

**I progetti di valutazione della Commissione Europea:
domanda, offerta, impatto***

MASSIMO FLORIO

Dipartimento di Economia Politica e Aziendale
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122 Milano
tel. ++39/02/50321522
fax ++39/02/50321505
E-mail: massimo.florio@unimi.it

Web: www.economia.unimi.it

Presentato in occasione del I Convegno dei Nuclei di Valutazione e Verifica, Roma 29-30 gennaio 2004

* Si ringrazia per la collaborazione alla ricerca della documentazione le Dott.sse Chiara Piovani e Maria Spoldi. Ringrazio inoltre per le informazioni i responsabili delle unità di valutazione presso la DG Budget Svend Jakobsen, EuropeAid Jean-Louis Chomel, DG Regio Andrea Mairate, DG Enlargement Jean Christophe Blain. La responsabilità per quanto scritto è però solo mia.

1. Premessa

L'avvio istituzionale in Italia della Rete dei Nuclei di Valutazione è l'occasione per delineare un quadro dell'attività valutativa della Commissione Europea, cioè di quell'insieme di progetti che sono finanziati direttamente sul bilancio comunitario ad iniziativa dei Servizi della Commissione. Come si vedrà è un quadro complesso ed in evoluzione, soprattutto dopo l'adozione del Regolamento 1605/2002. inoltre, vi è un embrione di attività di network valutativo, che può essere di interesse per la neo-costituita Rete italiana.

La presentazione è strutturata nelle seguenti sezioni:

- il quadro regolamentare;
- il sistema di valutazione;
- il monitoraggio della valutazione
- le fasi della valutazione
- i costi della valutazione
- la gestione dei progetti
- conclusioni

2. Il quadro regolamentare

L'attenzione crescente dedicata dalla Commissione al tema della valutazione emerge in prima istanza dai provvedimenti adottati nel corso degli ultimi anni.

I principali riferimenti in tal senso sono costituiti da:

- SEC 96/659: "Evaluation of Community Expenditure"
- SEC 2000 (1051): "Focus on results: strengthening evaluation of Commission activity"
- Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee
- C(2002) 5267: "Evaluation standards and good practice"

Già il documento SEC 2000 (1051) riporta un'ampia definizione dell'attività di valutazione, definita come un "giudizio su un intervento in relazione ai risultati e all'impatto prodotto, nonché i bisogni che intende soddisfare".

Il Regolamento del Consiglio n.1605/2002 introduce la struttura portante di tutto il sistema di valutazione, contribuendo in questo modo a gettare le basi per un sistema interconnesso destinato a crescere e a perfezionarsi nel tempo.

In particolare, l'Art. 27 (comma 4) si sofferma insistentemente sull'opportunità di adottare lo strumento di valutazione per tutti i progetti di spesa di una certa rilevanza:

Per migliorare il processo decisionale, le istituzioni procedono a valutazioni ex ante ed ex post in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Sono soggetti a valutazione tutti i programmi e attività che comportano spese importanti e i risultati di tale valutazione sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa e alle autorità legislative e di bilancio.

Ai fini di un utilizzo concreto dei risultati dell'attività di valutazione e per incentivare lo sviluppo della cultura della valutazione, lo stesso documento del Consiglio (Art. 33, comma 2) si preoccupa di stabilire che:

I risultati delle valutazioni sono esaminati e utilizzati per dimostrare i vantaggi che una modifica di bilancio prospettata può comportare.

Già il successivo documento, C(2002)5267, risente quindi dell'esistenza di una struttura ben definita per l'attività di valutazione, puntando quindi sull'adozione di "Standards di valutazione e buone prassi". Lo scopo è di migliorare la qualità della valutazione nell'ambito della Commissione, così che possa diventare la base per l'assunzione di decisioni nel ciclo di pianificazione e programmazione.

Mentre gli standards di valutazione risultano vincolanti per definizione e applicabili a qualunque tipo di valutazione relativa ai Dipartimenti della Commissione, le buone prassi si mantengono al livello di raccomandazione, utili in particolare per i Dipartimenti della Commissione a carattere più operativo, per fornire un supporto nell'organizzazione e gestione dell'intero processo valutativo.

Alla luce di questi atti, si può dire che la CE, per consentirne un adeguato sviluppo di tutte le potenzialità, il ruolo della funzione di valutazione deve essere ben definito e distinto dal ruolo di altre funzioni quali quella di monitoraggio e di controllo.

