



WORKING PAPER n.04.06

June 2003

La potenzialità della valutazione partecipata: un caso studio*

Valutazione intermedia di Interreg-IIIa Italia-Austria con l'inclusione di stakeholder

*Christoph Hauser** Fulvio Cesari***

* Il presente lavoro è stato presentato al "VII° Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione"

** GRETA, Venezia

INDICE

1. Introduzione	3
2. Il programma INTERREG IIIA Italia – Austria	3
2.1. Contesto territoriale.....	3
2.2. Finalità del Programma.....	4
2.3. L’approccio partecipativo alla valutazione del programma.....	5
3. Illustrazione dell’approccio metodologico.....	6
3.1. Individuazione degli stakeholder	6
3.2. Partecipazione degli stakeholder.....	8
4. Analisi di partecipazione: Relazione tra teoria e pratica.....	11
4.1. Livello di partecipazione.....	11
4.2. Criteri per la partecipazione	12
4.3. Ostacoli nella partecipazione	13
5. Principali risultati dell’analisi	14
5.1. Indagine questionari.....	14
5.2. Analisi sulle schede progetto	16
5.3. Interpretazione dei dati.....	17
6. Conclusioni	18
Principali riferimenti bibliografici.....	20

1. Introduzione

L'art. 42 del Regolamento CE 1260/99 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali afferma che *"la valutazione intermedia prende in considerazione, tenendo conto della valutazione ex ante, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi. Valuta altresì l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione"*.

La valutazione in itinere, perciò, consente di intervenire sui fattori che nel breve periodo influenzano positivamente e negativamente il processo di attuazione. Al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure, dovrebbe, in funzione delle *performance* rilevate, fornire suggerimenti per eventuali aggiustamenti in corso d'opera, in particolare modifiche al piano finanziario, introduzione di nuove azioni e cancellazione di altre.

La Commissione Europea chiede alla valutazione il render conto del modo in cui i finanziamenti sono stati spesi. Tuttavia, al di là dell'approccio *accountability*, si sta sviluppando, grazie ad una maggior cultura valutativa, anche la funzione *learning* svolta dalla valutazione. Questo progresso è confermato dalla possibilità di esportare *best practice* e alla valutazione tematica, della partecipazione, del valore aggiunto dell'attuazione dei programmi, in termini di capitale sociale.

La finalità di questo *paper* è evidenziare l'importanza ricoperta dalla partecipazione nel processo valutativo, sollevando alcuni importanti aspetti incontrati nella valutazione di un programma transfrontaliero, in cui si è seguito un approccio pluralista¹ volto a coinvolgere non solo figure istituzionali, ma anche i soggetti toccati dagli interventi.

2. Il programma INTERREG IIIA Italia – Austria

2.1. Contesto territoriale

La terza fase di INTERREG è avviata il 28 aprile 2000, data in cui la Commissione Europea, con apposita comunicazione agli Stati Membri ha fissato gli orientamenti della cooperazione transeuropea volta ad incentivare lo sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio dell'UE. Le autorità regionali italiane ed austriache, all'interno delle cui amministrazioni sono presenti zone ammissibili, hanno presentato alla Commissione Europea, in data 29.11.2000, il Programma di Iniziativa Comunitaria INTERREG III A Italia – Austria.

¹ Le scelte metodologiche sono state sempre in mano al valutatore indipendente

In totale sono 6 i partner coinvolti: 3 nel versante italiano, le regioni Veneto, Friuli Venezia Giulia e la Provincia Autonoma di Bolzano, e 3 in quello austriaco, i Länder di Carinzia, Salisburgo e Tirolo.

Le aree ritenute ammissibili, elencate nell'allegato 1 della Comunicazione, sono le seguenti zone NUTS III:

- provincia di Belluno (Regione Veneto);
- provincia di Udine (Regione Friuli Venezia Giulia);
- provincia di Bolzano (Provincia Autonoma di Bolzano);
- Oberkaernten e Klagenfurt-Villach (Land Carinzia);
- Pinzgau-Pongau (Land Salisburgo);
- Tiroler Oberland, Innsbruck, Tiroler Unterland e Osttirol (Land Tirolo).

Di conseguenza il PIC Italia-Austria, oltre alle criticità tipiche di un Programma INTERREG connesse all'esistenza di barriere linguistiche e differenze amministrative, si trova ad affrontare le difficoltà di gestione e funzionamento legate alle differenti strutture amministrative delle Unità Locali italiane: Veneto (Regione a Statuto Ordinario), Friuli Venezia Giulia (Regione a Statuto Speciale) e Bolzano (Provincia Autonoma).

Il programma interessa un'area di 38.000 km², dove risiede una popolazione di 2,4 milioni di abitanti. La ridotta densità demografica, pari a 63 abitanti per km², è da imputarsi alle specificità territoriali. Nelle aree alpine, infatti, gli spazi disponibili rappresentano una parte minima della superficie complessiva, scarseggiano in molti casi aree per nuovi insediamenti abitativi e attività produttive o di servizio.

