluzioni possibili in ogni amministrazione per raggiungere gli obiettivi auspicati. Il Comitato di Sorveglianza del QCS, su questa base, fornirà raccomandazioni ad ogni singola amministrazione. I rapporti annuali sulle riserve delle Autorità di gestione dei PO e il rapporto del Gruppo tecnico riferiti all'ultima annualità delle riserve di premialità (2002 per il 6%, 2003 per il 4%) costituiscono la base informativa sulla quale il Comitato di Sorveglianza del QCS formulerà la propria proposta di assegnazione per la riserva del 4% e del 6%.

12 I criteri individuati per l'assegnazione della riserva comunitaria e di quella nazionale, pur essendo costruiti in modo da garantire la massima oggettività in fase di verifica, conservano alcuni margini di discrezionalità. Di qui l'esigenza di assicurare la massima omogeneità di giudizio attraverso l'affidamento della loro verifica e del loro monitoraggio a un unico soggetto. Il Gruppo tecnico per la riserva di premialità è attivo fin dalla fase iniziale di definizione dei criteri di valutazione così da garantire un'interpretazione unitaria e trasparente delle informazioni relative ai diversi PO.

13 Cfr. Reg.1260/1999 art.44 comma 1

L'*Autorità di Gestione* del PO rappresenta il principale beneficiario della valutazione intermedia. Da questa attività essa infatti ottiene indicazioni utili al miglioramento dei meccanismi di programmazione e di attuazione degli interventi.

L'instaurarsi di un rapporto collaborativo con il *valutatore indipendente*, teso a chiarire gli interrogativi cui la valutazione è chiamata a rispondere e a partecipare alla discussione sui risultati ottenuti, rappresenterà una condizione imprescindibile per assicurare al processo l'utilità desiderata. Compito dell'*Autorità di gestione* sarà dunque quello di assicurare al *valutatore* le migliori condizioni per lo svolgimento delle analisi: facilità di accesso alle informazioni, disponibilità per incontri, chiarimenti, approfondimenti, aiuto in fase di diffusione dei risultati all'interno dell'Amministrazione e a favore di tutti soggetti interessati all'azione del PO.

2.5 Il Nucleo di valutazione dell'Autorità di gestione - Lo Steering group

L'esigenza di assicurare un confronto tecnico qualificato e il monitoraggio dell'attività del valutatore e la necessità che ciò non pregiudichi il carattere di indipendenza del suo lavoro sono alla base dell'orientamento della CE circa l'opportunità di istituire, per ogni PO, una struttura dedicata a questa attività, dotata di sufficienti margini di autonomia tecnica (lo *Steering group*).

A tale struttura l'*Autorità di gestione* dovrebbe affidare le questioni tecniche relative: alla specificazione degli aspetti metodologici delle attività di valutazione, alla eventuale definizione dei contenuti tecnici del bando e del capitolato per la selezione del valutatore indipendente e - nel caso - degli altri soggetti professionali coinvolti nella valutazione, al monitoraggio e alla validazione qualitativa delle analisi sviluppate dal valutatore.

I *Nuclei di valutazione* istituiti con la legge 144/99 sono strutture che possiedono i necessari requisiti in termini di autonomia tecnica e di competenza per svolgere i compiti previsti per lo *Steering Group*, su mandato esplicito del Comitato di sorveglianza di ogni singolo PO.

Tuttavia, l'istituzione di una struttura ad hoc potrebbe essere opportuna qualora si volessero integrare le competenze del Nucleo con quelle di rappresentanti qualificati di alcune delle parti presenti nel Comitato di sorveglianza. In questo caso lo *Steering group* verrebbe istituito come gruppo di lavoro del Comitato di Sorveglianza del PO e potrebbe operare insieme al Nucleo di valutazione, a cui potrebbero essere affidate le funzioni di coordinamento e di segreteria tecnica permanente. Il forte contenuto tecnico che connota le attività affidate allo *Steering group* suggerisce comunque l'adozione di soluzioni improntate alla semplicità e all'efficienza. La struttura dovrebbe dunque essere caratterizzata da una dimensione contenuta (la dimensione ottimale potrà essere di 5-6 componenti) e composta da soggetti rappresentanti delle varie componenti del Comitato di Sorveglianza particolarmente qualificati (non necessariamente in possesso di esperienze specifiche in materia di valutazione di Fondi Strutturali, ma comunque esperti di metodi di valutazione o di analisi economica o di *policy analysis*).

Ferma restando la rilevanza del monitoraggio dell'attività del valutatore indipendente, la scelta delle modalità organizzative spetta all'*Autorità di gestione* e al *Comitato di sorveglianza* del singolo PO.

Si precisa che il monitoraggio dell'attività del valutatore assicurato dal Nucleo o dallo *Steering group* riguarda prevalentemente gli aspetti metodologici della valutazione. E' evidente che il valutatore interagisce intensamente e con continuità con tutti i soggetti interessati all'attuazione del PO (*stakeholders*): Autorità di Gestione del PO, Autorità di Gestione del QCS, Commissione Europea, altri partner rappresentati e non nel Comitato di Sorveglianza. Questi soggetti avranno dunque la possibilità di monitorare l'andamento dell'attività di valutazione, concentrandosi tuttavia sul contenuto e sui risultati di tale attività, più che sui metodi e sulle modalità di svolgimento, che potranno comunque apprezzare grazie alle relazioni del Nucleo o dello *Steering group*.

2.6 Il Comitato di Sorveglianza del PO

Il *Comitato di Sorveglianza*, in quanto soggetto rappresentativo delle diverse parti interessate alla attuazione del programma, svolge un ruolo attivo nel processo di valutazione intermedia.

I Regolamenti[14] prevedono che il rapporto di valutazione intermedia sia presentato ed esaminato dal *Comitato di Sorveglianza* del PO prima di essere trasmesso alla CE.

Gli Orientamenti della Commissione suggeriscono inoltre che lo stesso *Comitato* approvi il bando per la selezione del valutatore indipendente. Esso garantisce inoltre il corretto svolgimento dell'attività di valutazione avvalendosi di una struttura dedicata (il *Nucleo di valutazione*, ovvero lo *Steering group*) che assicura il monitoraggio e l'accompagnamento dell'attività di valutazione.

Oltre a ciò il *Comitato di sorveglianza* rappresenta un importante beneficiario dell'attività di valutazione intermedia. Dai risultati di questa attività il Comitato trae infatti indicazioni per le decisioni che ad esso competono[15].

Grande importanza va dunque data al contributo che il *Comitato* può dare al buon esito di queste attività. In fase di predisposizione del rapporto di valutazione intermedia, il valutatore interagirà dunque con ciascuna delle parti in esso rappresentate. Il confronto con soggetti non direttamente coinvolti nell'attuazione, ma nel contempo dotati di una conoscenza profonda delle iniziative in corso (in quanto portatori di interessi specifici) sarà utile al valutatore per migliorare la definizione del proprio quadro analitico.

Per rendere l'esame del rapporto di valutazione intermedia da parte del Comitato di Sorveglianza un'occasione di riflessione sull'attuazione del programma è opportuno prevedere, nel corso del 2003, una seduta del Comitato di Sorveglianza principalmente dedicata a questo scopo. La discussione avrà luogo con anticipo rispetto alla scadenza prevista per l'invio alla CE, così da consentire al valutatore di recepire le osservazioni e gli elementi di riflessione emersi nel corso del dibattito.

2.7 La Commissione Europea

Un ulteriore attore del processo di valutazione intermedia è rappresentato dalla *CE*. Essa stessa rappresenta infatti un beneficiario dell'attività di valutazione intermedia, dal momento che il rapporto del *valutatore indipendente* è uno degli elementi principali su cui si basa la riprogrammazione di metà periodo.

14 Cfr. Reg. 1260/99 art. 35 comma 3 punto d) e 42 comma 2
15 Cfr. art. 35 comma 3 del Reg. 1260/99

La *CE* rappresenta dunque uno dei principali interlocutori del valutatore indipendente nella definizione del disegno di valutazione e nella discussione dei risultati.
La *CE* è un interlocutore interessato anche alla qualità e agli aspetti metodologici dell'attività di valutazione. Per poter basare la decisione di riprogrammazione su un quadro di valutazione affidabile, i Regolamenti[16] riconoscono infatti alla *CE* la facoltà di esaminare la pertinenza e la qualità della valutazione, sulla base di criteri di qualità previamente definiti in accordo con lo Stato Membro. Al riguardo va osservato come la partecipazione della Commissione alle attività del *Gruppo Valutazione e Monitoraggio* del QCS - impegnato tra l'altro nella discussione sui metodi di valutazione, sui criteri di valutazione di qualità della stessa e nel coordinamento delle stesse attività - consenta di anticipare il giudizio sulla pertinenza e la qualità delle valutazioni intermedie a fasi precedenti rispetto all'invio formale del rapporto di valutazione previsto per il 2003 e, nel caso, di adottare le azioni necessarie per riorientare l'attività di valutazione dei singoli PO.