Tali potenzialità dovrebbero poter consentire all'attività di valutazione di fornire un valido supporto nella formulazione di politiche e programmi nonché nei processi di gestione. Per la realizzazione di questo obiettivo, la funzione di valutazione dovrebbe essere organizzata in base ad alcune linee-guida, che ne consentano una migliore strutturazione:

- a) coordinamento delle attività di valutazione condotte dalle singole DG o Servizi;
- b) anticipazione dei requisiti minimi dell'attività decisionale nei settori di competenza dei singoli DG o servizi;
- c) articolazione di un programma di valutazione su base pluriennale e annuale per i singoli DG o Servizi, in cui siano contenuti i requisiti minimi alla base del processo decisionale, in grado di assicurare la disponibilità in tempo utile di tutte le informazioni riguardanti efficacia, efficienza, rilevanza e utilità delle singole politiche, programmi e attività.

- Il piano di valutazione su base pluriennale dovrebbe essere redatto sulla base del ciclo di vita delle politiche e dei programmi, secondo la natura delle attività dei singoli DG o Servizi, prevedendo già un'opportuna ripartizione di compiti tra la funzione di valutazione e i dipartimenti operativi, sia a livello centralizzato che decentralizzato. Dovrebbe quindi essere oggetto di approvazione da parte del Direttore Generale o della stessa Commissione, che siano in grado di verificarne la corrispondenza rispetto alle future priorità e bisogni operativi.
 - Il piano di valutazione su base annuale dovrebbe risultare un'emanazione della funzione di valutazione, con lo scopo principale di attuare il piano di valutazione su base pluriennale. A tale riguardo, dovrebbe contenere una stima delle risorse umane e finanziarie necessarie, salvo provvedere ad un successivo aggiornamento delle previsioni nell'ambito del piano di gestione annuale.
 - Il piano di controllo e i piani di valutazione dovrebbero risultare chiaramente separati.
- d) coordinamento e monitoraggio dell'attuazione del programma di valutazione a livello centrale ed, eventualmente, supporto nell'attuazione a livello decentrato;
 - e) definizione di una serie di standard di qualità da applicarsi all'attività di valutazione, eventualmente differenziati in base alle singole aree di intervento;
 - f) promozione della qualità metodologica e della coerenza delle attività di valutazione della singola DG o Servizio;
 - g) verifica delle modalità di recepimento delle raccomandazioni;
 - h) impegno affinché i risultati dell'attività di valutazione possano effettivamente essere utilizzati nella definizione delle priorità dei singoli dipartimenti e nel continuo miglioramento dei piani di intervento portati a termine, affinché tale metodologia possa influire nella gestione delle priorità e delle spese da parte della stessa Commissione.

3. Il sistema di valutazione

La creazione di un sistema di valutazione che realmente possa incidere in maniera significativa sui processi decisionali prevede la necessità di un continuo scambio di informazioni nelle diverse fasi di attuazione dei piani. Per consentire quindi che i flussi di dati e risultati possano essere trasmessi a tutti i soggetti interessati e nelle forma meglio rispondente alle necessità dei diversi beneficiari, occorre adottare degli opportuni strumenti di diffusione, facilmente accessibili e ben identificabili.

Nell'ottica della Commissione, ciascun progetto di valutazione deve essere concepito come una sequenza di tre differenti stadi: progettazione, attuazione e sfruttamento dei risultati prodotti. Il *project manager* assumerà le opportune decisioni circa le risorse da includere nei tre diversi stadi,

tenendo eventualmente in considerazione regole interne e procedure applicabili. La ripartizione dettagliata di competenze tra i vari dipartimenti coinvolti nei singoli processi verrà invece definita in un secondo momento.

Un progetto di valutazione dovrebbe necessariamente contenere alcuni elementi identificativi quali:

- il contesto, le ragioni e gli obiettivi della valutazione;
- i soggetti attuatori;
- lo scopo;
- le questioni chiave;
- dettagli delle informazioni disponibili;
- relazioni e rapporti;
- scadenze;
- criteri di qualità e clausole contrattuali, finanziarie e amministrative (solo nell'eventualità di valutazioni esterne).

