

INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE EX-ANTE DEI PROGRAMMI DELLA POLITICA REGIONALE 2007-2013

aprile 2006

Questa nota fornisce indicazioni sintetiche sullo scopo e sugli elementi costitutivi del processo di valutazione ex-ante relativo alla preparazione dei programmi della politica regionale collegati al Quadro strategico nazionale 2007- 2013 (QSN).

In considerazione del percorso di unificazione della programmazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, avviatosi con l'intesa del 3 febbraio 2005 raggiunta in Conferenza Unificata¹, e della successiva istruttoria svolta all'interno del percorso di definizione del QSN in relazione all'impianto complessivo, il processo di valutazione ex-ante assume come riferimento l'intera programmazione e non è limitato ai soli programmi operativi (PO) dei fondi strutturali.

L'inquadramento per la valutazione ex-ante che si suggerisce di adottare rimanda prevalentemente a quello sviluppato per la programmazione comunitaria. Esso si riferisce a una pratica solida e sperimentata e che consente anche, in questa fase, di estendere lo scopo del processo di valutazione ex-ante in modo funzionale sia a costruire gradualmente una pratica unitaria del processo di programmazione, sia a soddisfare i requisiti dei regolamenti relativi ai PO.

In considerazione della novità nella trasformazione delle prassi di programmazione, si suggerisce pertanto di impostare il processo di valutazione ex-ante in modo unitario per il complesso della programmazione, ma di orientare la redazione del Rapporto di valutazione ex-ante di documentazione del processo svolto (richiesto per i PO sulla base del Regolamento generale sui fondi comunitari in corso di approvazione) in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze del processo di programmazione comunitaria e quindi redigendolo, e predisponendolo nella tempistica, in modo da consentire alla Commissione Europea di individuarvi gli elementi utili alla considerazione delle scelte dei PO dei fondi strutturali. La nota, quindi, suggerisce alcune opzioni su come impostare o continuare (capitalizzando opportunamente su attività che potrebbero essere già state svolte) il processo di valutazione e come pervenire in modo utile alla redazione del Rapporto di valutazione ex-ante.

Una ulteriore rilevante novità nella prassi di programmazione è costituita dall'applicazione della procedura sulla Valutazione ambientale strategica (VAS), prevista dalla Direttiva 2001/42/CE. Alla VAS - che ha la funzione di assicurare un'adeguata tutela dei valori ambientali nella programmazione e un accrescimento di consapevolezza generale sugli impatti ambientali dei programmi complessivamente intesi - è dedicato uno specifico paragrafo in questa nota.

¹ Si vedano le "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per le politiche di coesione 2007-2013", approvate con Intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005. Il documento è disponibile sul web http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/INT_13_E.pdf tra le pagine web dedicate al processo complessivo del QSN <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>.

In allegato sono, inoltre, forniti:

- (a) il documento di orientamento sulla valutazione ex-ante dei PO redatto dall'Unità di valutazione della Direzione Generale per le Politiche Regionali della Commissione Europea², che presenta anche riferimenti ad altra documentazione disponibile³ e che contiene anche alcuni allegati di approfondimento, dedicati in particolare ai PO cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e all'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS);
- (b) alcuni materiali più specifici relativi all'integrazione della VAS nel processo di valutazione ex-ante: la lettera con cui la CE ha chiarito gli obblighi che per la preparazione dei PO discendono dall'applicazione della Direttiva 2001/42/EC sulla VAS⁴ e un documento di lavoro che costituisce un primo prodotto di un'attività ancora in corso a cura del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e della Rete delle Autorità Ambientali e della Programmazione finalizzata a fornire indirizzi alle amministrazioni.

Altra documentazione utile è indicata in nota presentando anche l'indirizzo sul web dove è possibile reperirla.

1. Funzioni della valutazione ex-ante

La valutazione ex-ante è condotta da un soggetto – cui faremo riferimento come “il valutatore” – che non ha poteri decisionali, ma esprime capacità di analisi e di valutazione in interlocuzione con chi ha la capacità, il potere e la responsabilità di definire la struttura e i contenuti del programma e di gestire i processi partenariali previsti – cui faremo riferimento come “il programmatore”.

La valutazione ex-ante di un programma consiste in una serie collegata di analisi, elaborazioni e riscontri che segue e sostiene l'attività di impostazione ed estensione del programma e di decisione sul programma stesso. L'attività svolge funzioni diverse nei confronti di diversi soggetti:

1. restituisce a coloro che sviluppano il programma un riscontro relativo alla validità del programma rispetto ai bisogni sociali, all'idoneità e fattibilità degli strumenti identificati rispetto agli obiettivi e ai fabbisogni, alla coerenza delle parti del programma tra loro e con l'ambiente di policy in cui il programma si inserisce. Tali riscontri e giudizi servono ad offrire a chi elabora il programma e ai portatori di interessi collettivi coinvolti nella programmazione (il partenariato) l'opportunità di anticipare le possibili conseguenze delle scelte sulle componenti del programma e, così, migliorare la proposta stessa, attraverso un processo iterativo (vedi più avanti);

² Il documento “Draft working paper on Ex-Ante Evaluation” (October 2005) non è formalmente ancora ufficialmente definitivo, poiché il Regolamento generale non è ancora approvato, ma può considerarsi una guida esaustiva in relazione alle esigenze di valutazione ex-ante per i PO. Oltre alla versione in inglese, versioni del documento in francese e tedesco sono disponibili sul sito della DG REGIO alla pagina web http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm

³ Tra i molti materiali utili si può consultare, per un inquadramento più generale, il sito della Guida alla valutazione dei programmi di sviluppo socioeconomico. I materiali presenti sul sito www.evaled.com sono in lingua inglese, una traduzione in italiano della Guida è disponibile sul sito web della Rete dei nuclei di valutazione alla pagina web http://www.retenuvv.it/utilita/guide/trad_evaled.php

⁴ La lettera è stata peraltro già precedentemente inoltrata alle Amministrazioni a cura del DPS - Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e viene qui allegata solo per completezza di documentazione.

2. informa, sulle conseguenze che il programma può potenzialmente provocare e sul processo di programmazione, i soggetti che, pur essendo interessati, non sono direttamente coinvolti nell'elaborazione della proposta di programma: i finanziatori, che devono decidere se e a quali condizioni finanziare il programma, gli altri portatori di interessi, e la collettività nel suo insieme.

Queste funzioni sono profondamente diverse, e potenzialmente confliggenti; vengono, inoltre, soddisfatte con strumenti diversi e in momenti diversi. Tuttavia, esse vanno contemplate sia nel processo di valutazione ex ante, sia all'interno dei prodotti (cioè il Rapporto di valutazione ex ante e le altre forme in cui sono espressi e trasmessi i giudizi, le analisi e i dati che il valutatore produce ed utilizza).