Oltre alla partecipazione alle attività del Gruppo Valutazione e Monitoraggio, la *CE* può svolgere la sua funzione di verifica dei metodi e della qualità della valutazione a livello di singolo PO, partecipando alle attività dello *Steering group*, se esistente, oppure interagendo con il *Nucleo di valutazione* istituito presso l'Autorità di gestione.

16 Cfr. Reg. 1260/99 art.42 comma 3

3. CARATTERI, CONTENUTI ED ELEMENTI COMUNI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

L'impostazione della valutazione adottata dal QCS è quella di un processo da svolgersi lungo tutto il periodo di attività del programma. Il QCS ha infatti previsto una data per l'inizio delle attività della valutazione intermedia relativamente prossima all'inizio dell'operatività dei PO, per assicurare il puntuale e pieno adempimento dell'obbligo previsto dai Regolamenti di predisporre il Rapporto di valutazione intermedia entro il 2003 e al contempo offrire l'opportunità di strutturare il processo di valutazione in modo da consentirne una più piena fruizione da parte dei gestori dei programmi.

In altri termini, si offre al valutatore maggiore tempo per acquisire familiarità con il programma, scegliere con maggiore consapevolezza i metodi di valutazione più opportuni, interagire con l'autorità di gestione e gli altri stakeholders, effettuare le necessarie indagini sul campo e pervenire così a una valutazione più approfondita e più utilizzabile per il miglioramento dell'attuazione. Inoltre, si offre all'Autorità di gestione l'opportunità di acquisire maggiore familiarità con il processo di valutazione e di apprezzarne gradualmente il contributo al miglioramento dell'attuazione del programma.

Si sintetizzano qui i punti salienti di un possibile percorso dell'attività di valutazione, la cui compiuta definizione è affidata alle "Linee guida per la valutazione intermedia" (Linee guida – Primo modulo), i cui contenuti costituiscono parte integrante dei presenti Orientamenti. Il paragrafo presenta il processo attraverso cui, seguendo la logica adottata da questi Orientamenti e dalle Linee guida, il Rapporto di valutazione intermedia dovrebbe essere realizzato. In questo percorso, per favorire l'acquisizione di informazioni da parte del valutatore e per consentire la restituzione dell'attività di valutazione ai soggetti interessati, si suggerisce che il valutatore interagisca in modo sia formale (tramite seminari, riunioni ristrette, rapporti scritti – anche versioni preliminari di documenti che andranno a far parte del Rapporto di valutazione intermedia), sia informale con i diversi soggetti coinvolti, assicurando che i risultati ottenuti nelle varie fasi di attività siano presentati in modo chiaro e accessibile.

Le attività dell'intero percorso di valutazione sono articolate in blocchi tematici (box 1). L'articolazione proposta corrisponde in larga parte ai momenti salienti dell'attività di valutazione finalizzati all'elaborazione del Rapporto di valutazione intermedia presentati nel documento di orientamenti della CE. I diversi blocchi tematici non si susseguono meccanicamente; pertanto le Linee guida forniscono una chiave di lettura delle relazioni logiche e cronologiche tra di essi. Tali relazioni sono presentate in questo documento di Orientamenti in una tabella di sintesi (tab. A) che riassume, per ogni blocco, i prodotti, la tempistica e il legame logico e cronologico con gli altri blocchi.

BOX 1 L'articolazione del processo di valutazione in blocchi di attività

A. Definizione del disegno della valutazione
Questo blocco di attività ha la finalità di definire, attraverso fitte interazioni con l'autorità di gestione e altri soggetti interessati, un disegno di valutazione pienamente condiviso fra valutatore, autorità di gestione e altri soggetti interessati.

B. Valutazione dell'attualità della diagnosi e della strategia ed esame della collocazione del PO nel contesto degli altri interventi
Questa parte delle attività ha la finalità di apprezzare l'adeguatezza e attualità della strategia espressa nei documenti di programmazione alla luce sia dei nuovi elementi informativi (p.e. rapporti di valutazione ex post), sia delle evoluzioni del contesto territoriale e di policy, sia dell'avvenuto completamento della strategia (p.e. attraverso l'adozione del Complemento di programmazione), sia, infine, sulla base dell'apprendimento avvenuto durante l'implementazione. Sulla base di questo esame, il valutatore proporrà eventuali modificazioni alla strategia e al sistema degli indicatori.

C. Valutazione di coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati
Attraverso l'analisi della concreta applicazione dei criteri e delle modalità di selezione, questo blocco di attività mira a ricostruire il quadro logico del programma e delle sue scelte effettive.

D. Valutazione di efficacia ed efficienza ed individuazione dei primi impatti
La finalità di questo blocco è mettere in luce i risultati e i primi impatti del programma (sia tangibili sia intangibili, sia previsti sia inattesi), evidenziare come risultati e impatti varino nei diversi contesti territoriali, approfondire alcune tematiche particolarmente rilevanti per l'autorità di gestione e fornire informazioni circa l'efficacia e l'efficienza dell'intervento. Le attività di questo blocco mirano ad accentuare l'aspetto costruttivo della valutazione.

E. Valutazione della funzionalità e adeguatezza del sistema di gestione, del partenariato e dell'avanzamento istituzionale complessivo
Questo blocco di attività include l'analisi dell'effettivo quadro organizzativo ed istituzionale in cui si attua la strategia, l'effettivo ruolo del partenariato sociale e istituzionale e l'esistenza delle condizioni istituzionali necessarie per la corretta attuazione del programma. L'obiettivo è, sulla base dell'individuazione dei nessi causali fra il quadro organizzativo e istituzionale di implementazione e gli effetti del programma, elaborare lezioni e suggerimenti per fornire ai soggetti decisori (Autorità di gestione, Comitato di Sorveglianza, Stato membro e CE) gli elementi di cui hanno bisogno per migliorare il sistema di attuazione e sorveglianza del PO.

F. Valutazione della qualità e del funzionamento del sistema di monitoraggio.
Le attività di questo blocco sono tese a valutare il funzionamento del sistema di monitoraggio allo scopo di aumentarne l'adeguatezza e l'utilità.

Da ogni blocco di attività scaturiscono prodotti intermedi immediatamente fruibili da parte dell'Autorità di gestione e del Comitato di Sorveglianza e versioni preliminari di documenti che andranno a comporre il Rapporto di valutazione intermedia, di cui si propone una possibile struttura compatibile con quanto previsto dagli orientamenti comunitari (box 2). Per consentire a) un adeguato confronto fra Autorità di gestione e valutatore sul Rapporto di valutazione intermedia e b) le successive integrazioni e modifiche che il valutatore riterrà opportuno considerare, una prima bozza del Rapporto di valutazione intermedia dovrebbe essere presentata al Comitato di Sorveglianza del PO entro luglio 2003, mentre la versione

finale dovrebbe essere presentata entro Ottobre 2003, per l'invio alla Commissione Europea entro Dicembre 2003. Nel documento Linee Guida, tenendo conto di queste scadenze, si propone un possibile cronogramma delle attività dei singoli blocchi[17].

Il Rapporto di valutazione intermedia è messo a disposizione del pubblico, con l'accordo del Comitato di Sorveglianza del PO, secondo quanto previsto dall'art.40 del Reg.1260/99.

[17] Cfr. par.4 del documento di "Linee guida."

BOX 2 STRUTTURA DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA

CAPITOLO 1. Sintesi (executive summary)
Questo paragrafo introduce il rapporto e lo sintetizza (anche per esigenze di eventuale divulgazione).

CAPITOLO 2. Disegno e metodo della valutazione
Questo capitolo raccoglie i risultati del blocco di attività A. Contiene una descrizione del disegno complessivo della valutazione (obiettivi della valutazione, domande di valutazione, struttura, unità fondamentali dell'indagine, metodi utilizzati, i soggetti istituzionali coinvolti con i rispettivi ruoli). Include una esposizione di come questi elementi si sono evoluti nel tempo attraverso le interazioni fra valutatore, Autorità di gestione, Nucleo di valutazione (e Steering group se esistente), Gruppo monitoraggio e valutazione, partner sociali e istituzionali e altri soggetti interessati (beneficiari finali, destinatari potenziali e attuali, eccetera). Evidenzia l'eventuale uso di tecniche partecipative.

CAPITOLO 3. La logica del programma nel contesto di policy
Questo capitolo raccoglie i risultati delle attività dei blocchi B e C. Espone la logica del programma così come il valutatore l'ha ricostruita sulla base dell'esame dei documenti e dell'attuazione. Individua come il programma ha interagito con il contesto e con gli altri interventi di policy sia per quanto riguarda la sua concezione (così come risulta dai documenti di programmazione) sia per quanto riguarda la sua evoluzione. Espone il risultato dell'attività di eventuale revisione del sistema di indicatori di risultato e impatto e la loro quantificazione, anche alla luce dei risultati degli approfondimenti e delle ricerche sul campo.