La valutazione può essere condotta prima dell'attuazione di un programma/progetto (valutazione *ex ante*) oppure in una fase successiva (valutazione *ex post*). Inoltre l'attività può essere risolta internamente ai singoli DG (ciascuna DG della Commissione prevede al proprio interno un'unità di valutazione, coordinata dall'Unità di Valutazione del DG Budget) oppure demandata all'esterno (le unità sono in questo caso composte da esperti e funzionari degli Stati membri). Per evitare che le attività di valutazione condotte da Unità esterne risultino scollegate rispetto alla rete di valutazione interna, sono previsti incontri a cadenza regolare per migliorare la cooperazione tra i vari stati membri e la Commissione.

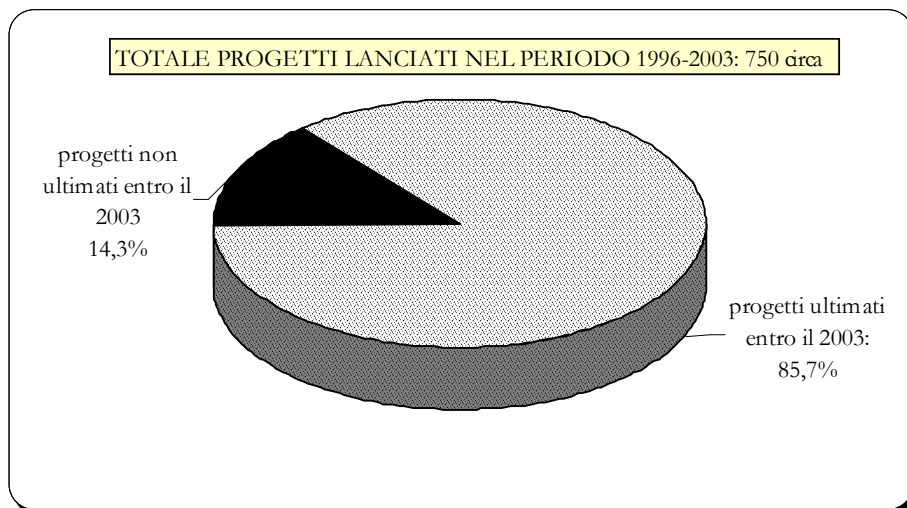
4. Il monitoraggio della valutazione

Dal 1996, è stata avviata un'attività continua di monitoraggio dei progetti di valutazione realizzati ogni anno dalla Commissione, i cui risultati trovano spazio all'interno della *Annual Evaluation Review*, giunta nel 2003 alla settima edizione.

Questo documento risulta utile non soltanto per esaminare con maggior dettaglio il livello di operatività della Commissione nel settore della valutazione, ma anche per comprendere le azioni intraprese a seguito dei progetti di valutazione.

Il totale dei progetti di valutazione ultimati dalla Commissione europea a partire dal 1996 è pari a 643 su 750 avviati, con uno "stock" di progetti in corso quindi pari a 107.

Grafico 1 – Progetti di valutazione ultimati nel periodo 1996-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

L'andamento del numero dei progetti di valutazione portati a termine nel corso di ciascuno degli anni considerati non si è mantenuto costante.

Se nel quinquennio immediatamente successivo all'introduzione di una politica sistematica della valutazione, il numero di progetti di valutazione annui portati a termine si aggirava intorno ad 80-90, nel 2002 si assiste ad un lieve declino, che trova spiegazione in una particolare situazione delle risorse umane verificatasi l'anno precedente all'interno della DG AIDCO.

Quasi come naturale conseguenza, le aspettative per il 2003 facevano pensare ad un riassetamento intorno a valori più "normali". In realtà, il 2003 segna decisamente una svolta per il settore della valutazione a livello europeo.