La prima categoria di utilizzatori – i programmatori e i loro partner – traggono particolare beneficio dal processo di valutazione, che si realizzerà attraverso l'interlocuzione iterativa tra valutatore e programmatore. Tale interlocuzione avverrà in varie forme (attraverso documenti più o meno formali e bozze di documenti, risultati di analisi, dati, seminari e colloqui formali e informali), durante il processo di programmazione. Il valutatore, cioè, restituirà i suoi giudizi ai soggetti coinvolti nella programmazione nel quadro di un confronto critico cadenzato dalle fasi del processo di definizione del programma. Questi soggetti sono, quindi, particolarmente interessati a prodotti intermedi della valutazione e ad interazioni formali e informali con il valutatore. A questi soggetti il rapporto finale potrà servire come strumento per alcune delle loro interazioni con i finanziatori, con i partner istituzionali e sociali e con il pubblico. Inoltre, le informazioni e alcune delle analisi sintetizzate nel rapporto finale potranno essere utili anche più avanti, durante l'attuazione del programma, per riconsiderare le scelte fatte, ma anche per comprendere meglio gli effetti e per orientare scelte future.

La seconda categoria di utilizzatori della valutazione ex ante, cioè gli attori non direttamente coinvolti nell'elaborazione della proposta di programma, saranno particolarmente interessati al Rapporto di valutazione ex ante, che - come detto più avanti - documenterà anche l'interazione tra valutatore e programmatore.

L'attività di valutazione ex-ante si estende a diversi aspetti dell'attività di programmazione, che è utile tenere distinti in quanto ad essi corrispondono le principali componenti della valutazione stessa:

- alla strategia complessiva in termini di obiettivi, strumenti e risorse per far sì che questa sia definita al meglio delle conoscenze disponibili e in modo realistico e coerente in relazione alle necessità e opportunità dei territori, nonché alle loro tendenze evolutive (valutazione della rilevanza degli obiettivi e della loro chiarezza);
- all'effettiva capacità degli strumenti prefigurati di raggiungere gli obiettivi con particolare riguardo per la dotazione finanziaria, la tempistica e l'organizzazione individuate per l'attuazione (valutazione dell'efficacia potenziale del programma e cioè dell'adeguatezza degli strumenti prescelti e delle risorse mobilitate rispetto agli effetti desiderati);
- all'orientamento e alle scelte di fondo che sovrintendono all'utilizzo delle risorse assegnate in rapporto ai quadri programmatici di riferimento che costituiscono un dato per lo specifico programma (valutazione di coerenza del programma rispetto ai principi

condivisi e agli orientamenti già definiti che costituiscono la motivazione fondante della disponibilità delle risorse finanziarie che il programma utilizzerà).

Questo ultimo aspetto assume rilevanza particolare nel caso dei programmi italiani di politica regionale, in quanto essi fanno riferimento ad un complesso di risorse finanziarie (Fondi comunitari, inclusivi del cofinanziamento nazionale e risorse del Fondo aree sottoutilizzate - FAS) che vengono rese disponibili nell'ambito di una politica - la politica regionale, nazionale e comunitaria - che dichiara un progetto di massima in relazione ad obiettivi generali, ambiti privilegiati di intervento, principi trasversali. I programmi da valutare devono quindi rispettare obiettivi generali ed ambiti di intervento espressi in alcuni documenti di riferimento - nel Trattato, negli Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013⁵, nelle linee guida della strategia di Lisbona⁶ e, per il complesso della politica regionale italiana, nel QSN⁷ - ed in principi guida (sostenibilità; pari opportunità; non discriminazione; attenzione ai valori ambientali; aggiuntività dell'intervento rispetto alla politica ordinaria).

Per quanto riguarda i programmi di sviluppo delle risorse umane, inoltre, è di particolare importanza la ricostruzione del quadro programmatico previsto in risposta alle linee guida integrate in tema di occupazione e inclusione, costituito da interventi nazionali e regionali. Questi ultimi infatti, pur non rientrando nella categoria delle politiche regionali ricomprese nel QSN, daranno luogo, tuttavia, ad interventi concomitanti sui territori che implicano l'opportunità di una valutazione di coerenza o di complementarità.

2. Il processo di valutazione ex-ante

La valutazione ex-ante accompagna l'intero processo di definizione del programma e non avviene in un momento successivo, ma segue strettamente la formulazione della proposta di programma.

E' perciò evidente, e diverrà più chiaro nei paragrafi successivi, che la valutazione ex-ante di programma si distingue dalla valutazione in senso stretto (che osserva gli effetti di un programma in corso o già concluso) per una sua finalizzazione molto forte al sostegno di un processo decisionale di durata prolungata, e contestualmente al quale essa viene svolta. E' quindi importante rimarcare, come correttamente fa il Working Paper della Commissione⁸, la necessità di creare una chiara separazione logica con l'attività di programmazione svolta dalle autorità responsabili.

⁵ Sul web a http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

⁶ Sull'insieme della Strategia di Lisbona la CE ha alcune pagine dedicate sul suo sito web che contengono molta documentazione (si veda http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm); la versione ufficiale delle Linee guida integrate per il processo di Lisbona valide per il periodo 2005-2008, sotto forma di Raccomandazioni del Consiglio Europeo del 12 luglio 2005, è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 6.8.2005. Un ulteriore collegato riferimento riguarda gli impegni nazionali sull'attuazione della strategia di Lisbona, contenuti nei cd. Programmi nazionali di riforma. Per l'Italia il riferimento è al Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) disponibile su http://www.politichecomunitarie.it/Politiche_Comunitarie/UserFiles/Lisbona/PICO.pdf

⁷ Si ricorda che pagine web di riferimento si ritrovano a <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

⁸ Si veda il documento allegato "The New programming period 2007-2013: Methodological Working Papers. Draft working paper on Ex-Ante Evaluation" (October 2005).

Il programmatore può, infatti trovare utile attrezzarsi per svolgere le attività a maggior contenuto analitico della programmazione attraverso il reclutamento di esperti, tuttavia tale supporto avviene con una finalità diversa, tutta interna all'attività di programmazione, e non può essere considerato sostitutivo dell'attività di valutazione ex-ante.

La valutazione ex ante, invece, ha la caratteristica di fornire al programmatore un riscontro rispetto alla proposta di programma che egli viene man mano costruendo e che quindi definisce in documenti preliminari (bozze, magari incomplete, del programma). Il valutatore restituisce ipotesi fondate sui potenziali effetti di quanto proposto, sulla rilevanza di questi effetti rispetto ai fabbisogni individuati, sulla effettiva rispondenza dei fabbisogni individuati rispetto alla realtà sociale ed economica, sulla bontà degli strumenti prefigurati o a disposizione per conseguire gli effetti desiderati.