CAPITOLO 4 . L'efficacia e l'efficienza del programma ed i primi impatti
Questo capitolo raccoglie i risultati del blocco di attività D. Questo capitolo è costruito seguendo il concetto di efficacia delineato nelle "Linee guida per la valutazione intermedia dei programmi operativi". Includerà, quindi, le evidenze desumibili dal sistema degli indicatori (utilizzate anche per individuare temi e ambiti territoriali su cui focalizzare l'attenzione). Si concentrerà, tuttavia, su risultati e primi impatti (attesi e inattesi, tangibili e intangibili) rilevati attraverso le indagini sul campo. Dedica particolare attenzione all'analisi delle disparità nei risultati e impatti ottenuti in punti diversi del territorio e alle lezioni che si possono trarre da queste differenze. Contiene inoltre considerazioni sui costi unitari e sull'efficienza del programma.

CAPITOLO 5 – 6 – 7 … Capitoli tematici (in numero variabile)
Questi capitoli riportano i risultati degli approfondimenti tematici (relativi, ad esempio, a particolari territori o a particolari elementi caratterizzanti il PO) e trasversali (su ambiente, pari opportunità, emersione, inclusione sociale, occupazione, PIT, etc.), evidenziando le lezioni scaturite dalle analisi e fornendo raccomandazioni. Articolano, nel concreto di questioni specifiche, quanto riportato nel capitolo 4. Alcuni di questi approfondimenti sono richiesti dall'Autorità di gestione nel corso del processo di valutazione.

CAPITOLO 8 Qualità del sistema di attuazione
In questo capitolo confluiscono i risultati delle attività dei blocchi E ed F. Individua lezioni provenienti dal PO e dalla sua attuazione e propone suggerimenti per il miglioramento del quadro organizzativo ed istituzionale: criteri di selezione, tipo di interventi, meccanismi di delivery, procedure di attuazione, sistema di monitoraggio, sistema di partenariato. Il capitolo mostra (separatamente) i suggerimenti su eventuali variazioni di competenza a) solo dell'Autorità di gestione PO (quindi relativi ad aspetti procedurali che non richiedono l'intervento del Comitato di sorveglianza), b) del Comitato di sorveglianza e c) della Commissione, dell'Autorità di gestione del PO e dello Stato Membro (che richiedono variazioni del PO). Per i suggerimenti relativi alle variazioni di tipo a) e b), distingue quelli che sono stati proposti all'Autorità di gestione e al Comitato di sorveglianza nelle relazioni periodiche e nei seminari effettuati da quelli che sono venuti alla luce solo al momento della redazione del Rapporto di valutazione intermedia. Per i primi evidenzia quelli che sono stati adottati e individua le motivazioni della mancata adozione per quelli che non sono stati adottati.

CAPITOLO 9 Conclusioni e raccomandazioni
Il capitolo conclusivo richiama, per ogni tema affrontato nella valutazione, i principali risultati della valutazione e le raccomandazioni fatte agli stakeholders, in particolare all'Autorità di gestione, al Comitato di sorveglianza, e alle autorità nazionali e comunitarie coinvolte nella riprogrammazione.

L'esposizione sintetica delle finalità e dei contenuti dei blocchi contenuta in questi Orientamenti e la descrizione delle attività fornita nelle Linee guida sono finalizzate a fornire una griglia esemplificativa comune che potrà essere successivamente arricchita e meglio specificata. Tali arricchimenti e specificazioni saranno conseguenza dell'attività di definizione del disegno della valutazione da parte del valutatore, delle esigenze dell'Autorità di gestione del singolo PO e delle diverse caratterizzazioni dei singoli PO. Non vengono, qui o nel documento Linee guida, suggeriti particolari metodi o tecniche da applicare. La scelta di questi ultimi è individuata nel confronto tra valutatore e Autorità di gestione. Il dialogo metodologico avverrà fra il valutatore e il Nucleo di valutazione dell'Autorità di gestione o lo Steering group che potranno avvalersi anche delle discussioni e proposte che avranno luogo nell'ambito del Gruppo valutazione e monitoraggio.

Tab. A Sintesi dei prodotti e dei nessi logici e cronologici relativi ai blocchi in cui si articola il processo di valutazione intermedia

BLOCCHI	PRODOTTI PER IL RAPPORTO	ALTRI PRODOTTI	TEMPISTICA E LEGAMI LOGICI
A. DISEGNO DELLA VALUTAZIONE	1. Documento di descrizione del disegno della valutazione (confluisce nel cap. 2)	2. Seminari con Autorità di gestione e con altri partners sul disegno della valutazione	Attività preliminare ai blocchi successivi E' ripetuta almeno una volta
B. VALUTAZIONE DELL'ATTUALITA' DELLA DIAGNOSI E DELLA STRATEGIA	3.Documento sul peso dell'intervento cofinanziato sul contesto di policy (confluisce nel cap. 3) 4. Documento di sintesi sulle eventuali necessarie modifiche della strategia e del sistema degli indicatori (cap. 3 e, in sintesi, 9)	5. Incontro/i con l'Autorità di gestione per la restituzione dei risultati dell'attività del blocco	Attività preliminare ai blocchi successivi E' ripetuta (riesame delle conclusioni) dopo C, D, E
C. VALUTAZIONE DI COERENZA E PERTINENZA DELL'INTERVENTO EFFETTIVAMENTE AVVIATO E DEI CRITERI DI SELEZIONE APPLICATI	6. Documento con suggerimenti per eventuali cambiamenti nelle procedure di selezione seguite (cap. 8 e, in sintesi, cap.9)	7. Incontri con la struttura amministrativa e politica dell'Autorità di gestione riguardanti la strategia così come scaturisce dall'esame dell'attuazione e le sue eventuali incoerenze 8. Relazione al Comitato di sorveglianza su revisione criteri di selezione	In successione, su parti di programma
D. VALUTAZIONE DI EFFICACIA ED EFFICIENZA ED INDIVIDUAZIONE DEI PRIMI IMPATTI	9. Relazioni periodiche all'Autorità di gestione su risultati e primi impatti degli interventi (cap. 4) 10. Relazione all'Autorità di gestione su lezioni e suggerimenti per aumentare efficacia ed efficienza (confluisce nel cap.4 e, in sintesi, cap.9) 11. Documento sulle evidenze desumibili dal sistema degli indicatori (può servire per cap 4 e, ove rilevante, capitoli tematici) 12. Capitoli tematici (temi trasversali, PIT, altri temi richiesti dall'Autorità di gestione) (cap. tematici: 5, 6,7…) 13. Documento su costi medi (cap. 4)	14. Incontri con l'Autorità di gestione sui risultati e prime ipotesi sugli impatti degli interventi (eventualmente presentazioni allargate)	In successione, su parti del programma Può essere ripetuta 2 volte per interventi di breve durata Richiede che siano state effettuate le attività dei blocchi B, C ed E per le parti analizzate
E. VALUTAZIONE DELLA FUNZIONALITA' E ADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI GESTIONE; DEL PARTENARIATO; DELL'AVANZAMENTO ISTITUZIONALE COMPLESSIVO	15. Lezioni e suggerimenti per il miglioramento del sistema di gestione, le procedure, i meccanismi di delivery; per il partenariato; per l'avanzamento istituzionale (cap. 8 e, in sintesi, cap. 9)	16. Relazioni periodiche all'Autorità di gestione nelle quali si evidenziano punti critici, punti di eccellenza, lezioni e suggerimenti per il miglioramento delle procedure. 17. Interazioni informali con i responsabili delle misure interessate. 18. Documento per la revisione dei cronogrammi di misura (al Comitato di sorveglianza).	In successione, su parti del programma
F. VALUTAZIONE DELLA QUALITA' E DEL FUNZIONAMENTO DEL MONITORAGGIO	19. Relazione sui suggerimenti per il miglioramento del sistema (capitolo 8 e, in sintesi, cap.9)		E' svolta due volte: nella fase iniziale e finale dell'attività di valutazione
RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA	20. Bozza di Rapporto di valutazione intermedia 22. Versione finale del Rapporto di valutazione intermedia	21. Presentazione e discussione al Comitato di Sorveglianza della bozza di Rapporto	

4. VERIFICA DI QUALITA' DELL'ATTIVITA' DI VALUTAZIONE INTERMEDIA (VALUTAZIONE DI SECONDA ISTANZA)

4.1 Le finalità della verifica di qualità della attività di valutazione intermedia

La verifica di qualità della valutazione intermedia mira ad accertare l'affidabilità dei risultati e delle indicazioni emerse nel corso di questa attività.