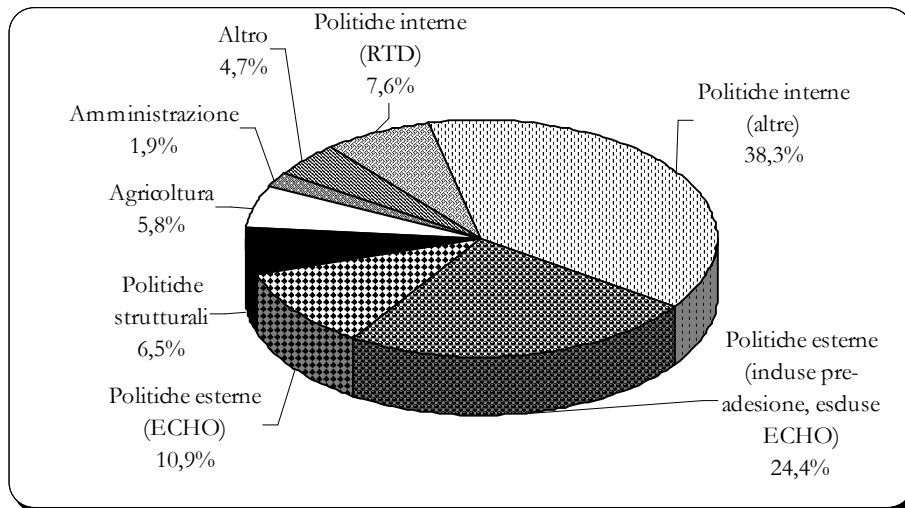
Si evidenzia infatti un consistente incremento nel numero dei progetti di valutazione terminati rispetto al 2002 (+51,9%, con 117 progetti di valutazione terminati), nonché un certo numero di progetti ancora in fase di ultimazione.¹, elemento che ben predispone per le previsioni relative al 2004.

Operando una classificazione dei progetti per settori,² si può osservare come le azioni di politica interna siano state oggetto di una maggiore attenzione da parte degli organi di valutazione rispetto agli altri settori.

¹ Le statistiche contenute all'interno della Relazione considerano i dati riguardanti le attività di valutazione del 2003, operando un confronto con quelli relativi al periodo precedente, a partire dal 1996. Da sottolineare che le analisi compiute fanno riferimento solo a valutazioni in merito ad attività, programmi di spesa e politiche promosse e gestite dalla Commissione europea. Ne restano quindi escluse tutte le valutazioni condotte a livello nazionale o regionale entro gli Stati Membri, ad esempio nell'ambito dei Fondi Strutturali.

² La classificazione utilizzata corrisponde a quella adottata nel rapporto *Financial Perspectives*, a cui è stata aggiunta la voce "Altri".

Grafico 2 – Distribuzione dei progetti di valutazione per settore nel periodo 1996-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Il Grafico 2 mostra come lo strumento di valutazione, pur trovando applicazione in diversi campi, risulta più frequente nelle azioni di politica interna ed esterna, che rappresentano rispettivamente il 45,9% e il 35,3% del totale.

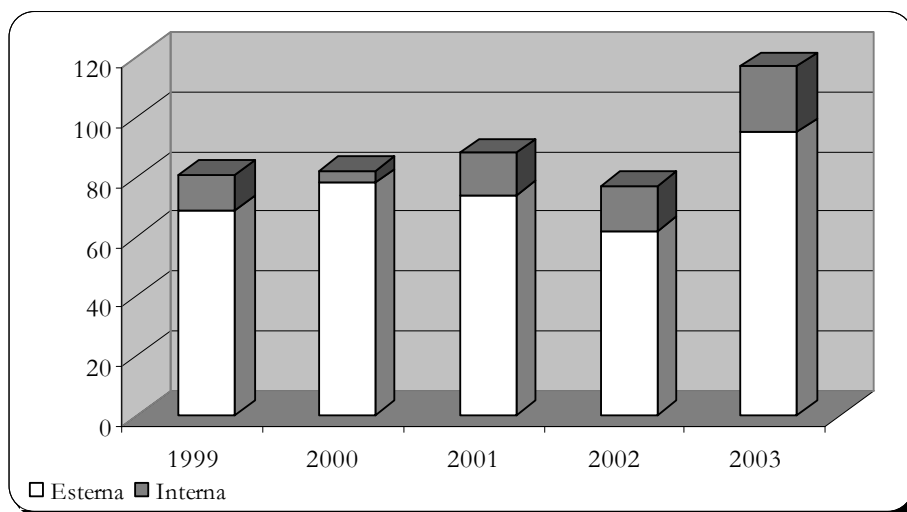
Tuttavia, nella corretta interpretazione di tali dati occorre tener presente la dimensione dei singoli progetti di valutazione. Mentre infatti per settori come l'Agricoltura o le Politiche Strutturali, le azioni intraprese hanno dimensioni notevoli, diversamente accade per le azioni di politica interna ed esterna, dove spesso l'attività di valutazione viene condotta per un numero maggiore di azioni intraprese, ma di ammontare più modesto.