Come per chi scrive testi è importante il confronto con un lettore esterno esperto della materia cui si chiedono commenti e giudizi imparziali, così il programmatore beneficia dell'attività del valutatore, che può contribuire considerevolmente a migliorare il programma. Infatti, la valutazione ex ante, in un certo senso, ripercorre - con la finalità di offrire un giudizio - le stesse attività intellettuali in cui consiste la stessa programmazione: l'individuazione dei bisogni, l'esplicitazione degli obiettivi, la comprensione della opportunità ed efficacia potenziale delle azioni che si pensa di mettere in campo, la stima dell'adeguatezza e coerenza di obiettivi e strumenti rispetto all'inquadramento generale già condiviso (nel nostro caso nel QSN, nei Regolamenti e negli Orientamenti strategici comunitari).

3. Basi conoscitive per la programmazione

In questa sezione si pone l'attenzione su alcuni contributi analitici ed informativi - le analisi di contesto preliminari alla formulazione dei programmi e la ricognizione delle lezioni apprese da precedenti esperienze - che sono di particolare importanza per l'esercizio corretto e completo dell'attività valutativa. In molti casi queste informazioni sono già state elaborate e sono disponibili al valutatore. In altri casi esse vanno ricercate all'esterno, fra le fonti rilevanti non già prese in considerazione dal programmatore. Ambedue queste categorie di contributi devono comunque entrare a comporre quel complesso di strumenti utili ad esprimere un giudizio complessivo sul programma.

❖ L'analisi socioeconomica del contesto di riferimento

L'analisi del contesto socioeconomico non è strettamente un compito del valutatore, e, costituendo la principale base conoscitiva su cui il programmatore costruisce la propria proposta, è attività che il programmatore ha presumibilmente già svolto per impostare il programma. Tuttavia, il valutatore dovrà esaminarla e stimarne l'adeguatezza rispetto alla sua funzione che è quella di aiutare il programmatore e i partner a "scegliere" gli obiettivi per il programma di riferimento. Il livello di dettaglio e la qualità della presentazione dell'analisi socio-economica dovranno essere giudicati sufficienti a costituire il parametro di confronto dell'adeguatezza degli obiettivi, una volta che il programmatore li avrà definiti.

Ad esempio, il territorio deve essere rappresentato nel suo stato attuale, nella sua evoluzione recente, nei fattori che determinano questa evoluzione, nelle direttrici del

cambiamento che lo caratterizza, in modo adeguato ad individuarne le principali necessità ed opportunità quale ambito target del programma. Tale analisi è in larga parte indirizzata nei contenuti dal fatto che essa è funzionale alla costruzione di un programma che è contestualizzato in un territorio (e quindi dovrà presentare maggiori approfondimenti sulle questioni che per quel territorio sono più rilevanti), in un periodo di attuazione (dovrà quindi approfondire eventualmente nuove tendenze e fare riflessioni su nuovi bisogni) e in parte preindirizzata dalla “vocazione” delle risorse disponibili (ad esempio dovrà contenere approfondimenti particolari in tema di pari opportunità e di ambiente). Una più approfondita declinazione territoriale dell’analisi (ad esempio evidenziando le aree rurali e tipologie di aree rurali differenti) potrà essere utile qualora il programma si indirizzi comunque anche a scelte strategiche complementari con quelle dei programmi di sviluppo rurale.

Nel processo preparatorio per il QSN 2007-2013 molte di queste analisi sono già state svolte (in preparazione dei documenti strategici preliminari regionali-DSR, in preparazione del Documento strategico preliminare nazionale-DSPN, nel processo partenariale di preparazione del Documento strategico per il Mezzogiorno-DSM) e molti materiali sono stati prodotti. Nel giudicare le scelte proposte, sarà quindi utile che il valutatore abbia ben presente quelle fonti di conoscenza (analisi di dati, contributi del partenariato, approfondimenti specifici, ricerche, etc.) per verificare come ed in che misura se ne stia tenendo conto nella definizione della strategia. Sarà anche utile che il valutatore ne predisponga una sintesi, corredata dal suo giudizio (che potrà includere anche ulteriori approfondimenti su questioni che il valutatore ritenga opportuno portare all’attenzione del programmatore e che gli appaiono essere state trascurate), non solo perché ciò va riportato nel Rapporto di valutazione ex-ante e nello stesso Programma, ma soprattutto perché ciò aiuta il programmatore a “fare il punto” sulle questioni importanti e lo rende consapevole del fatto che l’appropriatezza della proposta strategica sarà giudicata dal valutatore anche su questa base.

❖ Valutazione contestuale di politiche già realizzate o in corso di realizzazione

Raramente i programmi propongono interventi così radicalmente innovativi da non essere riconducibili ad esperienze precedenti, utilizzabili (anche solo per analogia) nella valutazione ex ante. E’ anzi piuttosto frequente che questa novità appaia come tale solo agli occhi degli analisti e policy-makers meno informati dei programmi del passato o di quelli in corso. Tutte le fonti di conoscenza e di apprendimento provenienti da questi programmi e interventi vanno prese in considerazione perché forniscono indicazioni sulla validità delle scelte, sulle opzioni possibili nel disegno degli interventi, etc.

Tra queste fonti occupano uno spazio speciale le valutazioni in itinere⁹ ed ex post¹⁰, in quanto concepite e realizzate proprio per questo scopo. Le lezioni apprese sul rapporto tra diversi tipi di interventi ed i rispettivi obiettivi, sulle modalità reali di

⁹ Quindi, nel nostro caso, ad esempio le valutazioni intermedie dei PO o dei DOCUP e il loro aggiornamento.

¹⁰ Ve ne sono alcune relative agli interventi del ciclo 94-99 dei fondi comunitari (anche relative a programmi di iniziativa comunitaria), ma utili lezioni si ritrovano anche in altre valutazioni.

funzionamento degli strumenti, sulle difficoltà e successi ottenuti in diverse circostanze, possono aiutare a riflettere sull'impostazione complessiva e a stimare le prospettive di un nuovo programma. Una elevata familiarità del valutatore ex ante con le valutazioni dei programmi passati e in corso - anche relative ad esperienze realizzate in altri contesti – è quindi molto importante.

Al di là di questo lavoro sulle fonti rilevanti di natura valutativa già disponibili, potrebbe essere utile che il programmatore chieda al valutatore ex ante, o ad altri valutatori individuati per questo scopo, di effettuare “veloci” indagini di campo. E' inoltre utile integrare la conoscenza disponibile su questioni e temi che rivestono particolare interesse per le decisioni da prendere attraverso il confronto con operatori¹¹.