I Regolamenti[18] riconoscono alla CE la facoltà di esaminare la pertinenza e la qualità della valutazione sulla base di criteri di qualità previamente definiti in accordo con lo Stato Membro, al fine di basare la decisione di riprogrammazione su un quadro di valutazione affidabile. Essi inoltre prevedono che la verifica di qualità della valutazione intermedia sia rilevante anche ai fini dell'assegnazione della riserva di premialità. Tra gli indicatori obbligatori previsti dal meccanismo della riserva del 4% del QCS, ve n'è infatti uno relativo alla qualità del sistema di valutazione che prevede, fra i vari requisiti, anche il rispetto dei criteri di qualità concordati tra Stato membro e CE.

La questione è ripresa dal QCS e dalla delibera CIPE, che - in modo esplicito - prevedono un meccanismo di valutazione di seconda istanza basato su una verifica di qualità, che accompagna il processo di valutazione intermedia dei diversi PO e si configura come attività di monitoraggio finalizzata a fornire indicazioni per il miglioramento delle attività di valutazione[19].

La funzione di valutazione di secondo livello è demandata dal QCS all'UVAL in coordinamento con le altre strutture nazionali di riferimento per la valutazione (Rete dei Nuclei, ISFOL, INEA). Gli stessi soggetti sono chiamati ad elaborare i criteri e le modalità su cui basare la verifica di qualità. La delibera CIPE prevede inoltre che i risultati e i principali elementi che emergono dalla attività di valutazione di secondo livello siano discussi all'interno del Gruppo valutazione e monitoraggio e diffusi attraverso il documento Linee Guida.

Nella definizione della griglia di criteri per la verifica di qualità si dovrà dunque tenere conto dei tre diversi ambiti di applicazione di tali criteri:

- Il monitoraggio dell'attività di valutazione finalizzato a fornire indicazioni per il miglioramento della stessa.
- La verifica di qualità del rapporto di valutazione intermedia finalizzata a basare la riprogrammazione di metà periodo su un quadro analitico affidabile.
- La verifica di qualità finalizzata all'assegnazione della riserva di premialità.

La griglia di criteri per la verifica di qualità potrà essere unica, anche se alcuni criteri saranno applicabili soltanto in uno o due degli ambiti previsti. In particolare, per la verifica di qualità finalizzata all'assegnazione della riserva di premialità, è opportuno riferirsi soltanto a criteri caratterizzati, da un lato, dalla possibilità di una misurazione oggettiva, dall'altro, dal fatto di dipendere direttamente dall'operato dell'Autorità di Gestione.

18 Cfr. Reg. 1260/99 art.42 comma 3

19 Si tratta dell'attività prevista anche dal documento della Commissione, e affidata da questi Orientamenti al Nucleo di valutazione dell'Amministrazione titolare del PO o allo Steering group (cfr 2.4).

Di seguito sono anticipate alcune indicazioni generali per la definizione dei criteri per la verifica di qualità, che saranno definiti nelle sedi e con le modalità previste dal QCS e dalla delibera CIPE di attuazione entro dicembre 2001.

4.2 Primi orientamenti sui criteri di qualità della valutazione intermedia

Per i Regolamenti e gli orientamenti comunitari la verifica di qualità della valutazione intermedia ha come oggetto il Rapporto di valutazione intermedia.

Il Rapporto rappresenta infatti l'elemento cardine su cui si basa la riprogrammazione di metà periodo. In quanto tale, la verifica di affidabilità costituisce un elemento importante per garantire che le indicazioni di *policy* in esso presentate siano caratterizzate dai necessari requisiti di robustezza di metodo e di logica e di imparzialità.

In questi Orientamenti all'attività di valutazione si è voluto dare un'accezione più ampia rispetto a quanto suggerito dalla Commissione. Rilievo è stato dato tanto al prodotto finale che scaturisce dall'attività di valutazione, quanto al processo organizzativo da cui esso prende origine. Ne consegue la scelta di dare alla verifica di qualità una valenza che - oltre ad accertare la qualità del Rapporto di valutazione intermedia - si accerti della caratura qualitativa delle attività e dell'organizzazione che hanno portato alla stesura di tale Rapporto. L'approccio qui suggerito rafforza quindi quello indicato dalla CE, nel senso che la verifica di qualità della valutazione si giova anche dell'analisi del processo attraverso cui essa è stata realizzata.

Un corretto svolgimento delle operazioni che portano alla stesura del Rapporto di valutazione intermedia è, peraltro, condizione necessaria per dare vita a una valutazione contrassegnata dai richiesti standard di qualità.

L'enfasi sulla qualità del processo e sull'utilizzo dei risultati della valutazione intermedia nelle fasi preparatorie del rapporto di valutazione intermedia richiede dunque una revisione e un ampliamento dei criteri di qualità proposti nel documento della CE[20].

Si delinea perciò un meccanismo di verifica articolato su due livelli in cui:

- da un lato, è prevista una *puntuale ricognizione della qualità dei prodotti della valutazione*, ovvero del Rapporto stilato dal valutatore indipendente e delle elaborazioni preliminari su cui esso si basa;
- dall'altro, si procede a un *esame sistematico* sia *delle attività* che hanno concorso alla realizzazione della valutazione, sia *della struttura organizzativa* all'interno della quale esse hanno preso vita.

4.2.1 *Criteri di qualità – il rapporto di valutazione e i prodotti intermedi*

La base di riferimento per l'individuazione dei criteri su cui formulare un giudizio sulla qualità del Rapporto finale e sui prodotti intermedi della valutazione è rappresentata dai "criteri MEANS" illustrati nel documento di orientamento della CE (box 3).

20 Si fa riferimento ai criteri MEANS riportati nel box 3.

Questi potranno, tuttavia, essere ulteriormente specificati e resi oggettivi nella misura in cui è possibile. Essi potranno inoltre essere oggetto di modifiche e integrazioni, specie per tenere conto dell'enfasi che qui è stata data alla verifica dei prodotti intermedi. Ad esempio, nel caso del criterio MEANS relativo alla "*chiarezza"* si potrà fare riferimento non solo alla *"disponibilità di un rapporto finale facilmente comprensibile"*, ma anche (e soprattutto) alla *disponibilità di elaborazioni intermedie sintetiche, specifiche, orientate ai diversi fabbisogni dei destinatari*.

Gli stessi criteri MEANS potranno poi essere integrati da altri criteri che tengano conto delle indicazioni qui formulate circa il corretto sviluppo degli specifici blocchi tematici in cui si articola il processo di valutazione (cfr. par.3). Possibili criteri aggiuntivi potranno ad esempio riguardare la rispondenza della valutazione a specifici quesiti valutativi o temi ritenuti particolarmente rilevanti a livello nazionale.

Box 3 CRITERI DI APPREZZAMENTO DELLA QUALITÀ DEI LAVORI DI VALUTAZIONE ("CRITERI MEANS")

1. **Soddisfazione delle richieste :** la valutazione deve trattare in maniera adeguata le richieste d'informazione formulate dai committenti e corrispondere al disciplinare.

2. **Pertinenza dell'ambito di valutazione** : la ragione d'essere del programma, le sue realizzazioni, i suoi risultati e le sue ripercussioni devono essere studiati nella loro totalità, incluse le interazioni con altre politiche e le conseguenze impreviste.

3. **Adeguatezza della metodologia :** la valutazione deve essere concepita in modo tale da fornire i risultati necessari (con i loro limiti di validità) per rispondere alle principali questioni valutative.

4. **Affidabilità dei dati :** i dati primari e secondari raccolti o selezionati devono essere adeguati e offrire un grado sufficiente di affidabilità rispetto all'uso previsto.

5. **Solidità dell'analisi :** l'analisi delle informazioni quantitative e qualitative deve essere conforme alle pratiche in uso, completa e adeguata per rispondere correttamente alle questioni valutative.

6. **Credibilità dei risultati :** i risultati devono conseguire logicamente ed essere giustificati dall'analisi dei dati e da interpretazioni fondate su ipotesi esplicative presentate con accuratezza.

7. **Imparzialità delle conclusioni :** le conclusioni devono essere corrette, non influenzate da considerazioni personali o di parte e abbastanza dettagliate per poter essere concretamente applicate.

8. **Chiarezza del rapporto :** il rapporto deve descrivere il contesto e la finalità del programma valutato nonché la sua organizzazione e i suoi risultati in modo che le informazioni fornite siano facilmente comprensibili.

4.2.2 Criteri di qualità – la struttura organizzativa e l'azione valutativa

Quanto all'esame qualitativo delle attività realizzate e dell'organizzazione in cui esse si sono sviluppate, i criteri a cui si farà riferimento verteranno, in primo luogo, sul modo in cui l'*Autorità di gestione* interpreta e gestisce questa attività.

La valutazione intermedia, per quanto svolta da un soggetto indipendente ed esterno all'amministrazione, dovrebbe essere percepita come un'importante opportunità per capire come si sviluppa l'attuazione del PO e per individuare i possibili margini di miglioramento.