Da aggiungere inoltre che nella valutazione delle Politiche Strutturali è previsto un apporto da parte dei singoli paesi, escluso dalla presente analisi.

Come già specificato nella prima parte, i progetti di valutazione possono essere condotti all'interno delle singole DG oppure delegati ad unità esterne. Quest'ultima opzione risulta essere ampiamente praticata, come conferma il fatto che l'86,3% dei 643 rapporti completati dal 1996 siano stati realizzati da esperti esterni.

Le motivazioni alla base della volontà di esternalizzare l'attività di valutazione risiedono principalmente nella mancanza di personale specializzato o nel tentativo di ottenere un risultato contraddistinto da maggiore imparzialità e indipendenza di giudizio.

Grafico 3 – Distribuzione dei progetti di valutazione per tipo di valutazione (interna/esterna), 1999-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Operando una ripartizione per area, emerge inoltre come non tutti risultino inclusi in attività di valutazione interna. Settori come l'agricoltura, le politiche strutturali e l'amministrazione sono oggetto prevalentemente o esclusivamente di progetti di valutazione esterni.

Tab. 1 – Distribuzione dei progetti di valutazione per tipo di valutazione (interna/esterna) e per settore, 199-2003

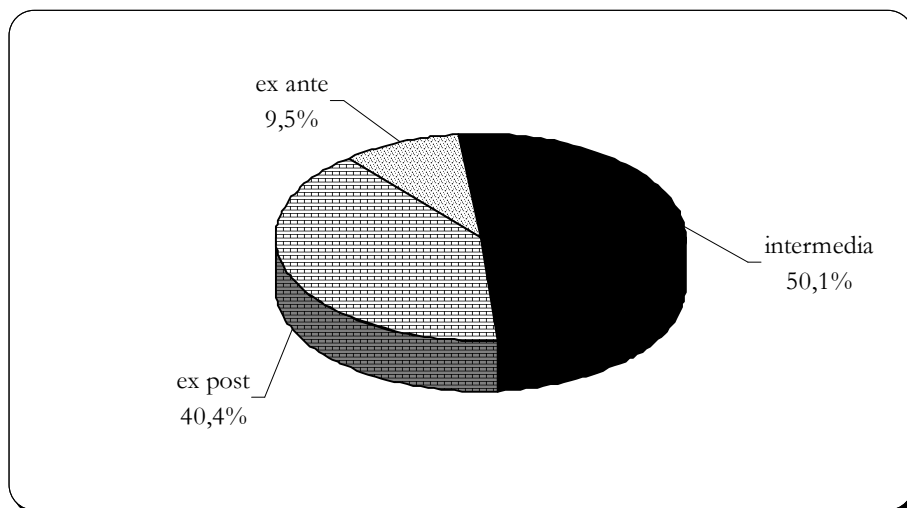
Settore	numero di progetti completati									
	valutazioni interne					valutazioni esterne				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Agricoltura	4	-	1	-	-	6	4	4	5	2
Politiche strutturali	-	-	-	-	-	6	8	2	5	6
Politiche interne	8	4	6	8	12	31	29	30	28	51
Politiche estere	-	-	-	-	1	25	37	34	22	25
Amministrazione	-	-	-	-	-	1	-	1	2	7
Altro	-	-	7	7	9	-	-	3	2	4
TOTALE	12	4	14	15	22	69	78	74	62	95

Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Dalla Tab. 1 emerge inoltre come il 2003 abbia segnato il primo tentativo di realizzare un progetto di valutazione interna per il settore delle Politiche estere, fino a quel momento delegati esclusivamente ad esperti esterni.

Nel periodo considerato, la ripartizione dei progetti di valutazione ultimati sulla base del fase di attuazione del ciclo di una politica o di un programma, fa emergere una netta preferenza per valutazioni intermedie o *ex-post*.