2.2. Finalità del Programma

Il DocUP, coerentemente con quanto previsto dagli orientamenti della Commissione, individua come obiettivo generale quello di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio transfrontaliero. In considerazione delle caratteristiche socioeconomiche, ambientali e morfologiche del territorio, che configurano il confine come barriera non solo amministrativa, ma anche naturale, è stata definita la strategia del Programma. Essa si articola in tre sezioni:

- la prima, *sviluppo sostenibile del territorio*, riprende l'obiettivo generale dello sviluppo regionale, con un chiaro rimando all'aspetto ambientale, di fondamentale importanza nel contesto alpino della regione-programma;
- la seconda, *superamento delle barriere e delle condizioni di perifericità*, punta a convertire, almeno in parte, gli aspetti penalizzanti delle zone di confine (perifericità rispetto al contesto nazionale, presenza di barriere di tipo fisico, linguistico-culturale e amministrativo) in punti di forza, collocando queste zone al centro di una regione transfrontaliera integrata;

- la terza, *valorizzazione delle risorse umane*, assume particolare rilevanza in funzione della struttura produttiva della regione programma, caratterizzata dalla rilevanza delle PMI e del turismo. Risulta inevitabile, di fronte al cambiamento in atto del contesto globale, un'adeguata politica di sviluppo delle risorse umane in questi settori.

Gli strumenti per conseguire gli obiettivi indicati si traducono nei seguenti assi prioritari:

- Asse 1: Tutela e sviluppo sostenibile del territorio, reti connesse, strutture e infrastrutture transfrontaliere;
- Asse 2: Cooperazione economica;
- Asse 3: Risorse umane, cooperazione nei settori: mercato del lavoro, cultura, ricerca, e sanità, armonizzazione dei sistemi;
- Asse 4: Assistenza tecnica.

2.3. *L'approccio partecipativo alla valutazione del programma*

L'Iniziativa Comunitaria INTERREG si presta particolarmente bene alla realizzazione di una valutazione partecipata. Questa caratteristica è giustificata dalla presenza di una pluralità *stakeholder*, istituzionali e non (cfr. tabella 1).

Una valutazione partecipata, condotta nell'ottica pluralista, parte ovviamente dalla definizione delle domande di valutazione. La loro rilevazione è risultata complessa, in quanto le figure generalmente coinvolte da un programma comunitario risultano, nel caso di INTERREG, moltiplicate in funzione del numero di autorità di gestione locali presenti².

La partecipazione nella valutazione di questo programma risulta fondamentale, in quanto svolge il duplice ruolo di contributo e mezzo. Il primo è legato alla finalità primaria del programma di far uscire dall'isolamento le zone periferiche di confine, l'apporto fornito alla valutazione dai destinatari degli interventi è visto come un contributo a un progetto predefinito. Il secondo, invece, è legato alla partecipazione come strumento per comprendere, attraverso i pareri degli *stakeholder*, la presenza di eventuali ostacoli e difficoltà nella gestione del ciclo di progetto e nel funzionamento dell'intero Programma.

² Le Autorità di Gestione locali coinvolte dal Programma INTERREG IIIA Italia-Austria sono in totale 6, di queste la Provincia autonoma di Bolzano svolge anche il ruolo di Autorità di Gestione centrale.

3. Illustrazione dell'approccio metodologico

3.1. Individuazione degli stakeholder

Gli *stakeholder* principali presenti nel programma possono essere classificati in tre gruppi, ciascuno caratterizzato da un ventaglio di competenze e responsabilità diverse. Il primo gruppo è formato dai comitati responsabili per l'orientamento strategico del programma, per la determinazione degli obiettivi principali e per il monitoraggio. Le istituzioni del secondo gruppo sono composte da autorità pubbliche che hanno il compito di mettere in pratica gli obiettivi determinati dai comitati e sono, quindi, responsabili per il coordinamento dell'ambito operativo. Infine abbiamo il gruppo dei beneficiari, che ottengono fondi pubblici per poter realizzare progetti di carattere transfrontaliero e che rappresentano i clienti del programma.

Gli *stakeholder* principali e le loro competenze sono indicati nella tabella 1.

Tabella 1: Le tipologie dei stakeholder principali e le rispettive competenze

	Stakeholder	Competenze
1. gruppo	Comitato di Sorveglianza	Esame e approvazione degli obiettivi generali, dei criteri di selezione dei progetti, di proposte di modifiche o riprogrammazione dei fondi e dei rapporti annuali
	Comitato di Pilotaggio	Approvazione degli schemi di bando per la presentazione dei progetti e formulazione delle graduatorie dei progetti da ammettere al finanziamento
2. gruppo	Autorità di gestione centrale	Rappresentanza del programma verso l'UE come unità amministrativa centrale e stipulazione di contratti (incluso il contratto per il rapporto di valutazione intermedia) per l'acquisizione di infrastrutture e servizi necessari per le attività
	Unità di gestione locali	Rappresentanza di sportello per la presentazione e preistruttoria dei progetti Comunicazione dei beneficiari circa l'approvazione del finanziamento Predisposizione di informazioni per il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico del programma
	Unità finanziaria centrale e unità locali di pagamento	Coordinamento ed erogazione dei fondi
3. gruppo	Beneficiari	Presentazione ed esecuzione dei progetti in collaborazione con partner transfrontalieri