Nell'individuazione dei criteri di qualità relativi alle attività dell'Autorità di gestione si farà dunque riferimento:

- alle modalità di interazione con il valutatore indipendente. L'adeguata specificazione della domanda di valutazione, la disponibilità a fornire informazioni e a discutere con il valutatore dei primi risultati dei suoi approfondimenti, l'individuazione di un responsabile della valutazione intermedia sono ritenuti elementi essenziali per aumentare il grado di trasparenza delle analisi, per condividerne i risultati, per accettare consapevolmente i giudizi espressi;
- all'attività di monitoraggio degli aspetti metodologici e dell'organizzazione della valutazione intermedia svolta dal Nucleo di valutazione istituito presso l'Autorità di gestione, ovvero dallo *Steering group*, laddove questo sia stato previsto.

Un importante ruolo di impulso circa il corretto svolgimento del processo di valutazione è inoltre svolto dal *Comitato di sorveglianza*. Il suo contributo alla qualità del processo dipenderà innanzitutto da come esso saprà svolgere il proprio ruolo di animatore del dibattito sui risultati della valutazione. L'aver interpretato la valutazione intermedia come processo implica infatti che la qualità della valutazione deve potersi misurare anche in termini di *feedback* sui meccanismi di attuazione. Questo potrà avvenire sia attraverso le vie di interazione informale che si instaureranno tra il valutatore, l'Autorità di gestione e gli altri soggetti interessati, sia nell'ambito di momenti formali di discussione e confronto da tenersi nell'ambito dello stesso Comitato.

Nell'individuazione dei criteri di qualità relativi alle attività del Comitato di Sorveglianza si farà riferimento:

- allo spazio dedicato alla discussione dei risultati della valutazione nell'ambito delle riunioni del Comitato di Sorveglianza;
- ai modi e alle procedure con cui il Comitato potrà tenere conto delle indicazioni provenienti dalla valutazione intermedia.

5. PROCEDURE PER LA SELEZIONE DEL VALUTATORE INDIPENDENTE

5.1 Aspetti generali

Un aspetto di particolare importanza per la buona riuscita dell'attività di valutazione è rappresentato dalle modalità di selezione del valutatore indipendente da parte dell'Autorità di gestione. Una scelta inadeguata potrebbe infatti rendere la valutazione poco utile ai fini del miglioramento del PO, oltre che avere ripercussioni negative in termini di accesso alla riserva di premialità del 4%.

D'altro canto, la possibilità di utilizzare servizi professionali adeguati dipenderà dal tipo di domanda che l'Autorità di gestione sottoporrà al mercato, dal modo in cui tali richieste verranno formulate, dai meccanismi di acquisizione delle offerte, dal programma oggetto di valutazione, dai criteri su cui questa si baserà.

Un elemento basilare di cui bisogna tenere conto nel momento in cui ci si rivolge al mercato per l'acquisizione dei servizi di valutazione è rappresentato dal fatto che si tratta di un insieme di attività distinte[21], la cui articolazione risponde all'ordine dettato dalla tecnologia di valutazione, che in qualche caso si configurano come attività a sé stanti, mentre altrove tendono a costituire oggetto di iterazione nel corso dello stesso procedimento.

Ognuno di questi segmenti si configura come il prodotto di un processo la cui caratteristica principale è costituita dalla presenza, al suo interno, di una forte coesione organizzativa, frutto della marcata connotazione tecnico-specialistica a cui esso è assoggettato.

Il Rapporto di valutazione intermedia a cui tali attività danno luogo rappresenta dunque più la sintesi di un insieme di elaborazioni che il risultato di una unica attività di analisi. In quanto tale, la valutazione non può essere considerata come il frutto di un'organizzazione di tipo omogeneo, ma come il risultato di una molteplicità di apporti che originano dalla professionalità e dalla specializzazione di diversi soggetti professionali.

Sotto il profilo puramente operativo, la valutazione dei Programmi operativi sarà dunque il risultato del lavoro di gruppo di una serie di professionalità. A ognuna di esse verrà affidato lo sviluppo di una specifica attività, mentre al responsabile tecnico del processo verranno affidate le funzioni di coordinamento, di verifica delle coerenze logico-cronologiche, di predisposizione del Rapporto di valutazione intermedia.

Il modo in cui una struttura operativa di questo tipo può trovare riscontro in una adeguata organizzazione dei rapporti contrattuali tra l'Autorità di gestione, le singole entità professionali coinvolte, e il soggetto indipendente a cui è affidata la responsabilità della valutazione, non è univoco. Se infatti è indubbio che uno dei connotati del valutatore debba essere la sua indipendenza, meno scontato è che ciò implichi una delega complessiva a suo favore di tutti i segmenti di cui si compone il lavoro, e non della sola parte di essi connessa al coordinamento tecnico e all'elaborazione dei prodotti finali. Segmenti oggetto di affidamento separato potrebbero essere temi che richiedono competenze e conoscenze territoriali o

[21] Descritte in modo esemplificativo nel paragrafo 3 e nel documento Linee Guida

settoriali specifiche (i PIT o approfondimenti sull'impatto in settori significativi) o attività metodologiche trasversali (attività di raccolta sul campo e di elaborazione di informazioni) [22].

A tale riguardo non appare né utile né opportuno prefigurare soluzioni standard. Quel che invece si può affermare è che, di fatto, la soluzione organizzativo/contrattuale attorno a cui verrà strutturata l'attività di valutazione insisterà all'interno di un *range* di soluzioni organizzative i cui estremi sono rappresentati:

(a) da un *affidamento in blocco* di tutte le attività a un unico soggetto il quale provvede, tanto a organizzare le attività, a reperire le professionalità, a coordinarle, a predisporre il Rapporto di valutazione intermedia, quanto a organizzare in modo adeguato i rapporti contrattuali con i diversi soggetti professionali coinvolti;

(b) da un *affidamento per segmenti tematici*. In questo caso, al valutatore indipendente verrà affidato lo sviluppo della struttura analitica centrale, mentre ad altri soggetti professionali sarà demandato il compito di sviluppare singole linee oppure approfondimenti tematici per i quali sono richieste competenze tecnico-professionali specifiche. Il valutatore indipendente sarà responsabile del coordinamento tecnico dell'attività di valutazione e della predisposizione del Rapporto di valutazione intermedia. Ad esso verrà dunque richiesto di garantire l'unitarietà del processo e la coerenza del Rapporto di valutazione intermedia. Agli altri soggetti professionali coinvolti sarà, invece, richiesto di fornire la necessaria collaborazione con il valutatore indipendente responsabile del coordinamento tecnico. L'Amministrazione sarà infine responsabile delle sole operazioni connesse alla gestione dei rapporti contrattuali con le diverse entità professionali interessate e, conseguentemente, al loro controllo amministrativo.

Naturalmente, entrambe le soluzioni offrono dei vantaggi. Nel primo caso, questi vanno riferiti alla relativa semplicità organizzativa delle attività richieste all'Amministrazione; mentre nel secondo, essi vanno ricondotti alla possibilità di dare luogo a una valutazione capace di incidere in modo più significativo sui processi di attuazione.

Nel confronto tra costi-opportunità, determinanti saranno inoltre la situazione organizzativa dell'Amministrazione responsabile e le capacità tecnico-professionali del personale interno chiamato a gestire questa attività. Le due alternative implicano infatti quantità di lavoro diverse da parte di chi, all'interno dell'Autorità di gestione, è designato quale responsabile della valutazione (cfr. par.2): minori nel primo caso; molto più ampie nel secondo.[23]

---

[22] A titolo di esempio valga la scelta effettuata nell'ambito del "Gruppo tecnico valutazione" del QCS Obiettivo 3 2000-2006 per le regioni del centro-nord. I valutatori indipendenti dei PO dell'obiettivo 3 non realizzeranno indagini di placement, pur utilizzandone i risultati per lo svolgimento della sua attività. Tali indagini saranno curate, sulla base di una metodologia comune, o dalla stessa Amministrazione o da soggetti esterni (istituti di ricerca esperti in rilevazion campionarie, società incaricate dell'assistenza tecnica o del monitoraggio, servizi dell'impiego e/o altri soggetti istituzionali). Cfr. Gruppo Tecnico valutazione – Cds obiettivo 3 *Terms of reference per l'individuazione dei valutatori indipendenti dei POR e del PON Obiettivo 3 2000-2006*, luglio 2000.

[23] Nel caso dell'affidamento in blocco, l'Autorità di gestione sarà impegnata in via diretta nell'espletamento delle sole procedure di individuazione del valutatore, mentre il suo coinvolgimento nello svolgimento dei lavori veri e propri potrà limitarsi - oltre che al controllo - alle funzioni di accompagnamento e di interazione, volte a assicurare il massimo scambio di informazione tra il valutatore e le strutture di gestione del programma. Non così nel caso dell'affidamento per segmenti. Qui i contratti da gestire sono più d'uno. Ciò significa, innanzitutto, un maggior carico amministrativo. A questo va aggiunto il maggiore onere organizzativo derivante dal fatto che i rapporti tra i diversi soggetti professionali sono intermediati dall'Amministrazione, la quale - di fatto - è chiamata a svolgere la parte del responsabile organizzativo, mentre al valutatore è affidata la responsabilità tecnica dell'attività.