Grafico 4 – Distribuzione dei progetti di valutazione per fase di attuazione, 1996-2003



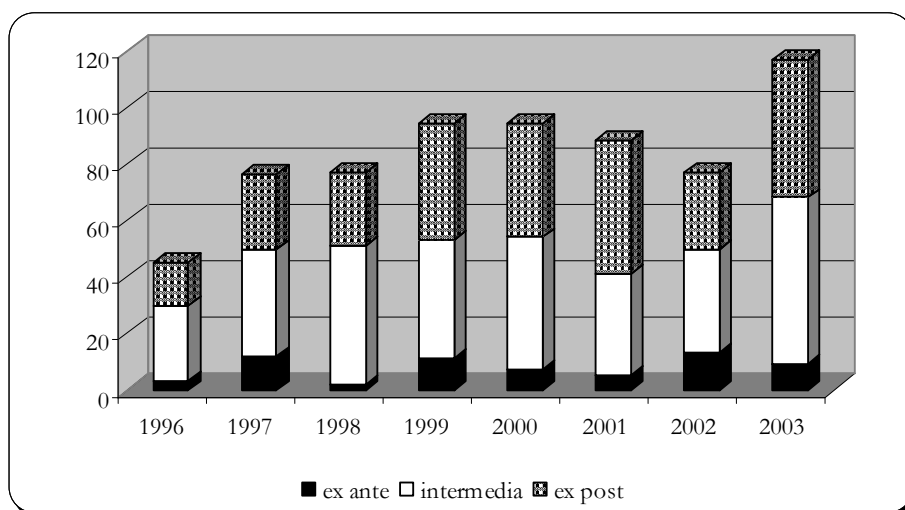
Fonte: Annual Evaluation Review 2003

5. Le fasi della valutazione

La cultura della valutazione prima che una politica o un programma di intervento trovi attuazione fatica a farsi strada. Tuttavia, nella corretta interpretazione dei dati, occorre tenere presente alcuni elementi che possono aiutare nella spiegazione.

Partendo dal presupposto che il Regolamento Finanziario e diverse comunicazioni della Commissione hanno provveduto ad inserire il requisito della valutazione *ex ante*, in realtà spesso tale requisito viene soddisfatto da altre tipologie di indagini condotte nella fase preparatoria di un programma o di una politica. Inoltre, il continuo flusso di informazioni generato dai vari progetti di valutazione fa sì che spesso un progetto di valutazione intermedio o *ex-post* condotto per un dato programma possa venire utilmente reimpostato come progetto di valutazione *ex-ante* per il progetto successivo, soprattutto se si tratta semplicemente di una riedizione di un progetto già esistente. In questo senso, la ripartizione tra progetti di valutazione *ex ante*, intermedi ed *ex post* potrebbe risultare non così netta. Questo comporta ad esempio che in rapporti di valutazione intermedia possano essere contenuti chiaramente dei dati relativi a valutazioni *ex ante* così come in rapporti di valutazione *ex post* si possano rintracciare elementi di valutazione intermedia.

Grafico 5 – Distribuzione dei progetti di valutazione per fase di attuazione per anno, 1996-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Inoltre, è necessario sottolineare come in alcuni settori in particolare (Fondi Strutturali, agricoltura) I progetti di valutazione *ex ante* risultano di competenza delle autorità dei singoli paesi membri e rimangono quindi esclusi dalle valutazioni della Commissione.

Nonostante i limiti citati all'interpretazione dei dati proposti circa il numero di valutazioni *ex ante* portati a termine dalla Commissione nel periodo considerato, risulta comunque chiaro come questo tipo di valutazione non risulti ancora di frequente applicazione. La Commissione, consapevole delle dimensioni del fenomeno, è comunque attivamente impegnata nello sforzo di stimolare la diffusione di buone prassi in materia, anche attraverso lo sviluppo di guide metodologiche o l'organizzazione di workshop per facilitare la capitalizzazione e lo scambio di esperienze diverse.

6. I costi della valutazione

Nella considerazione dei costi derivanti dai progetti di valutazione esterni, si è giunti ad una cifra totale pari a 30,97 milioni di euro nel 2003, con un incremento del 62,2% rispetto al 2002 e dell'89,8% rispetto al 2001. Tali incrementi vanno interpretati necessariamente anche sulla base dell'aumento del numero (tra 2002 e 2003) e dell'entità (tra 2001 e 2003) dei progetti di valutazione portati a termine. Inoltre, il 2003 include alcuni progetti di valutazione completati relativamente a programmi PHARE, che hanno inciso in modo considerevole sull'ammontare totale (depurato da quest'ultimo elemento, i costi totali relativi al 2003 sono stati pari a 23,67 milioni di euro, con un incremento del 24%).

