



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Programma Operativo Nazionale ***Inclusione*** ***2014-2020***

Piano di Valutazione

20 maggio 2016

Indice

Premessa	5
1. La valutazione nella programmazione 2014-2020 e il ruolo del Piano di valutazione.....	7
2. Il contesto di riferimento	9
2.1 La politica di coesione 2014-2020 e la priorità dell'inclusione sociale.....	9
2.2 Il contesto italiano.....	10
2.3 Il PON Inclusione: la logica di intervento e i risultati.....	10
2.4 Le principali evidenze emerse da valutazioni precedenti	14
3. Il disegno della valutazione.....	17
3.1 La strategia di valutazione	17
3.2 Le tipologie e le fasi del processo di valutazione.....	19
3.3 Le fonti informative e gli indicatori	20
4. Le valutazioni	21
5. Il timing e il finanziamento delle attività di valutazione	29
6. La strategia di comunicazione delle valutazioni	30
7. La governance del Piano di valutazione.....	30
7.1 La struttura di gestione: ruoli, funzioni e meccanismi di coordinamento	30
7.2 La modalità di coinvolgimento del partenariato.....	33
8. La capacità valutativa	33
8.1 I soggetti coinvolti nelle attività di valutazione	33
8.2 La formazione per la valutazione.....	35

Premessa

Il Programma Operativo Nazionale Inclusione 2014-2020 (Programma/PON), a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, è stato approvato il 17 dicembre 2014 con Decisione della Commissione europea C(2014)10130.

In attuazione del Regolamento (UE) n.1303/2013 (art. 114.1), l'Autorità di gestione (Adg) ha predisposto un Piano di valutazione (Piano) e lo ha sottoposto al Comitato di Sorveglianza (Comitato/Cds), cui spetta il compito di esaminarlo ed eventualmente formulare osservazioni prima di darne formale approvazione. In esito alla consultazione del Comitato, avviata il 24 novembre 2015 mediante la procedura scritta prevista dal Regolamento del Cds, l'Adg ha ricevuto alcuni rilievi e commenti da parte della Commissione e di alcuni membri del Cds.

Alla luce delle osservazioni pervenute e di ulteriori riflessioni, maturate anche nel confronto con i responsabili di Piano di altre amministrazioni e con il Nucleo di valutazione e analisi della programmazione (Nuvap) attivato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, il Piano è stato riformulato nella presente versione.

Le attività di valutazione del PON Inclusione che si intendono realizzare per il periodo 2014-2020 sono state individuate a partire da una riflessione sulla logica di intervento del PON e sulle necessità conoscitive da soddisfare per supportare l'implementazione del Programma.

Occorre comunque sottolineare che il presente Piano rappresenta un documento aperto e flessibile, che potrà essere rivisto e modificato nel corso della programmazione, sia in relazione all'emergere di nuove esigenze conoscitive, sia qualora la progressiva attuazione degli interventi previsti dal Programma renda necessario modificare e adattare l'impianto valutativo progettato in origine.

Al fine di mettere in evidenza la logica di sviluppo interno del Piano, si delinea qui di seguito la sua struttura generale:

- il capitolo 1 illustra il *framework* della valutazione nella programmazione 2014-2020, approfondendo nello specifico il ruolo del Piano di valutazione;
- il capitolo 2 contestualizza il PON Inclusione nell'ambito della politica di coesione 2014-2020, approfondendo nello specifico la logica di intervento sottesa al Programma e la definizione dei principali obiettivi e contenuti;
- il capitolo 3 delinea la strategia del Piano e l'articolazione del processo valutativo, focalizzando l'attenzione sugli ambiti e sulle principali aree tematiche di valutazione;
- il capitolo 4 presenta le schede delle principali valutazioni previste descrivendone nel dettaglio le finalità, i metodi, le domande e la tempistica;
- il capitolo 5 definisce il timing delle valutazioni e il budget complessivo;
- il capitolo 6 esplicita la strategia di comunicazione dei risultati delle valutazioni che si intende attuare;

- il capitolo 7 descrive la struttura di gestione del Piano, delineando l'assetto organizzativo, i ruoli e le funzioni dei soggetti coinvolti, nonché le modalità di coinvolgimento del partenariato;
- il capitolo 8 affronta il tema della capacità valutativa, descrivendo i soggetti coinvolti nelle attività di valutazione e le attività formative finalizzate a rafforzare le competenze dell'Adg.