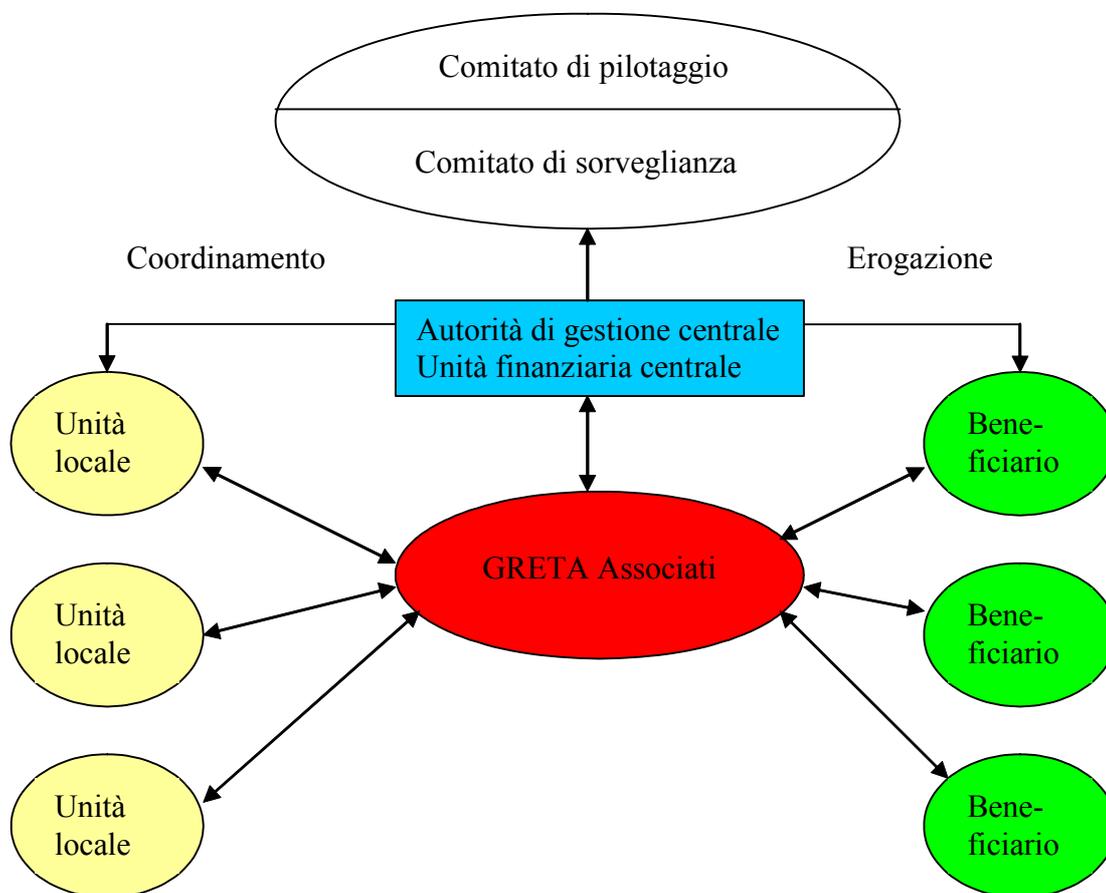
Come esposto nell'introduzione, GRETA Associati ha cercato di condurre una valutazione pluralista tramite il coinvolgimento di tutti i tre gruppi di *stakeholder*. Il coinvolgimento ha assunto differenti modalità in funzione del gruppo.

Il rapporto con il primo gruppo è caratterizzato dall'aspetto dell'*accountability* del valutatore verso il committente finale. Il valutatore ha presentato il disegno di valutazione, frutto di precedenti contatti con le singole Autorità di Gestione, in occasione di una riunione del Comitato di Sorveglianza dove ha ottenuto un *feedback* diretto sul modo e sulle priorità del procedimento della valutazione.

Il secondo gruppo rappresenta un referente molto importante per il valutatore, in quanto tali istituzioni sono responsabili nel fornire i dati relativi all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale del programma. L'importanza di questa fonte è risultata fondamentale a causa della mancanza di un sistema di monitoraggio funzionante, che ha complicato la disponibilità di informazioni aggiornate sullo stato dell'arte del programma per quanto riguarda fondi erogati e progetti approvati.

Un obiettivo primario perseguito nella valutazione di INTERREG è quello di analizzare la "*customer satisfaction*" dei beneficiari e le reti di cooperazione formate. Per questo motivo si è reso necessario intervistare una molteplicità di beneficiari per rilevare pareri ed impressioni sullo svolgimento del programma. Le relazioni del valutatore con gli *stakeholder* del programma sono illustrate nella figura 1.