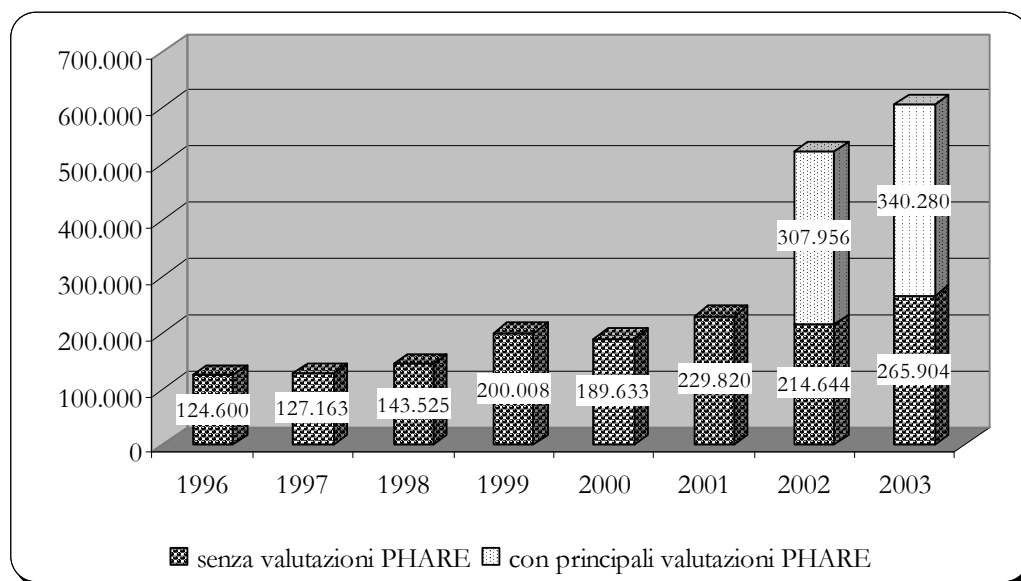
Tab. 2 – Numero di progetti di valutazione completati per classe di costo, 1996-2003

	< 12.000	12.000-46.000	46.000-100.000	100.000-200.000	200.000-500.000	>500.000
1996	-	6	22	8	5	1
1997	4	15	18	15	7	2
1998	5	13	13	17	14	3
1999	-	16	19	13	13	7
2000	-	15	17	23	16	3
2001	-	4	26	23	12	6
2002	1	13	13	14	17	4
2003	1	7	23	29	20	11
Totale	11	89	151	142	104	37

Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Il costo medio per singolo progetto di valutazione intrapreso nel periodo 1996-2003 ha raggiunto, dopo un andamento altalenante fino al 1999, l'ammontare di € 266.000 nel 2003, escludendo i costi legati ai programmi di pre-adesione, che andrebbero ad incidere in maniera significativa sui valori indicati.

Grafico 6 – Evoluzione dei costi medi (€), 1996-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Un'interpretazione più circostanziata dei dati che emergono dal Grafico 6 mette in evidenza come il confronto dei dati risulti talvolta problematico, in quanto i programmi oggetto di valutazione

risultano distribuiti nel tempo in modo non uniforme e tendono talvolta a produrre delle statistiche distorte.

Occorrerebbe quindi orientarsi verso uno scorporo di alcuni dati relativi a progetti di dimensioni particolarmente importanti (PHARE) per ottenere risultati che godano di una maggiore omogeneità.

Facendo invece qualche osservazione riguardo ai vari settori di intervento, il settore dei Fondi Strutturali presenta costi di valutazione di gran lunga superiori rispetto agli altri settori. Tuttavia, come già sopra precisato, i risultati ottenuti dalla Commissione soffrono spesso do una sovrastima.

7. La gestione dei progetti

Nella gestione di un progetto di valutazione, è molto frequente la costituzione di *Steering Committees*. Tanto che nel 2003, più dell'80% dei progetti di valutazione completati hanno goduto della supervisione di un comitato. L'assenza di questo comitato si verifica in un numero sempre minore di casi: il 32% dei casi nel 2001, il 30% nel 2002 e il 17,9% nel 2003.

In quasi il 50% dei casi di comitati interni, la composizione prevede rappresentanti dei diversi Servizi rappresentati, mentre negli altri casi il reclutamento delle risorse avviene in maniera esclusiva all'interno della relativa DG. In generale, l'afflusso di esperti esterni è limitato e talmente irregolare da non poter almeno per ora essere ricondotto ad alcuna tendenza significativa (si osserva solo una maggiore presenza di esperti esterni in comitati impegnati nella valutazione di politiche interne).