Nel processo di elaborazione del QSN si è dato grande rilievo all'auto-riflessione e alla riflessione partenariale sulle policy realizzate o in corso. Costruendo sulle indicazioni fornite dalle Linee Guida per il QSN, sia il DSPN, sia il DSM hanno dedicato spazio alla comprensione delle scelte fatte e degli effetti, difficoltà e potenzialità prospettive delle politiche in realizzazione in questo ciclo sia per quanto riguarda l'impostazione strategica, sia per quanto riguarda l'attuazione. Nel processo partenariale di costruzione del DSM si è dedicato spazio alla condivisione dei giudizi che erano stati formulati dai valutatori e dal partenariato. Esperienze analoghe sono avvenute nella definizione dei DSR. Gli esiti di tali attività costituiscono quindi un patrimonio da considerare.

L'esperienza corrente di programmazione in Italia mostra, inoltre, che, tra gli elementi specialmente rilevanti ai fini della valutazione delle nuove proposte, ci sono le informazioni sull'attuazione e sulle decisioni già assunte dai programmi in corso e non ancora ultimati e, in molti casi, nemmeno prossimi alla realizzazione completa. Anzi, nel caso di una parte piuttosto consistente della politica regionale a valere su fondi aggiuntivi nazionali (ad esempio per gli interventi definiti dagli Accordi di Programma Quadro–APQ¹²) è già evidente come molti interventi troveranno realizzazione nel periodo di riferimento del nuovo ciclo. Queste informazioni risultano un campo in cui si rende necessario un particolare sforzo conoscitivo e di apprezzamento (invero anche da parte del programmatore¹³). La stima dell'impatto degli interventi proposti, infatti, deve trovare una solida base logica anche in una conoscenza approfondita degli interventi già decisi e ancora da realizzare o da

¹¹ A titolo di esemplificazione, si può richiamare l'esperienza - in corso per la costruzione del QSN - di ampliare la base conoscitiva – anche sul funzionamento di meccanismi di policy in corso - attraverso alcune “audizioni” di operatori e testimoni privilegiati (ciò è stato fatto con alcuni operatori nel campo della ricerca e del trasferimento tecnologico; operatori attivi nel campo del terzo settore e in alcuni segmenti produttivi).

¹² In proposito, una utile fonte informativa può essere rappresentata dalle relazioni dei Nuclei di valutazione sugli APQ (attività che i Nuclei svolgono dal 2005 a seguito di una richiesta del CIPE).

¹³ Il programmatore, peraltro, si trova in una posizione particolarmente privilegiata per poter ricostruire questo particolare quadro e troverà di grande utilità condividere tali informazioni con il valutatore in modo che quest'ultimo possa tenerne conto nell'esprimere il proprio giudizio sulla proposta di programma in modo informato anche su aspetti che non è affatto facile ricostruire, soprattutto nel caso in cui – come è quello degli interventi finanziati a valere su risorse aggiuntive nazionali – le decisioni già assunte, ma ancora da implementare, non fanno riferimento a un quadro programmatico organico di facile consultazione.

completare, ed il cui completamento presumibilmente altererà gli scenari ed i quadri di convenienze in cui i nuovi interventi andranno a collocarsi.

4. La valutazione della proposta di programma: un processo iterativo

La valutazione della proposta di programma è il “cuore” della valutazione ex-ante ed è anche il momento in cui è più utile organizzare una dialettica strutturata tra programmatore e valutatore. In questo compito, il ruolo delle due figure si differenzia pienamente e l’attenzione del valutatore si concentra sulla proposta di programma. Man mano che la proposta di programma (o alcune sue parti) risulta abbastanza chiara (e quindi definita almeno in un documento provvisorio) così da potere essere oggetto di giudizio, dovrà essere sottoposta al valutatore che la analizzerà con la finalità di restituire al programmatore giudizi e suggerimenti che il programmatore deve considerare (ma non necessariamente adottare) prima di pervenire a una proposta definitiva.

Questa interazione si realizzerà attraverso le forme più adeguate, tramite prodotti scritti ed interazioni non scritte. Il valutatore, cioè, potrà trasferire giudizi e i risultati delle proprie analisi attraverso prodotti intermedi, bozze di capitoli del rapporto di valutazione, analisi tematiche (p.e., sulle pari opportunità), oppure per argomento (p.e., gli strumenti per fornire sostegno ai sistemi produttivi; gli strumenti di governance e le soluzioni di programmazione previste per realizzare l’integrazione tra la politica regionale e la politica di sviluppo rurale;), seminari o anche interazioni informali, individuali o collettive. I giudizi sulla proposta di programma sono formulati dal valutatore utilizzando la metodologia che gli pare più appropriata e che potrà variare a seconda della natura della proposta (ma che è ovviamente opportuno spiegare al programmatore).

Nella redazione del Rapporto di valutazione ex-ante (vedi paragrafo 6), il valutatore darà conto di questo processo iterativo oltre che esplicitare i suoi giudizi sulla proposta definitiva del programma.

E’ consigliabile che una discussione sull’apprezzamento della proposta del programma possa avvenire anche in una sede partenariale (sia in fase intermedia, sia in fase finale). In fase intermedia, per raccogliere ulteriori punti di vista dei partner e farli partecipare a un confronto in cui vi è anche l’opinione di un soggetto terzo. In fase finale, per ripercorrere in una sede partenariale le decisioni prese, riaffermare impegni e mettere in luce fragilità, rischi e debolezze che potrebbero richiedere particolare attenzione e mobilitazione in fase attuativa.

5. Le domande della valutazione ex ante

Il documento di orientamento della CE sulla valutazione ex-ante, con la finalità di ben chiarire sia la differenza di ruoli, sia quella dell’importanza dell’utilizzazione del giudizio del valutatore da parte del programmatore, ipotizza un processo iterativo in più fasi. Collega, tuttavia, tali fasi a specifiche domande. Prefigura, infatti, che il valutatore esprima prima un’opinione sulla rilevanza dell’impostazione strategica generale (utilizzando come criterio di giudizio gli elementi che derivano dall’analisi del contesto); poi un giudizio sulla fondatezza e coerenza del programma vero e proprio (considerando se il programma

esprime una teoria fondata e credibile, considera strumenti appropriati per il tipo di obiettivi scelti, non presenti elementi contraddittori e risulti coerente con l'impostazione della politica regionale e il complesso degli orientamenti europei e nazionali in cui essa si inquadra); e, in ultimo, un giudizio sulla capacità del programma di raggiungere i traguardi specifici prefigurati (i target) e eventuali suggerimenti su come meglio definirli o altre richieste dirette a assicurare maggiore credibilità agli obiettivi (per esempio rivedere le allocazioni finanziarie o modificare i target). Il documento prefigura anche che, in risposta a questi step, il programmatore riveda iterativamente il programma se necessario.