Figura 1: Relazioni valutatore e stakeholder del Programma



3.2. Partecipazione degli stakeholder

La partecipazione degli *stakeholder* può essere suddivisa in tre livelli:

1. livello: Partecipazione di autorità di gestione centrale e autorità di pagamento centrale

Questo livello ha visto in primo luogo flussi di informazione di carattere formale. L'autorità di pagamento centrale ha messo a disposizione dati sulle risorse impegnate per i progetti approvati. Ciò ha reso possibile al valutatore di giudicare il procedimento strategico del programma ed illustrare i mezzi ancora disponibili per futuri progetti. Inoltre ha consentito di verificare le misure che hanno fatto segnare una ridotta *performance* di attivazione finanziaria. L'unità di gestione centrale aveva inoltre il compito di coordinare le attività del valutatore con le unità locali e di regolare la presenza del valutatore alle riunioni dei diversi organi.

2. livello: Partecipazione delle autorità locali

Per questo livello occorre prendere in considerazione il ruolo delle unità locali come destinatari principali dell'utilizzo dei risultati prodotti dalla valutazione intermedia. Di conseguenza il rapporto di valutazione dovrebbe indicare suggerimenti per superare gli ostacoli maggiori e rappresentare così un importante punto di riferimento per questa categoria di *stakeholder*. A tal fine si è resa necessaria un'attività preliminare, orientata alla comprensione delle attese e delle esigenze delle singole autorità di gestione, nonché delle loro priorità e urgenze. Esse potevano, tuttavia, integrare le proprie richieste anche in fasi successive, compatibilmente con l'attività valutativa avviata.

Gli incontri con le Autorità di Gestione, hanno permesso di esplicitare le seguenti tematiche:

1. Procedere all'individuazione dei nodi e delle criticità del Programma;
2. Suggestire eventuali riprogrammazioni e strumenti correttivi in corso di realizzazione del Programma, in relazione ai risultati e agli impatti dei progetti realizzati e/o alle variazioni del contesto;
3. Considerare i risultati qualitativi del Programma, in termini di integrazione delle aree transfrontaliere;
4. Fornire sostegno nella gestione dei fondi in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza;
5. Collaborare alla funzionalità e adeguamento del sistema di gestione e del partenariato;
6. Approfondire particolari aspetti tematici e territoriali sulla base delle richieste avanzate;
7. Rispondere agli obblighi previsti dai regolamenti comunitari;

8. Valutare l'attualità della diagnosi e della strategia del Docup, nonché la coerenza e la pertinenza dell'intervento effettivamente avviato e dei criteri di selezione applicati;
9. Ottenere informazioni relative al processo di attuazione degli interventi.

Durante gli incontri effettuati le Autorità di Gestione Centrale e Locali hanno attribuito a ciascuna di queste categorie un grado di interesse. In particolare alle domande 1), 2), 3) e 4) è stato assegnato un livello di importanza massima; alle domande 5) e 6) un livello di importanza molto elevata; alle domande 7) e 8) un livello di importanza elevata; alla domanda 9) un livello di importanza media.

3. livello: Partecipazione dei beneficiari

I beneficiari responsabili per la realizzazione dei progetti rappresentano gli *stakeholder* principali del programma, a cui è diretta ogni forma di attività delle istituzioni pubbliche.

L'obiettivo primario del programma consiste nella creazione di reti cooperative nell'area transfrontaliera. Per giudicare se il programma è efficiente a compiere questo compito risulta necessario raccogliere pareri e impressioni presso gli *stakeholder*. Il programma ha previsto la creazione di un sistema di monitoraggio per fornire informazioni sul numero dei progetti e sui beneficiari responsabili, purtroppo, questo sistema non ha funzionato fino alla consegna del rapporto di valutazione, perciò il valutatore è ricorso all'utilizzo di moduli di applicazione forniti dalle autorità locali per indagare sul tipo di beneficiario e sulla qualità di progetto.

Per ottenere un'impressione sullo svolgimento del programma il valutatore ha condotto tre ricerche:

1. un'analisi esterna tramite la composizione e l'invio di questionari ai beneficiari;
2. un'analisi interna tramite lo studio e la valutazione dei moduli di applicazione compilati secondo uno schema composto;
3. l'esame di un progetto come caso studio.

Questo approccio rispecchia l'osservazione fatta da Diez (2002, p. 297) che ha analizzato diverse valutazioni di programmi strutturali dell'UE e ha messo in luce l'usanza di combinare due fasi: una prima, con un approccio globale con dati rilevati per tutti i progetti e azioni strutturali (analisi macro) e una seconda fase di natura più specifica spesso condotta sulla base di casi studio (analisi micro).

a) Analisi di questionari

Il questionario è stato inviato a tutti i 150 beneficiari dei progetti approvati³. La restituzione è avvenuta da parte di 103 soggetti (69%).

³ Prima della somministrazione, si è proceduto a un test che ha coinvolto 6 beneficiari.