Nella scelta della soluzione organizzativa si dovrà inoltre considerare il tipo di PO oggetto di valutazione. Programmi complessi richiederanno una molteplicità di apporti professionali e, conseguentemente, una più serrata azione di coordinamento-controllo da parte di chi ha la responsabilità di questi aspetti. In questa situazione i vantaggi organizzativi di un affidamento in blocco potrebbero essere particolarmente significativi. Diverso è il caso di PO che danno vita a azioni omogenee (anche se numerose), laddove la linearità organizzativa delle attività di valutazione semplifica la gestione amministrativa e rende più evidenti i vantaggi di un affidamento per segmenti.

5.2 La normativa di riferimento e le procedure da applicare[24]

Quale che sia il modello organizzativo adottato, la selezione del valutatore indipendente dovrà avvenire secondo le procedure previste dalla normativa vigente in materia di appalti di servizi: il Decreto L.vo 157/1995 come modificato dal Decreto L.vo 65/2000 di recepimento della Direttiva CE 92/50 come modificata dalla direttiva 97/52.

La scelta della procedura è ovviamente legata alle considerazioni di opportunità che ogni Amministrazione vorrà esprimere. Quello che qui è necessario sottolineare è che, qualunque sia la scelta, le procedure di selezione e aggiudicazione dei servizi faranno riferimento a procedimenti amministrativi ampiamente sperimentati che non presentano livelli significativi di difficoltà applicativa.

In caso di affidamenti che prevedano importi finanziari contenuti (e comunque nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di riferimento[25]) il contraente potrà essere individuato sulla base di meccanismi e criteri caratterizzati da maggiori gradi di flessibilità. Difficilmente tale caso potrà riguardare il modello dell'*affidamento in blocco*. Essa potrà trovare tuttavia applicazione nel caso dell'*affidamento per segmenti*, laddove alcune delle attività affidate all'esterno potranno risultare di importo relativamente più contenuto. Anche in questo caso occorrerà, tuttavia, adottare forme atte a salvaguardare i necessari requisiti di trasparenza e di concorrenza (dunque ricorrendo comunque a procedure di evidenza pubblica).

Nel caso invece di affidamenti per importi pari o superiori alla soglia di rilievo comunitario le procedure di affidamento sono quelle previste dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici di servizi più sopra richiamata.

---

[24] I presenti orientamenti procedurali, come pure gli schemi di bando presentati in appendice, forniscono alcune indicazioni sulle procedure di selezione del valutatore indipendente. Ogni amministrazione resta comunque responsabile dell'organizzazione delle proprie procedure di selezione e quindi del rispetto della normativa applicabile in materia così come della definizione dei contenuti dei capitolati in funzione delle proprie esigenze.

[25] L'art.1 del Decreto Legislativo n.157/95, come modificato dall'art. 1 del decreto Legislativo 65/2000, attuativo della Direttiva 92/50/CEE indica le soglie di riferimento al di sopra della quale è obbligatoria l'applicazione delle procedure di evidenza pubblica previste dallo stesso Decreto. Le soglie variano a seconda del tipo di Amministrazione che bandisce l'appalto (centrale o meno) e dell'oggetto dell'appalto, il loro controvalore in EURO, nonché il controvalore in lire italiane sono pubblicati sia nella G.U.C.E. sia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana a cura del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica ed hanno valore per due anni. Le soglie di valore riferite alle Amministrazioni centrali ed alla Presidenza del Consiglio. valide per il periodo 1 gennaio 2000 – 31 dicembre 2001. sono pari ad EURO 139.312 (lire 269.745.646), IVA esclusa; mentre per le altre Amministrazioni esse sono pari ad EURO 214.326 (lire 414.993.004).

Tra queste, quelle che appaiono in grado di garantire un processo di selezione del valutatore indipendente più trasparente ed efficiente sono:

- il *pubblico incanto*, vale a dire la procedura aperta in cui ogni impresa interessata può presentare una propria offerta;
- la *licitazione privata*, ovvero la procedura ristretta alla quale partecipano soltanto le imprese invitate dall'amministrazione aggiudicatrice.

In allegato vengono forniti, per ognuna delle due procedure, uno schema-tipo di bando di gara e un capitolato d'oneri esemplificativi. Si tratta di modelli forniti al fine di rendere più agevole – previ gli opportuni adattamenti da parte delle singole amministrazioni- l'avvio da parte delle Autorità di gestione della procedura di selezione. Essi hanno una valenza meramente orientativa e possono essere presi anche a parziale riferimento per l'avvio di procedure a trattativa privata nei casi consentiti

Le note che seguono prendono in esame solo alcuni degli elementi di contenuto presenti nei modelli di bando e di capitolato allegati. Si tratta degli elementi che possono incidere in modo più diretto sulla scelta del valutatore e che pertanto hanno caratteristiche di particolare delicatezza sotto il profilo tecnico-procedurale. L'obiettivo è quello di delineare le problematiche connesse a determinate opzioni tecnico-procedurali e di fornire quindi orientamenti tecnici atti ad agevolare le scelte delle singole amministrazioni.

5.3 I criteri di ammissibilità (o di selezione)

Il meccanismo di gara previsto per l'affidamento a terzi dell'esecuzione di servizi prevede un procedimento di selezione articolato in due momenti, in cui:

- prima, le proposte vengono sottoposte a un controllo di ammissibilità, teso a verificare l'idoneità dei candidati a prestare il servizio oggetto di gara;
- poi, tra quelle ammissibili, viene individuata la proposta che meglio risponde alla domanda espressa dall'Amministrazione.

In questo contesto, i *criteri di ammissibilità (o selezione)* rappresentano l'insieme degli elementi del bando e del capitolato che concorrono a definire l'idoneità dei partecipanti a prestare il servizio oggetto di gara. Come tali essi si distinguono dai *criteri di aggiudicazione* attraverso i quali l'Amministrazione individua, fra l'insieme delle proposte, quella ritenuta più congrua rispetto alle proprie esigenze. I criteri di ammissibilità attengono quindi alla verifica delle capacità e qualità professionali del candidato, mentre i criteri di aggiudicazione riguardano la qualità della prestazione o le sue modalità di esecuzione ed escludono pertanto considerazioni relative al prestatore di servizi in sé (considerabili solo in fase di ammissibilità per identificarne l'idoneità a compiere la prestazione).[26]

Due le dimensioni prese in considerazione dai *criteri di ammissibilità (selezione)*:

- quella relativa alla *capacità economico-finanziaria*, ovvero alla struttura economica dell'impresa che formula la proposta, specie per quel che attiene alla sua capacità di

[26] E' importante sottolineare come la Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sentenza Beentjies del 20 settembre 1988) abbia esplicitamente stabilito che l'accertamento dell'idoneità degli imprenditori ad eseguire un certo appalto e il suo affidamento sono due operazioni diverse del procedimento di aggiudicazione e che, ancorché realizzabili di seguito (come nel caso della procedura aperta), esse sono disciplinate da norme diverse in quanto mirano a realizzare obiettivi diversi. Gli elementi relativi alla qualificazione e alla capacità degli offerenti, utilizzati come criteri di ammissibilità, non possono dunque essere considerati anche come criteri di aggiudicazione, pena l'illegittimità della procedura.

affrontare gli impegni finanziari connessi all'esecuzione dei servizi professionali in questione;

- quella connessa alla *capacità tecnica*, cioè al background professionale e organizzativo di del prestatore di servizi che formula la proposta in termini di conoscenza specifica dei temi affrontati e delle più aggiornate metodologie di analisi.

Come suggerito dall'art. 13 del Decreto L.vo 157/1995, il requisito della capacità economico-finanziaria del proponente potrà essere valutato sulla base di parametri relativi ai risultati di bilancio, alla situazione bancaria, alla quantità di lavori eseguita dal proponente nello specifico segmento di attività previsto dal bando. La fissazione di questi parametri dovrà tuttavia avvenire tenendo conto sia delle somme finanziarie in gioco, sia del tipo di attività oggetto di gara. Nel caso specifico della valutazione intermedia, considerate le caratteristiche e le specificità dei servizi richiesti, la fissazione di criteri troppo restrittivi potrebbe dare luogo a fenomeni indesiderati di barriera all'entrata, con effetti distorsivi del meccanismo d'asta.

In considerazione della grande delicatezza di questa tematica, si raccomanda, in coerenza con i più recenti indirizzi della Commissione, di escludere il fatturato minimo quale condizione di ammissibilità: si ritiene infatti che le referenze bancarie possano costituire un elemento sufficiente a garantire la solidità e la solvibilità dell'offerente.[27]

Quanto alla *capacità tecnica*, essa rappresenta un requisito fortemente legato all'esperienza, alle caratteristiche, alla qualificazione, alla specializzazione professionale e tecnica di chi fa l'offerta. Si tratta quindi di un requisito la cui valutazione è cruciale nel definire le condizioni di base perché la realizzazione del servizio possa avvenire secondo livelli qualitativi adeguati.