Quanto suggerito dal documento di orientamento della CE è certamente un'ipotesi operativa da considerare, ma ancora di più rappresenta una sequenza logica da tenere presente. Ciò che è veramente rilevante, infatti, è che il giudizio del valutatore sulla proposta di programma avvenga gradualmente e prima che il programma sia considerato definitivo, in modo che il programmatore possa – sulla base di tale giudizio – migliorare il programma. E' evidente che un simile processo per fasi impone che la valutazione su singole porzioni di programma – vista la loro interdipendenza - sia formulata condizionatamente a ciò che si ipotizza venga deciso o scritto in altre porzioni di programma ancora non definite. La valutazione, quindi, sarà organizzata in modo da interloquire tempestivamente con il processo di programmazione.

Come detto, nell'impianto comunitario, il valutatore, nell'esaminare la proposta di programma, è chiamato a rispondere in modo costruttivo (quindi con giudizi motivati, suggerimenti, proposte e spunti di attenzione) ad alcuni quesiti (che qui di seguito sono espressi esplicitamente sotto forma di domanda)¹⁴:

Sulla fondatezza e coerenza dell'impianto e degli obiettivi

- La strategia del programma è chiaramente esplicitata?
- Gli obiettivi che il programma si è dato sono fondati nei bisogni e nelle opportunità? Tengono conto dello stato e dell'evoluzione delle variabili rilevanti, inclusi i mutamenti che potranno verificarsi a seguito del fatto che altre policy sono in corso di realizzazione?
- I traguardi espliciti che il programma presenta (i target) sono significativi?
- Il programma è coerente con le indicazioni, i principi di riferimento e l'impostazione della strategia generale (il Quadro di riferimento strategico nazionale - QSN¹⁵; gli Orientamenti strategici comunitari per il 2007-2013; etc.) di cui è parte operativa ?

Sull'efficacia potenziale

- Il programma ha individuato strumenti adeguati (in termini di azioni da finanziare e meccanismi da attivare) per raggiungere gli obiettivi ?

¹⁴ L'attuale Bozza di Regolamento generale sui fondi strutturali, contiene un elenco piuttosto sintetico dei punti importanti. All'art 46, punto 2 della versione di compromesso della Presidenza del 7 aprile 2006 si legge infatti << Ex-ante evaluation shall aim to optimise the allocation of budgetary resources under operational programmes and improve programming quality. It shall identify and appraise the disparities, gaps and potential for development, the goals to be achieved, the results expected, the quantified targets, the coherence, if necessary, of the strategy proposed for the region, the Community value-added, the extent to which the Community's priorities have been taken into account, the lessons drawn from previous programming and the quality of the procedures for implementation, monitoring, evaluation and financial management>>.

¹⁵ In considerazione del fatto che l'attività di programmazione sarà svolta contestualmente al completamento del processo di definizione del QSN, il riferimento in itinere potranno essere appunto le bozze di QSN definite ai vari stadi del processo partenariale nazionale.

- Le azioni scelte hanno dotazioni finanziarie adeguate in relazione agli obiettivi prefissati?
- La struttura operativa e organizzativa che il programma si sta dando per la realizzazione è adeguata?
- Quali sono i principali rischi e incertezze ?

Sugli strumenti per il follow-up del programma

- Gli indicatori che il programma ha scelto per rappresentare i suoi progressi nel tempo sono significativi? Sono comprensibili da parte del pubblico? Quali sono le prospettive di una loro effettiva disponibilità?

La lista di domande sopra esposta trova riscontro nel documento di orientamento delle Commissioni Europee e rappresenta una utile guida di massima ai compiti da svolgere da parte del valutatore. Contrariamente a quanto è consigliabile per la valutazione intermedia ed ex post, non appare utile in questa fase lanciare un lungo ed approfondito processo di individuazione di domande valutative specifiche su cui concentrare l'analisi. In questa fase appare utile, invece, rivolgere al valutatore una domanda ampia che tocchi in una certa misura tutti i punti elencati, per ciascun settore, e che gli lasci lo spazio per l'individuazione di aree di incongruenza o per la formulazione di raccomandazioni non prevedibili dal programmatore, finalizzate ad un possibile affinamento della proposta d'intervento¹⁶.

Fornire un riscontro a tutte le parti del programma non è in contraddizione, tuttavia, con l'utilità, che in molti casi sarà una necessità, di realizzare approfondimenti¹⁷ su alcuni temi su cui si senta di non conoscere abbastanza. In questo caso, il programmatore (raccogliendo anche eventuali sollecitazioni dai partner) dovrà chiarire a sé stesso e al valutatore le proprie esigenze conoscitive, e specificare domande circoscritte e fattibili, soprattutto tenuto conto del tempo disponibile.

Una volta che è disponibile una versione definitiva del programma il valutatore potrà seguire i punti indicati nello schema comunitario per redigere (o rivisitare) l'apprezzamento definitivo del programma nel suo insieme e nelle sue articolazioni.

6. Il Rapporto di valutazione ex-ante

La redazione (e trasmissione) di un Rapporto di Valutazione ex ante è richiesta dal Regolamento generale sui fondi strutturali (ancora in corso di discussione) che, inoltre, nel definire gli elementi indispensabili per la presentazione dei programmi comunitari (PO) per l'approvazione fa espressamente riferimento ai risultati del processo di valutazione ex-ante. Tale Rapporto offre alla Commissione Europea (CE) - che non partecipa alla definizione del programma, ma che deve però negoziarlo e approvarlo - elementi importanti per comprendere la fondatezza e la coerenza del programma proposto.

¹⁶ Per quanto riguarda le domande di valutazione riguardanti i programmi cofinanziati dal FSE, il working paper della CE sulla valutazione ex ante riporta un apposito allegato al quale si rinvia; in esso sono contenuti quesiti qui già descritti in maniera generale, tuttavia il tenerlo presente può aiutare a considerare aspetti specifici della valutazione ex ante dei programmi cofinanziati dal FSE.

¹⁷ Tramite utilizzazione di ricerche e valutazioni già esistenti, o il lancio di valutazioni ex post o in itinere o di ricerche ad hoc.