Il questionario formato da 25 domande si articola in 4 blocchi. Il primo rileva informazioni anagrafiche dei beneficiari e sui canali attraverso cui sono venuti a conoscenza dell'opportunità di avviare il progetto con il sostegno di INTERREG. Il secondo raccoglie dati di tipo procedurale e si sviluppa sui quesiti relativi alla qualità del supporto delle autorità pubbliche e ai problemi incontrati nella ricerca del partner. I rapporti con il/i partner sono analizzati nel blocco successivo. Il tema dell'integrazione del progetto con altre iniziative, con strategie di sviluppo regionali o con progetti integrati è trattato nel quarto blocco. La parte conclusiva è dedicata ad eventuali impatti ambientali, beneficiari finali e ulteriori aspetti come la possibile valorizzazione di infrastrutture abbandonate.

b) Analisi di moduli di applicazione compilati

L'analisi interna è stata condotta su 35 beneficiari austriaci, lo schema analitico è composto da 23 quesiti distinto in 3 parti. La prima contiene informazioni anagrafiche sul progetto e sul beneficiario. La seconda si riferisce alla qualità della cooperazione e del progetto in generale, viene analizzata l'intensità e la necessità della cooperazione per la realizzazione del progetto, la consistenza della struttura del progetto circa organizzazione e finanziamento, la coesione con le priorità del programma, l'integrazione in altre iniziative pubbliche o progetti di sviluppi e infine viene esaminato se il progetto raggiunge una "massa critica" per produrre effetti sostenibili a lungo termine. La terza evidenzia informazioni e qualità degli effetti del progetto sull'ambiente e sulle pari opportunità. L'obiettivo principale di questa analisi è esprimere un giudizio di esperti su qualità e sostenibilità dei progetti da confrontare con l'autovalutazione dei beneficiari (da ciò la rilevazione di informazioni in parte analoghe sia nell'analisi interna che in quella esterna)

c) Analisi di progetto "Aquadidattica"

Per indagare in modo più profondo sul *network* creato da un progetto è stato realizzato un caso studio su progetto "Aquadidattica" condotto dal Parco Nazionale dello Stelvio e dal Parco Nazionale Alti Tauri. I risultati ottenuti rappresentano informazioni altrimenti non disponibili su capitale sociale e la qualità dell'interazione generata da un progetto. Secondo Diez (2002, pp. 288-289) un caso studio rappresenta un metodo valido per raggiungere questo obiettivo, per la sua capacità di evidenziare informazioni che garantiscono una comprensione più profonda di fenomeni sviluppati in contesti complessi.

La rilevazione delle informazioni è avvenuta con l'aiuto di un questionario precedentemente testato con i beneficiari di due progetti. Il questionario (in parte chiuso e in parte aperto) si articola in 22 quesiti e quattro sezioni. La prima è rappresentata da una scheda anagrafica diretta a individuare il beneficiario e fornire una breve descrizione del progetto. La seconda sezione rileva informazioni sulla fase di design del progetto, come: la durata, i soggetti coinvolti, il ruolo dei partecipanti, la modalità di comunicazione e così via. La terza sezione mira a verificare se, e in che termini, la cooperazione ha modificato il rapporto con il partner transfrontaliero e gli altri soggetti coinvolti. L'ultima sezione punta a dimostrare la capacità di ampliare la rete di relazioni

da parte del sito internet di INTERREG, in particolare del forum interno che rappresenta un mezzo per mettere in contatto potenziali partner transfrontalieri.

4. Analisi di partecipazione: Relazione tra teoria e pratica

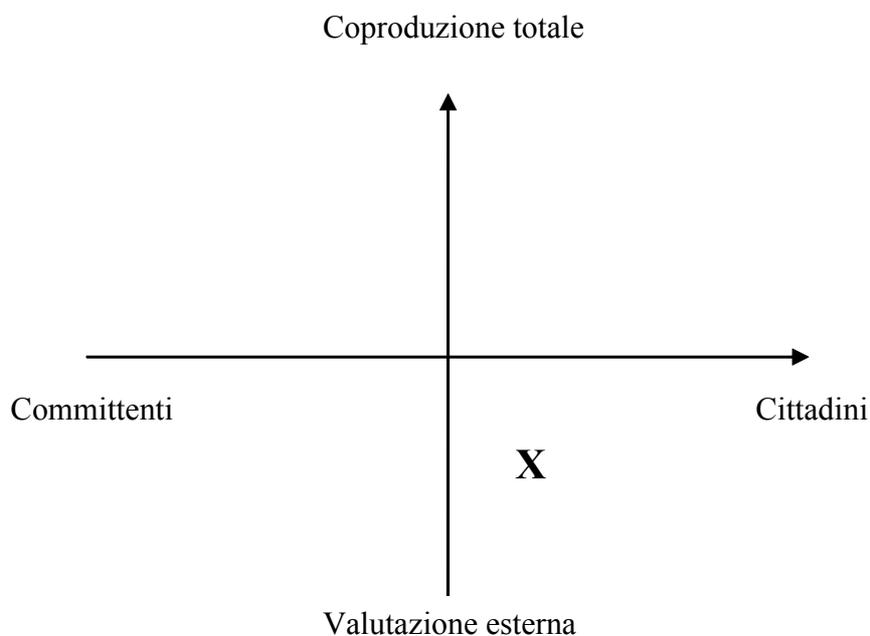
4.1. Livello di partecipazione

Un modo valido per definire il livello della partecipazione in una valutazione è il modello proposto da Riquier (citato in Foresti 2003), che suggerisce di misurare la partecipazione degli *stakeholder* secondo due dimensioni:

- L'estensione della partecipazione, misurata su un continuum con i punti estremi della committenza come partecipante unico fino alla partecipazione dell'intera gamma di *stakeholder* presenti nel programma.
- Il grado di partecipazione, dipendente dal livello di controllo esercitato dal valutatore, che può estendersi dall'esclusiva competenza fino alla coproduzione totale con i partecipanti.