1. La valutazione nella programmazione 2014-2020 e il ruolo del Piano di valutazione

La Commissione europea ha da sempre attribuito un ruolo centrale alla valutazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, evidenziandone la funzione di apprendimento e di supporto ai policy makers nel migliorare la conoscenza e la comprensione di quello che si sta realizzando e nel favorire scelte informate e supportate da evidenze.

I Regolamenti comunitari che disciplinano il funzionamento dei Fondi strutturali nelle passate programmazioni dedicano specifici articoli al monitoraggio e alle attività di valutazione dei programmi, nonché agli indicatori da quantificare ai fini della verifica del raggiungimento dei risultati. Quest'ultimo aspetto si è ulteriormente rafforzato nei Regolamenti per il periodo 2014-2020 anche alla luce di un progressivo orientamento della Commissione verso politiche maggiormente *evidence-based*¹.

Le indicazioni contenute nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 fanno riferimento ad alcuni elementi essenziali su cui deve svilupparsi l'attività di valutazione. Gli Stati membri devono assicurare: la disponibilità di risorse finanziarie e umane necessarie per effettuare la valutazione, nonché le fonti informative (art. 54.2), l'indipendenza funzionale dei valutatori interni o esterni che saranno chiamati ad effettuare la valutazione, la necessaria condivisione con il Comitato di sorveglianza (art. 56.3) e infine la messa a disposizione alla collettività delle valutazioni (art. 54.1), oltre che naturalmente alla Commissione.

In questo contesto il Piano di valutazione rappresenta lo strumento cardine intorno al quale programmare le attività di valutazione di uno o più programmi. Ai sensi dell'art. 56.1 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 il Piano di valutazione è lo strumento per individuare le valutazioni e organizzare la funzione di valutazione.

Le Linee guida sui Piani di valutazione messe a disposizione della Commissione forniscono elementi di merito e di metodo che guidano le Autorità di gestione nella predisposizione dei documenti². In primo luogo richiamano l'importanza del Piano come impegno esplicito e pubblico sulle valutazioni da intraprendere, rende visibili e trasparenti le scelte ai soggetti esterni, e favorisce meccanismi di coordinamento e di garanzia di qualità.

In quanto prodotto dell'interazione tra diversi soggetti (Adg, partenariato, beneficiari) il Piano è uno strumento flessibile, soggetto a possibili riformulazioni nel corso del ciclo di programmazione: non si tratta di un documento statico, ma può e deve evolvere, e quindi gradualmente precisarsi, durante l'intero ciclo della programmazione e in particolare nei primi anni di attuazione. Tale circostanza è implicita anche nel Regolamento UE n. 1303/2013, quando segnala che il Comitato di sorveglianza a) discute ed approva il Piano e b) le sue modifiche (art. 110.2, lettera c).

Per quanto riguarda i contenuti e le scelte da operare nel Piano, la Commissione europea suggerisce di prestare attenzione alla necessità di avere più tipologie di valutazione, che si pongano quesiti tematici diversi, e che vengano anche esposti da diversi punti di vista: quello del programmatore, quello dei

¹ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

² DGRegio – DG Employment, *Guidance Document on Evaluation Plans*, February 2015.

beneficiari, quello del territorio. Un suggerimento riguarda anche l'opportunità di realizzare valutazioni locali, cioè commissionate direttamente o con il coinvolgimento effettivo di soggetti del territorio.

Altri elementi da tenere in considerazione nella pianificazione e progettazione delle attività di valutazione sono quelli relativi alla necessità di fare riferimento a una pluralità di approcci metodologici a seconda della domanda di valutazione, della tipologia di informazione, delle risorse disponibili e della possibilità di condurre valutazioni su esperienze di policy concluse ma di interesse tematico attuale, anche se formalmente appartenenti a un ciclo di programmazione pregresso.

Gli orientamenti comunitari segnalano l'indispensabile disponibilità di valutazioni sull'efficacia degli interventi e la costruzione di valutazioni di impatto contemporanea all'avvio delle azioni da valutare.

Le richieste di continuità e non episodicità delle attività di valutazione, richiamano la necessità di definire e rispettare una chiara tempistica che preveda l'organizzazione e l'avvio di attività di valutazione fin dai primi anni di attuazione del Programma, anche per adempiere ai requisiti regolamentari relativi all'obbligo di valutare almeno una volta nel periodo di programmazione il contributo del Programma al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità e di documentare nelle Relazioni di attuazione il contributo dei Fondi SIE all'evoluzione degli indicatori di risultato³.