Questa funzione della valutazione ex-ante di comunicazione a vantaggio della Commissione “finanziatore”¹⁸ dei programmi, pur importante, non deve tuttavia avere il sopravvento su quella di influenzare in modo benefico la qualità dei programmi stessi nel corso della loro costruzione. La valutazione ex ante non va perciò fatta coincidere con il suo output finale, il Rapporto, che si limita a documentare a vantaggio di coloro che non hanno partecipato alla costruzione del programma, ma sono interessati per vari motivi (in quanto finanziatori, stakeholder, responsabili del coordinamento di programmi diversi) a comprenderne meglio gli elementi costitutivi, le motivazioni delle scelte fatte, il grado di fiducia negli esiti, i rischi connessi.

Il Rapporto deve quindi contenere i giudizi (e le relative motivazioni fondate nell’analisi di contesto, nell’esperienza passata rilevante e in ogni altro elemento che il valutatore ritenga opportuno) espressi dal valutatore sulle bozze di programma sottoposte a valutazione ex ante, che del processo di programmazione hanno costituito un input ovvero costituiscono il movente analitico di alcune scelte finali. Il Rapporto dovrà anche contenere l’apprezzamento del programma definitivo (considerando i diversi elementi considerati nei paragrafi 1 e 5). Il Rapporto deve, perciò, esplicitare riflessioni sul programma, sulle dimensioni e sui canali degli impatti che il programma promette di raggiungere e sui principali rischi che potrebbero incontrarsi in futuro o su incertezze derivanti da evoluzioni che non sono sotto il controllo del decisore.

Inoltre, il Rapporto deve documentare l’interazione tra la programmazione e i giudizi e riflessioni che saranno stati espressi durante il processo di programmazione/valutazione. Deve, cioè, contenere una descrizione del processo svoltosi e una esplicitazione di quanto e come i giudizi e i consigli forniti siano stati considerati nella versione definitiva del programma.

Il programmatore, peraltro, ha - tenuto conto dei giudizi della valutazione - la facoltà di decidere in modo diverso da quanto implicito nel giudizio del valutatore e comunque egli stesso dovrà, nel programma, riferire sui risultati della valutazione ex-ante e della sua utilizzazione¹⁹. E’ importante, tuttavia, sia per informazione dei soggetti che alla programmazione non hanno partecipato, sia per sostenere le ulteriori scelte che si dovranno prendere durante l’attuazione con opportuni elementi conoscitivi, mantenere intatto nel Rapporto il patrimonio di conoscenze (analisi, giudizi e consigli) creato dal valutatore. Inoltre, nel Rapporto di valutazione ex-ante andranno anche documentati l’attività e i risultati del processo di Valutazione Ambientale strategica, qualora il programma lo debba affrontare (vedi oltre, paragrafo 7).

In considerazione della decisione italiana²⁰ di unificare il processo di programmazione della politica regionale, nazionale e comunitaria, il processo di valutazione ex-ante potrà essere unitario per la strategia che si attuerà attraverso le due fonti finanziarie, quella comunitaria e

¹⁸ Ovviamente la CE non è a stretto rigore un finanziatore diretto, ma, in quanto essa rappresenta l’interesse collettivo sottostante la disponibilità finanziaria sul Bilancio comunitario, è utile, in questa stilizzazione di ruoli finalizzata a chiarire meglio la natura dei processi, fare riferimento alla figura del “finanziatore”.

¹⁹ Ciò è espressamente richiesto per i PO comunitari tra i contenuti minimi del programma. Si veda l’art. 36-b) della Proposta di compromesso sul Regolamento generale dei Fondi comunitari del 7 aprile 2006.

²⁰ Si vedano le Linee guida per la formulazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, approvate con Intesa della Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005.

quella nazionale. Il Rapporto dovrà comunque esplicitare gli elementi che consentano alla CE di apprezzare la proposta di PO, anche eventualmente inquadrandola all'interno di un programma più complessivo, cui contribuiscono anche le risorse aggiuntive nazionali, con la finalità di illustrare meglio le scelte. Nella sua ultima versione disponibile, la bozza di Regolamento generale chiarisce che, ai fini dell'interlocuzione con la CE, il processo di valutazione, e quindi la definizione del Rapporto di valutazione ex-ante, può essere organizzato in modo molto variabile:

1. Per il futuro obiettivo 1 “Convergenza”, in linea di massima, il processo dovrà essere organizzato per programma operativo.
2. Per il futuro obiettivo 2 “Competitività e Occupazione” il processo può essere organizzato in modo unitario per l'intera area rilevante per l'obiettivo 2 nel suo complesso, per fondo strutturale, per priorità, o per programma operativo.
3. Nello stesso modo variabile potrà essere organizzata anche la valutazione ex-ante per il futuro obiettivo 3 “Cooperazione Territoriale”.

Dal punto di vista pratico nel caso delle Regioni italiane, l'organizzazione delle responsabilità per la programmazione, come appare vadano definendosi, suggerisce di impostare processi valutativi unitari per ciascuna Regione. Si potrà poi decidere di presentare i Rapporti di valutazione ex-ante alla CE separati per fondo strutturale, per priorità, per programma operativo (laddove il Regolamento lasci una scelta). E' da rilevare che peraltro il Regolamento non vieta che alcune parti di Rapporti separati possano essere comuni, per es. nella descrizione e apprezzamento della situazione di contesto. Nel caso di programmi nazionali, ovviamente sarà necessario predisporre un processo di valutazione ex-ante specifico e documentarlo in un apposito Rapporto.

7. Integrazione della valutazione ambientale strategica (VAS) nella valutazione ex-ante

La valutazione ambientale strategica (VAS) rappresenta uno strumento per l'integrazione delle considerazioni ambientali nella programmazione e contribuisce a sviluppare la comprensione degli effetti ambientali degli interventi programmati.

La Commissione Europea ha precisato che la procedura di VAS, definita dalla Direttiva 2001/42/CE (nel prosieguo “Direttiva VAS”), viene applicata alla programmazione 2007-2013. L'approvazione dei programmi operativi da parte della Commissione è subordinata alla dimostrazione del rispetto degli obblighi e dei requisiti previsti dalla Direttiva citata²¹. Questo non implica che tutti i PO sono soggetti a VAS, bensì che è necessario procedere alla verifica di assoggettabilità (*screening*) per determinare se il programma può avere effetti significativi sull'ambiente²². È comunque probabile che i PO co-finanziati dal FESR dovranno essere sottoposti a VAS, soprattutto laddove includano progetti assoggettabili a valutazione d'impatto ambientale (VIA) e costituiscano, quindi, il quadro di riferimento per

²¹ Si veda anche la nota della Commissione Europea del 2 febbraio 2006 (allegata).