La posizione della valutazione intermedia INTERREG-III A Italia Austria in questo modello è rappresentata dalla lettera X nella figura 2.

Figura 2 I livelli della partecipazione nella valutazione



Come illustrato nel capitolo precedente il valutatore ha cercato di coinvolgere una molteplicità di *stakeholder*. La produzione di risultati e le scelte metodologiche tuttavia erano sempre nelle mani del valutatore, anche se esso ha sempre cercato di informare certi *stakeholder* sul modo di procedere e ha cercato di recepire i loro suggerimenti. Questa situazione ha collocato l'approccio conseguito nel secondo quadrante del grafico.

4.2. Criteri per la partecipazione

Rebien (Gregory 2000) ha proposto i seguenti tre criteri per una valutazione partecipata. Questi criteri possono servire come *benchmark* per analizzare la partecipazione nel caso studio:

1. Gli *stakeholder* devono svolgere un ruolo attivo nel processo di valutazione. Essi devono avere la possibilità di evidenziare informazioni importanti e i termini di riferimento.

È stata condotta un'attività preliminare con le autorità di gestione per conoscere le loro attese ed esigenze. Attraverso questa analisi sono stati rilevati i nodi critici e le priorità del programma secondo il parere delle autorità di gestione. Esse potevano integrare le proprie richieste dopo questa fase iniziale, in riunioni tenute alla presenza del valutatore. Anche le indagini condotte presso i beneficiari sono state presentate alle autorità di gestione, in modo da consentire loro la possibilità di avanzare suggerimenti e di influire sul contenuto dei questionari.

2. Coinvolgere la totalità degli stakeholder nella valutazione è quasi impossibile, per tal motivo almeno i rappresentanti dei beneficiari, del management e dei finanziatori devono partecipare nella valutazione.

I beneficiari del programma sono stati integrati tramite consultazioni personali e con questionari. Il management del programma è rappresentato dalle unità di gestione locali, mentre come finanziatore può essere considerato l'autorità di gestione centrale (in rappresentanza della commissione UE). Come già illustrato, anche queste istituzioni hanno partecipato nella valutazione.

3. Gli stakeholder dovrebbero partecipare in almeno tre fasi del processo: elaborazione dei termini di riferimento, interpretazione dei dati e l'utilizzo dei risultati della valutazione.

Le domande aperte e la possibilità di determinare nodi critici del programma ai fini della definizione del disegno di valutazione rappresentano la fase iniziale, dove gli *stakeholder* avevano la possibilità di determinare termini di riferimento.

Nelle riunioni tenutesi con il comitato di sorveglianza e le autorità di gestione locali, il valutatore ha offerto loro la possibilità di esprimere il giudizio sui risultati intermedi, in tal modo ha potuto raccogliere suggerimenti preziosi per la versione finale della valutazione.

Le autorità locali, infine, rappresentano i destinatari principali per l'utilizzo dei risultati ottenuti dalla valutazione nella prospettiva di un'introduzione di modifiche procedurali o di una riprogrammazione dei fondi.

4.3. Ostacoli nella partecipazione

Oakley (Gregory 2000) ha identificato tre tipi di ostacoli principali, che possono servire di nuovo come benchmark per analizzare le criticità incontrate nella valutazione partecipata:

- Ostacoli strutturali: l'ambiente politico in un contesto particolare può impedire la partecipazione e può attribuire il potere politico a certi gruppi di stakeholder

Siccome gran parte dei rappresentanti delle unità locali fanno parte nel comitato di sorveglianza, il potere politico non è distribuito in modo equilibrato. Come destinatari principali della valutazione intermedia le unità locali hanno contribuito in modo predominante sullo svolgimento della valutazione.

- Barriere amministrative: le procedure amministrative spesso costituiscono barriere notevoli per la partecipazione.

I diversi sistemi d'amministrazione e le diverse procedure di presentazione dei progetti (bando, sportello, regia pubblica) hanno creato problemi nel coordinamento della partecipazione delle autorità coinvolte. Inoltre la mancanza di un sistema di monitoraggio funzionante ha reso difficile al valutatore la disponibilità di informazioni aggiornate su progetti e beneficiari.

- Barriere sociali: una cultura che favorisce il giudizio di esperti e persone con potere spesso limita il coinvolgimento di una molteplicità di *stakeholder*.

Il programma ha evidenziato la criticità della barriera linguistica per la partecipazione comune di *stakeholder* nei due paesi. Il valutatore ha cercato di risolvere questo problema tramite la cooperazione con associati austriaci responsabili per coordinare la partecipazione degli *stakeholder* in Austria.