Il Decreto L.vo 157/1995 (art.14) prevede che la *capacità tecnica* degli offerenti possa essere attestata da una serie di elementi. Tra questi, i più rilevanti per il tipo di servizio qui esaminato possono essere individuati:

- nei principali servizi prestati nell'ultimo triennio;
- nel poter disporre di professionalità adeguate per l'esecuzione del lavoro (la qualificazione del gruppo di lavoro di cui l'offerente possa disporre).

Relativamente ai principali servizi prestati, vale qui la raccomandazione precedentemente richiamata a non stabilire soglie di ammissibilità tali da impedire un confronto competitivo tra più offerte. In questo caso, si suggerisce l'adozione di un'accezione ampia per la definizione dei "servizi analoghi", ricomprendendo in tale accezione non solo i servizi di valutazione di programmi comunitari ma, più in generale, qualsiasi *servizio di valutazione che abbia avuto per oggetto un programma di sviluppo*.

L'analisi dei requisiti relativi alla capacità tecnica si dovrà quindi prevalentemente basare, in coerenza con gli indirizzi della Commissione, sulla verifica della capacità del proponente di poter disporre di un gruppo di lavoro con la necessaria qualificazione ed esperienza. Si raccomanda in particolare l'adozione di criteri sufficientemente precisi (in termini di numero

[27] Nel bando tipo, presentato in allegato, a tale criterio si accompagna in alternativa (a scelta dell'offerente) quello della comprovata copertura assicurativa. Qualora, tuttavia, l'amministrazione ritenesse opportuno richiedere anche l'attestazione di un volume di affari minimo essa dovrà prestare particolare attenzione a che ciò non sostanzi una ingiustificata limitazione della concorrenza e che pertanto essa non sia sproporzionata rispetto alla dimensione del servizio richiesto (ad esempio non è opportuno eccedere il costo annuo del servizio richiesto). Per i medesimi motivi, è opportuno che l'attestazione non faccia riferimento a periodi troppo lunghi (ad esempio a periodi anteriori l'ultimo triennio) .

minimo dei componenti del gruppo di lavoro, esperienza professionale minima di ciascun componente, competenze specifiche di ciascun componente), tali da consentire di ammettere alla fase di aggiudicazione solo le offerte che presentano un gruppo di lavoro coerente (per quantità e qualità) con le esigenze del servizio richiesto.

Si dovrà quindi esplicitare il numero minimo dei componenti e le relative caratteristiche di esperienza e di qualificazione richieste per ognuno di essi (sembra consigliabile – per un esperto senior – un'indicazione di una soglia minima di almeno 5 anni di esperienza, da estendere almeno a 10 anni per gli esperti con funzioni di responsabilità e di coordinamento scientifico e tecnico del gruppo di lavoro).

Sarà inoltre importante una verifica dell'idoneità del gruppo a condurre l'analisi dei diversi aspetti del programma. Ad esempio, nel caso dei POR, sembra raccomandabile la presenza sia di esperti in tematiche trasversali (valutazione, metodologia della ricerca economica e sociale, procedure e politiche comunitarie) sia di esperti in temi settoriali e/o di pertinenza dei singoli Fondi Strutturali (sviluppo locale, economia del lavoro e pari opportunità, problematiche ambientali e territoriali, sviluppo rurale, ecc.)[28].

Per ognuno dei componenti del gruppo di lavoro andrà richiesto l'elenco dei titoli di studio e professionali, così da poterne considerare l'effettiva qualificazione, la relativa specializzazione settoriale, l'esperienza professionale maturata.

Sarà necessario che il capitolato preveda - in modo esplicito – che in caso di esito positivo della gara il soggetto partecipante si impegni a non sostituire i componenti del gruppo di lavoro nel corso dell'esecuzione del servizio, se non per cause predeterminate e riconducibili a motivazioni oggettive e comunque a seguito di una procedura concordata con cui l'Amministrazione possa accertare che il componente subentrante possiede gli stessi requisiti del componente sostituito.

5.4 I criteri di aggiudicazione

La natura e le caratteristiche dei servizi di valutazione da attivare inducono a ritenere che il criterio di aggiudicazione da adottare per l'affidamento di questo incarico sia quello dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*.

Nell'ambito di tale procedura il prezzo costituisce solo uno dei diversi elementi da considerare, mentre rilievo viene dato alle caratteristiche tecnico-qualitative dell'offerta presentata. Il bando di gara, o il capitolato d'oneri (come nei modelli in allegato), indica gli elementi di aggiudicazione che verranno applicati.

Secondo la modalità più diffusa, le offerte vengono valutate in termini relativi rispetto a un punteggio massimo. Alla formazione della valutazione concorre la globalità degli elementi secondo il peso relativo che l'Amministrazione decide di assegnare loro.

[28] Un esempio di composizione del gruppo di lavoro (sostanzialmente basato su un POR di dimensione media) è fornito nel bando tipo in allegato. Dimensione e composizione del gruppo di lavoro dovranno peraltro essere attentamente considerate da ogni singola amministrazione in relazione agli effettivi contenuti dei propri PO.

Va comunque ricordato che, nel caso della valutazione, le caratteristiche e la natura dei servizi e l'elevato livello di qualificazione ed esperienza richiesti inducono ad assegnare una maggiore importanza agli elementi relativi al merito tecnico e alla qualità dell'offerta piuttosto che al prezzo[29].

Relativamente al modo in cui valutare la qualità e il merito tecnico delle proposte, i criteri a cui ci si potrà ricondurre in questa fase sono numerosi. A puro titolo di esempio si possono qui ricordare quelli relativi:

- alla completezza delle prestazioni offerte, con particolare riferimento sia alla capacità di affrontare le tematiche settoriali più rilevanti del Programma, sia alla connotazione pluridisciplinare prevista per la valutazione dell'intero PO;
- alla congruenza della metodologia e degli strumenti di valutazione proposti;
- all'organizzazione delle attività proposte, al coordinamento previsto, e alla coerenza e articolazione del programma di lavoro, anche con riferimento alla sua aderenza rispetto alle caratteristiche delle strutture dell'amministrazione;
- alla esplicitazione delle fonti di informazione utilizzate e all'attualità delle soluzioni tecniche adottate;
- al grado di definizione delle attività e dei fabbisogni tecnico-professionali (oltre che tecnologici) necessari per eseguirle;
- alle modalità di trasferimento/ restituzione alle strutture tecniche dell'amministrazione dei risultati e delle competenze.

Per valutare la qualità e il merito tecnico dell'offerta possono dunque essere considerati alcuni degli elementi elencati[30] attribuendo ad ognuno un diverso punteggio[31].

5.5 La durata dell'incarico

Il Regolamento (CE) n.1260/99 prevede (articolo 42) che la valutazione intermedia sia presentata alla Commissione europea al più tardi entro il 31 dicembre 2003. Esso prevede altresì che essa sia aggiornata entro il 31 dicembre 2005.

Le opzioni che le amministrazioni hanno a disposizione nel definire l'incarico del valutatore sono dunque sostanzialmente le seguenti:

---

[29] Nei modelli di capitolato presentati in allegato, a fronte di un punteggio massimo di valutazione posto pari a 100, si è attribuito al prezzo un punteggio massimo pari a 20 (il punteggio massimo è quello che viene attribuito all'offerta con massimo ribasso). Naturalmente si tratta di un'indicazione solo orientativa. Essa tuttavia appare essere in linea con l'esigenza di tenere nel dovuto conto lo spessore qualitativo e il merito tecnico delle offerte, senza per questo rinunciare a un confronto tra i costi. Quanto all'algoritmo di attribuzione del punteggio ai diversi prezzi, quello proposto nei modelli di capitolato in allegato è molto lineare. Esso prevede in particolare che il punteggio attribuito ad ogni offerta sia determinato da: (Q minimo / QX) x 20, dove Q minimo è il prezzo indicato dall'offerta con massimo ribasso e QX è il prezzo dell'offerta in esame. All'offerta con massimo ribasso si attribuisce il massimo del punteggio, alle altre un punteggio proporzionalmente più basso in relazione al maggiore prezzo richiesto per prestare il servizio. Naturalmente possono essere utilizzati altri algoritmi: la scelta dell'uno o dell'altro può avere un effetto di comprimere o espandere le differenze di punteggio fra offerte che offrono prezzi diversi.

[30] Ogni amministrazione è ovviamente autonoma nello scegliere tenendo conto di proprie considerazioni di opportunità e dei propri obiettivi così come ogni amministrazione può individuare e indicare criteri ulteriori.