²² Vi è una presunzione di significatività degli effetti ambientali, e conseguentemente di assoggettabilità a VAS, per i programmi relativi a determinati settori (agricoltura, foreste, pesca, industria, trasporti, rifiuti e acque, telecomunicazioni, turismo, pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli) e che definiscono il quadro di riferimento per la VIA dei progetti, nonché di quei programmi che richiedono una valutazione d'incidenza ai sensi della direttiva 92/43/CE. Negli altri casi, e sempre qualora il programma costituisca il quadro di riferimento per la VIA, è necessaria la fase di screening (direttiva 2001/42/CE, art. 3).

il rilascio della relativa autorizzazione. Altrettanto probabile è che i PO co-finanziati dal FSE saranno esclusi dall'applicazione della procedura VAS.

La responsabilità della VAS è dell'autorità competente per la programmazione, che deve individuare il soggetto che conduce la VAS (che chiameremo “valutatore ambientale”).

La VAS è l'insieme delle seguenti attività: redazione del rapporto ambientale del programma, consultazioni delle autorità aventi specifiche competenze ambientali e del pubblico, integrazione delle risultanze del rapporto ambientale e delle consultazioni nel programma e informazione sul processo e sui suoi risultati. La VAS, come la valutazione ex ante, accompagna l'intero processo di definizione del programma ed è un processo di interazione tra il “valutatore ambientale”, il valutatore che conduce la valutazione ex ante e il programmatore. Questa interazione potrà avvenire in varie modalità e in vari momenti della redazione del programma, in modo che il programmatore possa, se necessario, rivedere le sue scelte anche sulla base dei giudizi del valutatore ambientale.

Il rapporto ambientale è il documento in cui sono illustrati i risultati dell'attività di valutazione e dell'interazione tra valutatori e programmatori, il processo e le modalità della valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate. Nel rapporto ambientale devono essere individuati, descritti e valutati i potenziali effetti ambientali significativi derivanti dal programma e le ragionevoli alternative alle specifiche strategie esaminate, in relazione agli obiettivi e all'ambito territoriale del programma²³.

Il rapporto ambientale comprende le informazioni che possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione attuali, dei contenuti e del livello di dettaglio del programma e del suo ambito territoriale. Possono essere considerate informazioni derivanti da valutazioni sviluppate in altre fasi della programmazione, quali la redazione dei documenti strategici preliminari e il confronto partenariale tra Amministrazioni centrali e regionali e partners socio-economici (“Tavoli Tematici”). La definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni incluse nel rapporto ambientale vengono definite dalle amministrazioni, previa consultazione delle autorità aventi competenze ambientali (*scoping*). In ogni caso, il rapporto ambientale dovrà analizzare l'interazione tra gli obiettivi del programma e quelli ambientali e la loro coerenza con gli obiettivi strategici di protezione ambientale esterni al programma. Dovrà, inoltre, illustrare il grado di integrazione degli obiettivi ambientali nel PO, anche in base all'adeguatezza degli strumenti e delle risorse previsti, e le misure per mitigare e compensare gli eventuali effetti negativi del programma sull'ambiente. Il rapporto ambientale è accompagnato da una sintesi non tecnica.

²³ I contenuti minimi del Rapporto ambientale sono comunque elencati nell'Allegato I della Direttiva VAS (2001/42/CE). Devono essere considerati i potenziali impatti (positivi e negativi) su salute umana, habitat e specie, aria, clima, risorse idriche, suolo, rifiuti, paesaggio, patrimonio storico-architettonico e le relazioni tra questi fattori. Devono essere considerati gli effetti ambientali significativi cumulativi, secondari, sinergici, temporanei e permanenti, a breve, medio e lungo termine. Il rapporto ambientale include: l'illustrazione di contenuti e degli obiettivi principali del PO e degli obiettivi di protezione ambientale, un'analisi dello stato dell'ambiente – in particolare nelle aree significativamente interessate dal programma – e della sua evoluzione in presenza e in assenza del programma, la descrizione delle criticità ambientali, un'analisi della scelta delle alternative, la descrizione delle misure per mitigare e compensare gli eventuali effetti negativi sull'ambiente e di quelle relative al monitoraggio.

Le consultazioni permeano l'intero processo di VAS. Le autorità aventi specifiche competenze ambientali devono essere consultate nelle fasi di verifica di assoggettabilità alla VAS (*screening*) e di definizione dei contenuti del Rapporto ambientale (*scoping*). Le stesse autorità e il pubblico potenzialmente interessato dagli effetti ambientali del programma devono essere consultati su bozza di programma e rapporto ambientale, i quali devono essere messi a loro disposizione secondo modalità e tempi che rendano effettivamente possibile l'espressione di pareri. Le autorità aventi competenze ambientali e i settori del pubblico da consultare sono individuati in relazione ai rispettivi interessi nel programma e all'ambito territoriale del PO. Il pubblico include le pertinenti organizzazioni non governative, quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente, e altre organizzazioni interessate. Inoltre, è opportuno consultare le Regioni confinanti qualora interessate dagli effetti ambientali del programma. Le consultazioni sono estese agli Stati Membri confinanti nel caso di effetti ambientali transfrontalieri. È probabile che tali consultazioni siano richieste nell'ambito della VAS dei programmi operativi per l'obiettivo "Cooperazione Territoriale". Le consultazioni previste dalla Direttiva VAS possono essere utilmente integrate nelle eventuali fasi di confronto partenariale sulla bozza di PO previste nell'ambito della valutazione ex ante.

Le amministrazioni responsabili della programmazione devono tener conto del rapporto ambientale, dei pareri e dei risultati delle consultazioni nella preparazione del programma. L'autorità responsabile della programmazione, sebbene non strettamente vincolata dai risultati della valutazione, deve comunque illustrare in una dichiarazione di sintesi (richiamata dall'art.9 comma 1, b) della Direttiva VAS) la decisione circa l'integrazione dei risultati della valutazione nel programma, descrivendo in che modo si è tenuto conto di tali risultati, esplicitando, in casi specifici, le opportune misure di mitigazione e garantendo in ogni caso un livello elevato di protezione dell'ambiente. Il programma e la dichiarazione di sintesi, devono essere messi a disposizione delle autorità aventi competenze ambientali e del pubblico, nonché degli eventuali Stati Membri e Regioni confinanti consultati.

Infine, il programma deve includere disposizioni per il monitoraggio previsto dalla Direttiva, attraverso la selezione di opportuni indicatori, al fine di controllare gli effetti ambientali significativi generati dall'attuazione del programma e dare indicazioni per l'eventuale adozione di misure correttive.

L'integrazione della VAS nella valutazione ex ante completa il quadro delle analisi alla base dell'impostazione del PO, riducendo il rischio di duplicazioni procedurali e favorendo l'interazione tra valutatori e programmatori.