5. Principali risultati dell'analisi

5.1. Indagine questionari

Le informazioni sugli altri *stakeholder* presenti nel programma sono state ottenute attraverso i:

1. canali di informazione con cui i beneficiari sono venuti a conoscenza della possibilità di avviare il progetto;
2. destinatari degli interventi.

In entrambi i casi i beneficiari potevano fornire risposte multiple. I risultati riportati nelle tabelle seguenti individuano nelle amministrazioni locali la principale fonte di informazione e nelle popolazioni locali e straniere i maggiori beneficiari del programma.

Tabella 2 Informazione per la presentazione del progetto

Attraverso quale canale ha ottenuto le informazioni necessarie ad avviare il progetto?	numero	percentuale
regione/länder/provincia	85	84,2
associazione di categoria	12	11,9
informazioni da colleghi	27	26,7
internet	15	14,9
campagne pubblicitarie	6	5,9
consulenti/professionisti	9	8,9
altro	31	30,7

Tabella 3 Gruppi che beneficiano della realizzazione del progetto

Quali gruppi di persone, soggetti economici ed istituzionali possono beneficiare della realizzazione del progetto?	numero	percentuale
popolazioni locali e straniere	86	85,1
turisti	64	63,4
alberghi/ristoranti/attività commerciali	66	65,3
imprese	61	60,4
associazioni di categoria	52	51,5
associazioni culturali/ambientaliste	61	60,4
enti locali	54	53,5
università/istituti di ricerca	51	50,5
altro	18	17,8

Un aspetto importante della valutazione partecipata consiste nell'analisi dei problemi incontrati dal gruppo di *stakeholder* più importante, che in questo caso è rappresentato dai beneficiari.

I dati rilevati evidenziano i problemi incontrati, sia a carattere generale (cfr tabella 4), che relativi alla cooperazione con il partner transfrontaliero (cfr. tabella 5).

Tabella 4 Problemi incontrati

Quali sono i maggiori problemi incontrati?	numero	percentuale
erogazione fondi	24	35,3
trasparenza dei dati di pagamento	10	14,7
ritardo dei pagamenti	17	25,0
documentazione dei pagamenti effettuati	14	20,0
reperimento dei finanziamenti	28	41,2
ricerca partner transfrontaliero	19	27,9
requisiti di ammissibilità	28	41,2
attuazione	24	35,3
organizzazione	25	36,8
altro	2	2,9

Tabella 5 Problemi di cooperazione

Quale difficoltà nella cooperazione col partner transfrontaliero ha incontrato?	numero	percentuale
formulazione del progetto	11	22,4
individuazione del partner	16	32,7
barriere linguistiche	18	36,7
diversità negli obiettivi del progetto	13	26,5
diversità nel modo di lavorare	34	69,4
rispetto pari opportunità	3	6,1
problematiche e normative ambientali	3	6,1
individuazione utenti finali	10	20,4
differenze nelle strutture amministrative/giuridiche	39	79,6
coordinamento tra le autorità coinvolte	35	71,4
altro	1	2,0

Al fine di ottenere un parere sulla sostenibilità ed efficacia degli effetti del singolo intervento, il valutatore ha chiesto al beneficiario se il progetto fosse integrato con una strategia complessiva per lo sviluppo regionale.

Tabella 6 Integrazione del progetto con strategia complessiva

Il progetto fa parte di una strategia complessiva per lo sviluppo regionale?	numero	percentuale
si	71	68,9
no	21	20,4
totale	92	100,0
mancante	11	

5.2. *Analisi sulle schede progetto*

Questa analisi è stata condotta sui moduli di applicazione, al fine di fornire un giudizio (espresso da esperti tecnici) sulle modalità e sostenibilità della cooperazione avviata dai progetti.

L'obiettivo principale di questa indagine consiste nell'esame della rete di cooperazione come risultato finale del programma. Il valutatore, in particolare, ha cercato di stabilire:

- l'integrazione con una strategia di sviluppo regionale complessiva;
- la necessità della cooperazione per la realizzazione del progetto;
- la presenza di una massa critica per dare vita a effetti sostenibili.

Tabella 7 Integrazione con strategia di sviluppo regionale complessiva

Il progetto fa parte di una strategia di sviluppo regionale complessiva?	frequenza	percentuale
Livello di adesione:		
Nessuna	23	65,7
Scarsa	7	20,0
Alta	4	11,4
Molto alta	1	2,9
Totale	35	100,0

Tabella 8 Raggiungimento massa critica

Il progetto raggiunge una massa critica per la produzione di effetti sostenibili?	frequenza	percentuale
Livello di adesione:		
Nessuna	11	31,4
Scarsa	3	8,6
Alta	17	48,6
Molto alta	4	11,4
Totale	35	100,0

Tabella 9 Necessità della cooperazione

La cooperazione è necessaria per la conduzione del progetto?	frequenza	percentuale
Livello di adesione:		
Nessuna	8	23,5
Scarsa	3	8,8
Alta	5	14,7
Molto alta	9	26,5
Totale	35	100,0

5.3. Interpretazione dei dati

I risultati delle indagini condotte sui beneficiari mediante questionario e sulle schede progetto hanno evidenziato le seguenti criticità:

- *Differenze nelle strutture amministrative regionali coinvolte.* Servono maggiori sforzi da parte delle autorità a livello informativo e comunicativo;
- *Diversità nel modo di lavorare dei partner.* Questa situazione, imputabile soprattutto alle inevitabili differenze di carattere culturale e istituzionale che un programma transfrontaliero va ad affrontare, può essere risolta se i partner considerano i progetti come occasione di innovazione, forzando, se necessario, i rispettivi modelli di gestione;
- *Rapporti con le autorità.* In particolare le procedure finanziarie risultano mediamente problematiche. Il numero di beneficiari soddisfatti (circa 50%) è da considerarsi modesto, nonostante il rimanente concentri la propria risposta nella categoria migliorabile;
- *Manca la necessità di collaborazione.* In numerosi progetti è immediatamente percepibile l'esigenza di cooperazione per facilitare il raggiungimento degli obiettivi. Per circa un quarto dei progetti, invece, tale

necessità non risulta visibile, tanto che potrebbero essere sviluppati in maniera indipendente l'uno dall'altro;

- *Ridotta attenzione del progetto all'inserimento in una strategia complessiva di sviluppo e al raggiungimento di una massa critica.* Questi elementi sono auspicabili per assicurare un effetto sostenibile, tuttavia, in molte domande, non vengono considerati. In particolare, i piccoli progetti presentano spesso un volume finanziario inadeguato per raggiungere la massa critica necessaria alla generazione di effetti sostenibili. Non risultano presenti, inoltre, eventuali sinergie con altre strutture o iniziative, che garantirebbero il superamento di tale mancanza.

6. Conclusioni

“Se l'unico prodotto finale che ci si attende dal processo valutativo rimane un rapporto di valutazione di tipo accademico...sarà sempre difficile utilizzare in maniera esaustiva i dati raccolti attraverso un processo partecipato”

(Foresti 2002, p.68)

Questa citazione rispecchia i limiti della partecipazione della valutazione di INTERREG IIIA Italia Austria. Siccome il valutatore è responsabile nei confronti del suo committente, la Commissione UE rappresentata dall'autorità di gestione centrale, il processo valutativo è rimasto sempre nelle mani dall'equipe dei valutatori. Nonostante ciò GRETA Associati ha provato a coinvolgere una molteplicità di *stakeholder*, che hanno dato un contributo prezioso per la creazione della versione finale della valutazione.

Oltre ad eseguire la *leadership* tecnica della partecipazione, il valutatore ha anche condotto delle analisi autonome (indagine dei moduli di applicazione) che hanno evidenziato alcune differenze rispetto quanto affermato dagli *stakeholder*, per quanto riguarda la qualità e la sostenibilità delle reti di cooperazioni create dai progetti. In particolare sembra che la durata della cooperazione non abbia lungo respiro, ma sia in parte limitata alla realizzazione del progetto.

Un altro punto che ha impedito la partecipazione è un conflitto d'interesse tra certi gruppi di *stakeholder* (beneficiari e unità locali), che hanno svolto diversi ruoli nello svolgimento del programma con diversi poteri politici. La partecipazione ha messo in luce una differenza nell'apprendimento delle procedure tra le unità locali e i beneficiari. Per i beneficiari la diversità delle procedure (bando/sportello) ha causato un ritardo nell'avviamento dei progetti non anticipato dalle unità locali.

Il valutatore, inoltre, ha notato scarsa disponibilità da parte di alcuni rappresentanti delle unità locali di instaurare un dialogo costruttivo, tipico di ogni processo valutativo. Per evitare tale atteggiamento, e favorire la partecipazione nella valutazione, la commissione UE potrebbe istruire le autorità al fine di sviluppare una maggior disponibilità nella raccolta dei pareri di altri soggetti coinvolti dal programma.

Nonostante le criticità incontrate, la valutazione partecipata risulta, per la sua capacità di ottenere informazioni da fonti differenti, un metodo valido per analizzare programmi di sviluppo diretti a creare reti di cooperazione. La partecipazione tiene conto dell'*embeddedness* dell'attività economica in termini culturali e sociali. Considerando il significato di tali aspetti per la creazione di relazioni cooperative, la partecipazione diventa fondamentale per valutare iniziative finalizzate a realizzare reti transfrontaliere.

Principali riferimenti bibliografici

Foresti, M. (2003), "La partecipazione in ambito valutativo: mito o realtà? Teoria o pratica degli approcci partecipati in valutazione", *Rassegna Italiana di Valutazione*, 7(25): 45-70

Gregory, A. (2000), "Problematizing Participation: A critical review of Approaches to Participation in Evaluation Theory", *Evaluation*, 6(2): 179-199

Diez, M.-A. (2002), "Evaluating New Regional Policies: Reviewing the Theory and Practice", *Evaluation*, 8(3): 285-305

INTERREG III A Italia – Austria, *Documento Unico di Programmazione per il sostegno alla collaborazione transfrontaliera*, Decisione della Commissione Europea C/2001/3537 del 23 novembre 2001, Bruxelles.

INTERREG III A Italia – Austria, *Complemento di Programmazione*, approvato dal Comitato di sorveglianza il 18.12.2002.