[31] Nell'appendice viene proposto nello schema di bando un esempio di attribuzione dei punteggi ai diversi aspetti in maniera abbastanza analitica con la finalità di fornire un orientamento sui possibili pesi relativi da assegnare ai diversi aspetti considerati. Il livello di dettaglio della griglia effettiva dei punteggi da applicare potrà essere ovviamente adattato in base alle esigenze delle singole amministrazioni in sede di redazione dei propri bandi.

a. stabilire una durata del contratto limitata al primo triennio del Programma Operativo, con una conclusione della attività corrispondente alla data ultima prevista per la presentazione del Rapporto di valutazione intermedia (31-12-2003);
b. stabilire una durata del contratto limitata al primo triennio del Programma Operativo, ma con una riserva da parte dell'amministrazione a poter esercitare la facoltà di rinnovo per la predisposizione dell'aggiornamento (31-12-2005).

La prima opzione prevede che, per garantire continuità all'attività di valutazione, a partire dalla fine del 2002 si attivino nuove procedure di selezione per la scelta del valutatore[32]. Se da un lato ciò consente una migliore individuazione delle attività e una più precisa definizione dei termini dei due distinti affidamenti, non vanno sottovalutate le conseguenze in termini di appesantimento procedurale che ciò può comportare, specie se si considera il momento delicato in cui tutto questo dovrà avvenire.

Con la seconda opzione l'Amministrazione, al termine della prima fase, decide se rinnovare il contratto in atto, oppure se va bandita una nuova gara. Ciò consente di effettuare una selezione del valutatore con riferimento ad una puntuale offerta tecnica, innescando nel contempo un meccanismo di incentivazione, legando la decisione di rinnovo alla qualità dei servizi prestati.

5.6 Indicazioni per la stima dell'importo del servizio

Quanto al prezzo a base d'asta da indicare nel capitolato, la sua fissazione dipenderà dal tipo e dalla qualità dei servizi richiesti, i quali, a loro volta, varieranno in ragione dell'organizzazione prefigurata e del tipo di programma oggetto di analisi[33].

Nella stima degli impegni finanziari in gioco, andrà comunque tenuto presente che l'attività di valutazione, quando caratterizzata da adeguati standard qualitativi, implica costi sostenuti e quindi da non sottovalutare.

Ove possibile appare raccomandabile procedere ad una stima del costo dei servizi di valutazione da indicare nel bando anche di tipo analitico, vale a dire sulla base: i) dell'individuazione delle linee di attività da realizzare da parte dell'offerente per rispondere ai servizi richiesti dall'amministrazione; ii) dell'attribuzione ad ogni linea di intervento di un ammontare di giornate/uomo che si considera necessario per la sua attuazione; iii) di una stima del costo medio corrispondente alle giornate ipotizzate; iv) di un'attenta considerazione dei costi ipotizzabili per le attività di raccolta dei dati e della entità delle indagini sul campo.

Tale procedura può consentire di rendere più realistica l'indicazione del costo del servizio da indicare nel bando, costo che poi dovrà naturalmente considerare anche le altre voci che concorrono all'effettiva produzione dei servizi (spese generali, spese per missione e così via).

Nello stimare tali costi occorrerà tener conto anche della dimensione dei programmi e

[32] Quanto meno in termini generali, coloro che hanno curato la valutazione nella prima fase potranno partecipare alla gara per la seconda fase.
[33] La complessità dei programmi inciderà sui costi della valutazione. Tale complessità deriva dalle loro caratteristiche (un POR è articolato in assi tematici e richiede quindi un approccio valutativo certamente con maggiori caratteri di multidisciplinarità rispetto ad un PON), dalla loro articolazione (numero delle misure, loro dimensione), dalla loro "dimensione territoriale", dai loro contenuti (la presenza e le caratteristiche di Progetti Integrati Territoriali), dagli elementi amministrativi ed organizzativi che ne sono alla base.

dell'eventuale possibilità beneficiare di economie di scala. Mentre per i programmi di dimensione finanziaria più contenuta il costo potrà incidere in misura relativamente maggiore (per via della maggiore incidenza, fra l'altro, di costi minimi organizzativi dell'attività), per i programmi di dimensioni finanziarie più ampie, l'incidenza sul totale del costo del programma potrà scendere anche sensibilmente.

E' opportuno osservare, peraltro, come una stima accurata del prezzo a base d'asta abbia il vantaggio di indurre i concorrenti a competere più sul piano della qualità e delle rispondenza alle attese dell'amministrazione che non sul prezzo. Di qui il prodursi di una semplificazione delle procedure di selezione e aggiudicazione per quel che riguarda la verifica delle offerte che presentano ribassi d'asta al di fuori della norma.

Da questo punto di vista appare decisivo che nel capitolato sia previsto - da subito - l'obbligo per l'offerente di motivare il costo complessivo del servizio offerto (esplicitando che ciò non pregiudica l'integrità e la completezza del servizio richiesto) con un quadro di dettaglio dei costi articolato, con indicazioni specifiche sia per le voci di costo generali (spese generali, viaggi, costi di documentazione, indagini e così via) sia per i costi relativi al gruppo di lavoro. Una richiesta specifica andrà fatta per l'indicazione dei giorni/uomo previsti per ciascun componente e della tariffa giornaliera riconosciuta[34].

5.7 Altri adempimenti da considerare nel bando o nel capitolato

E' opportuno sottolineare, già nel capitolato, l'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare una ordinata archiviazione (per le eventuali verifiche da parte dell'Autorità di gestione) dei documenti contabili e amministrativi riferiti allo svolgimento del servizio, con particolare riferimento agli incarichi (o altro tipo di contratto) attribuiti ai componenti del gruppo di lavoro e alle relative fatture (o altra documentazione equipollente).

Il capitolato indicherà altresì l'obbligo dell'aggiudicatario di partecipare al confronto tecnico che si terrà nelle sedi indicate (Nucleo/Steering Group del PO, Gruppo Valutazione e Monitoraggio del QCS, Sistema nazionale di valutazione e Rete dei Nuclei) e l'obbligo di uniformarsi - rimanendo nell'ambito delle condizioni stabilite dal capitolato e dal relativo contratto - alle decisioni, agli orientamenti e agli indirizzi tecnici che in tali sedi saranno concordate in materia di valutazione.

5.8 La Commissione di valutazione delle offerte

Nella procedura di selezione e aggiudicazione dei servizi di valutazione è decisiva l'attenta valutazione delle caratteristiche di qualità e del merito tecnico dell'offerta. Si raccomanda pertanto che nella Commissione di valutazione delle offerte siano presenti in misura adeguata competenze in grado di entrare nel merito tecnico delle metodologie e degli approcci valutativi presentati nelle singole proposte.

[34] Questa varierà in relazione alle caratteristiche di esperienza e qualificazione dei singoli componenti, così come rilevabile anche dalla documentazione allegata e richiesta nella fase di selezione.

6. BIBLIOGRAFIA

Commissione Europea, (1996a). *SEM 2000 Communication on Evaluation, 8 May 1996, "Concrete Steps Towards Best Practice across the Commission* SEC 96/659

Commissione Europea (1996b) *Quality assessment of Evaluation Reports: a Framework,* MEANS Handbook n.5

Commissione Europea, (1999a). *The Means Collection: Evaluating Socio-Economic Programmes. Volumes 1-6.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Commissione Europea, (1999b): *Valutazione ex ante degli interventi dei fondi strutturali*. Documento dei servizi della Commissione (DG per la Politica Regionale e la Coesione, Documento di lavoro metodologico n.2)

Commissione Europea, (1999c): *Indicatori per la sorveglianza e la valutazione: una metodologia orientativa.* Documento dei servizi della Commissione (DG per la Politica Regionale e la Coesione, Documento di lavoro metodologico n.3)

Commissione Europea, (1999d): *Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the EAGGF Guidelines.* Documento dei servizi della Commissione (DG per l'Agricoltura)

Commissione Europea, (2000a): *Attuazione della riserva di efficacia ed efficienza*. Documento dei servizi della Commissione (DG per la Politica Regionale e la Coesione, Documento di lavoro metodologico n.4)

Commissione Europea, (2000b): *Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators (Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the EAGGF).* Documento dei servizi della Commissione (DG per l'Agricoltura)

Commissione Europea, *Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation of ESF Assistance in the period 2000-2006*. Documento dei servizi della Commissione (DG per l'Occupazione, le Relazioni Industriali e gli Affari Sociali)

Commissione Europea (2001), *The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*, mimeo

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999), *Linee Guida per la programmazione e la valutazione ex ante: indicazione metodologiche e di indirizzo per la Programmazione Operativa 2000-2006*

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000a), *Documento di discussione sul Monitoraggio Procedurale dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali per il Periodo 2000-2006*

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000b), *Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4%*

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2000c), *Nota generale di accompagnamento sul sistema degli indicatori di realizzazione fisica* (inviata alle Amministrazioni il 10-11-2000 unitamente alla lista degli indicatori FESR, FEOGA e FSE e ad una nota specifica sul FSE).

Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (2001), *Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6%*