In parziale analogia con la valutazione ex ante, il valutatore ambientale deve essere in una posizione di alterità sostanziale dal programmatore (in quanto deve poter svolgere diverse attività piuttosto dispendiose in termini di tempo e di reperimento di dati e deve poter assistere il programmatore nella corretta interpretazione degli esiti delle consultazioni), sebbene non debba essere necessariamente esterno all'amministrazione. In particolare, nel nostro caso, le amministrazioni possono avvalersi dei Nuclei di Valutazione e/o delle Autorità Ambientali della programmazione 2000-2006 (eventualmente rafforzando la compagine con altri esperti), nonché teoricamente rivolgersi allo stesso soggetto che

conduce la valutazione ex ante, purché presenti le competenze necessarie (vedi paragrafo 8)²⁴.

In caso di inclusione, anche parziale, delle attività della VAS nel processo di valutazione ex ante, i contenuti (*Terms of Reference*) per quest'ultima devono includere informazioni per la conduzione della VAS²⁵. In ogni caso, il PO deve dare conto dei risultati della VAS e il Rapporto di valutazione ex ante deve contenere una descrizione e un apprezzamento di come i risultati della VAS sono stati presi in considerazione nella stesura definitiva del programma. Qualora, invece, il programma non abbia richiesto la VAS, la valutazione ex ante dovrà comunque includere informazioni sulla coerenza degli interventi programmati con gli obiettivi di protezione dell'ambiente.

Come per la valutazione ex ante, anche il processo di VAS potrà essere unitario per la programmazione unificata della politica regionale. Indipendentemente dagli aspetti più formali della procedura, ciò potrebbe costituire una necessità per fare in modo che il processo VAS si concentri in modo appropriato sugli elementi pertinenti del programma e comunque per dare modo al programmatore di poter rispondere compiutamente agli esiti della valutazione considerando, accanto all'impostazione strategica, anche elementi specifici (ad esempio sulle misure di mitigazione) che potrebbero richiedere la mobilitazione di risorse ulteriori a quelle del PO. Il rapporto ambientale, anche se riferito a un programma complessivo che includa risorse aggiuntive comunitarie e nazionali, dovrà comunque evidenziare i passi e i risultati delle attività di valutazione specificamente riferiti al PO.

Qualora, per gli obiettivi "Competitività e Occupazione" e "Cooperazione Territoriale", la valutazione ex ante sia organizzata in modo unitario per aree rilevanti, il processo di VAS può essere organizzato in maniera analoga, ma deve concretizzarsi in rapporti ambientali specifici per programma operativo (vedi paragrafo 6).

8. Aspetti concreti della valutazione ex-ante: organizzazione e tempistica

Il processo di valutazione ex-ante può essere condotto con modalità diverse a seconda dei casi. L'intensità e il lavoro necessario alle diverse fasi varierà a seconda delle circostanze; anche varia può essere la sua organizzazione, fermo restando che per affrontare le diverse attività analitiche è necessario disporre di competenze tecniche appropriate.

Nella fase attuale, è urgente che il processo sia effettivamente iniziato, anche formalmente, con l'individuazione del valutatore e la definizione di un programma di attività. L'attività di valutazione ex-ante deve avvenire in modo continuo nei prossimi mesi e quindi richiede una

²⁴ L'analogia con la valutazione ex-ante – in cui la VAS deve essere comunque integrata – per la posizione del "valutatore ambientale" è comunque solo parziale. Ciò che è effettivamente richiesto è l'individuazione del soggetto che conduce le attività previste dalla procedura di VAS, piuttosto complessa, ma che – accanto a rilevanti approfondimenti di natura tecnica, quali la redazione del rapporto ambientale – incorpora comunque in sé momenti di giudizio sulla proposta del programma attraverso il meccanismo delle consultazioni.

²⁵ Ciò potrebbe essere particolarmente rilevante per l'Ob. 2 "Competitività e occupazione", laddove una procedura specifica, separata ed esternalizzata sulla VAS potrebbe risultare fuori dimensione rispetto al programma – soprattutto in alcuni casi – e quindi se ne potrebbe facilmente prevedere l'integrazione, anche nell'organizzazione e non solo nei risultati, nel processo di valutazione ex-ante.

certa disponibilità di tempo del valutatore, anche per documentarsi e avere accesso a tutte le fonti informative utili al compito.

Il valutatore può essere interno all'amministrazione (per esempio il Nucleo); esterno (un gruppo di esperti reperito sul mercato) o misto (per esempio il Nucleo più un esperto o un gruppo di esperti). Il valutatore deve però essere in condizioni di relativa terzietà rispetto al programmatore. Tale condizione non va intesa in senso burocratico-formale, ma sostanziale: in altri termini il valutatore non può essere quello che "scrive il programma", dal momento che la sua principale funzione è quello di fornire un giudizio sulla proposta di programma in vista di un suo possibile miglioramento.

L'attività va svolta sull'intero programma, e coinvolge, quindi, un numero relativamente elevato di expertise, in funzione ovviamente della dimensione e articolazione tematica del programma stesso. Si potrà scegliere di affidare l'intera valutazione ad un'unica compagine (una società o un'associazione di imprese, o il Nucleo), oppure scegliere di segmentare l'attività, scegliendo più compagini o individui che seguano ciascuna una singola porzione del programma (o che svolgano ciascuna una specifica funzione valutativa sull'intera proposta di programma). E' bene ricordare che, anche quando si sceglie l'opzione dell'unica compagine sociale o del Nucleo nel suo insieme, i valutatori di solito organizzano il lavoro per gruppi specializzati. Qualsiasi sia l'opzione prescelta, quindi, il programmatore dovrà curare che i vari gruppi di lavoro responsabili delle singole parti della valutazione dialoghino anche tra loro. Ciò è particolarmente rilevante anche per assicurare che il Rapporto di valutazione ex-ante sia nell'insieme armonico e leggibile, in modo da adempiere in modo efficace alla sua funzione di informazione dei soggetti che non hanno partecipato al processo.

Relativamente ai costi, questi ovviamente in parte dipendono da dimensione, e soprattutto articolazione, dei programmi oggetto di valutazione. Tuttavia tali costi sono da commisurare ai tempi di lavoro e alle expertise delle risorse umane coinvolte (considerando che la gran parte del lavoro da svolgersi riguarda il reperimento e l'analisi di fonti informative; l'esame della proposta del programma; la restituzione di giudizi; la redazione dei prodotti e del Rapporto e alcune analisi di campo). Più costose, peraltro, sono probabilmente le attività specificamente connesse alla VAS, sia in termini di reperimento di informazioni (che potrebbero risultare in alcuni casi, più disperse), sia in considerazione della maggiore apertura del processo stesso.