Tab. 3 – Numero di rapporti di valutazione completati in base alla forma di organizzazione, 1999-2003

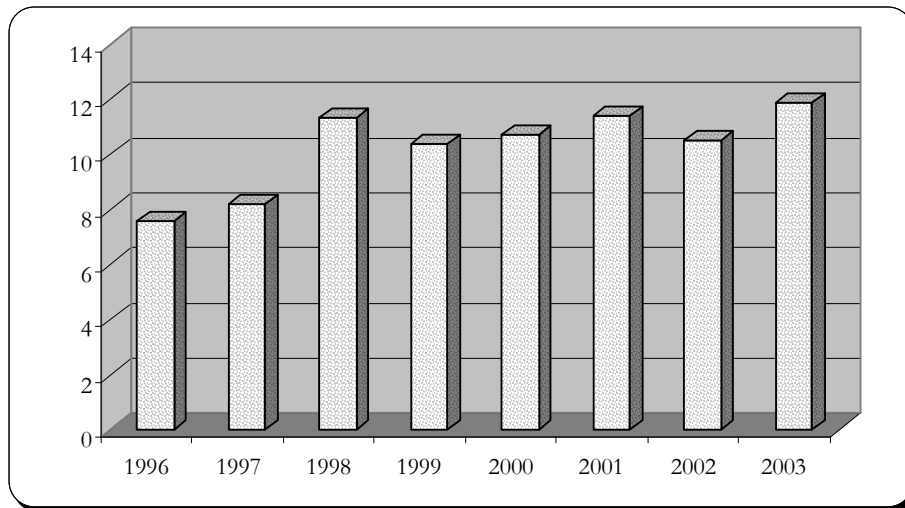
Settore	Comitati interni					Comitati esterni					Assenza di comitato				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Agricoltura	10	4	5	5	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Politiche Strutturali	3	5	-	4	6	3	2	-	-	-	-	1	2	1	-
Politiche interne	15	3	17	14	38	4	14	8	7	9	20	16	11	15	16
Politiche estere	13	15	25	21	22	2	1	1	1	3	10	21	8	-	1
Amministrazione	1	-	1	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1
Altro	-	-	1	2	8	-	-	2	-	2	-	-	7	5	3
TOTALE	42	27	49	46	81	9	17	11	8	15	30	38	28	23	21

Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Anche la durata media³ di un progetto di valutazione può essere utilizzata quale indicatore dell'attività valutativa della Commissione europea.

La durata media calcolata per il 2003 era pari a 11,9 mesi, valore che rispetta l'andamento abbastanza costante degli anni precedenti. Anche in questo caso come nelle caratteristiche già analizzate, occorre tener conto che alcuni progetti di dimensioni rilevanti concentrati in anni specifici potrebbero intervenire a distorcere i risultati. Tuttavia, un'analisi sull'intero periodo considerato (1996-2003) permette di concludere come tale influenza sia limitata al breve periodo.

Grafico 7 – Durata media dei progetti di valutazione (in mesi), 1996-2003



Fonte: Annual Evaluation Review 2003

Nel complesso comunque, i valori medi che emergono dal Grafico 7 sono di frequente superati per progetti in tutti i settori, dove la durata complessiva può arrivare anche a due anni.

8. Conclusioni

Il quadro presentato è tuttavia in evoluzione. La Commissione è tornata sul tema della valutazione interna con il documento SEC(2003)406 e con varie altre iniziative, in particolare nella formazione dei propri funzionari, oltre che nella stesura e diffusione di linee guida presso gli stati membri. Esiste anche un embrione di rete valutativa. Il coordinamento è affidato alla DG Budget, ma l'impatto di questo modello centralizzato è attualmente limitato. Diverse DG perseguono loro strategie e sviluppano stili e pratiche specifiche. In parte ciò conduce alla perdita di qualche effetto di mutuo apprendimento che invece appare più promettente nel disegno istituzionale della rete italiana.

³ Occorre precisare che la durata considerata nella presente analisi è quella compresa tra l'inizio dell'attività di valutazione e la presentazione del rapporto finale. Viene quindi trascurato tutto il lavoro di preparazione preliminare, che pure costituisce una parte rilevante di tutta l'attività.