³ In particolare nel 2017, nel 2019 e nella Relazione finale secondo quanto previsto dall'art. 50.4 e 50.5 del Regolamento UE 1303/2013.

2. Il contesto di riferimento

2.1 La politica di coesione 2014-2020 e la priorità dell'inclusione sociale

La politica di coesione è la principale politica di investimento dell'Unione europea. Rappresenta il più importante strumento finanziario per gli interventi finalizzati a produrre crescita e occupazione e a ridurre il divario economico e sociale tra i paesi membri e all'interno degli stessi paesi. La politica di coesione fornisce il quadro di riferimento e la strategia necessari alla realizzazione degli obiettivi di crescita concordati nella Strategia Europa 2020. In particolare, con il nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione 2014-2020, i Fondi strutturali e d'investimento europei estendono per la prima volta il loro ambito di intervento alle politiche sociali a supporto dell'obiettivo di riduzione della povertà introdotto dalla Strategia.

L'inclusione sociale e la riduzione della povertà rappresentano infatti uno dei cinque obiettivi quantitativi da realizzare entro la fine del 2020: ridurre di 20 milioni il numero delle persone in condizione o a rischio povertà ed esclusione. Tale obiettivo oltre a rappresentare un'importante novità nell'attenzione politica posta al più alto livello dell'Unione, è confermato dall'obbligo, stabilito dal Regolamento del Fondo Sociale Europeo (Fse), che ogni Stato membro attribuisca all'obiettivo tematico di lotta alla povertà e all'esclusione sociale una quota pari al 20% dell'ammontare delle proprie risorse totali del Fse.

L'Italia ha assunto, nel quadro della Strategia Europa 2020, l'impegno di contrastare il fenomeno della povertà ed esclusione sociale e di contribuire quindi al raggiungimento del target europeo, riducendo di 2,2 milioni il numero di persone in condizione di povertà entro il 2020.

Tale impegno risponde anche alle raccomandazioni che la Commissione europea a più riprese ha indirizzato all'Italia sul tema della povertà, nonché alla Raccomandazione del 2008 sull'inclusione attiva che individua tre pilastri intorno ai quali costruire strumenti di contrasto alla povertà: il sostegno economico, i mercati del lavoro inclusivi e i servizi personalizzati.

Sempre in tema di trasferimenti monetari per il contrasto alla povertà, nel 2013 il Consiglio europeo ha dedicato all'Italia una Raccomandazione specifica con riferimento alle famiglie con bambini. Nel 2014 la Raccomandazione è stata riproposta, con la richiesta di estendere gradualmente il regime pilota di assistenza sociale sperimentato con la Carta acquisti sperimentale, successivamente denominata Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA). Sempre nella Raccomandazione del 2014 è stata richiamata da parte del Consiglio la Raccomandazione sul miglioramento dell'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli.

2.2 Il contesto italiano

Il contrasto alla povertà è uno dei temi centrali che intende affrontare il PON. L'Italia è uno dei pochi Paesi europei in cui è assente uno strumento di protezione del reddito a garanzia del raggiungimento di uno standard di vita minimo per tutti i cittadini. Esistono nel nostro sistema di welfare schemi di contrasto alla povertà rivolti a specifici segmenti di popolazione con trattamenti molto diversi tra loro in termini di generosità – in particolare, anziani (l'assegno sociale), persone con disabilità (l'assegno di invalidità civile), famiglie numerose (l'assegno per nuclei con tre figli minori), ancora anziani e bambini piccoli (la social card "tradizionale") – ma nessuna misura universale, pur nel senso dell'universalismo selettivo, e nessuna il cui ammontare sia commisurato ad uno standard di vita da considerarsi adeguato.

Come già osservato, la Commissione europea nel 2014 ha adottato una Raccomandazione specifica nell'ambito della Strategia Europa 2020 in cui ha richiesto all'Italia di estendere gradualmente all'intero territorio nazionale lo strumento pilota del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), attivato in via sperimentale nel 2014 nei 12 comuni più popolosi d'Italia⁴.

Con riferimento alla condizionalità ex-ante tematica 9.1, che richiedeva l'esistenza e l'attuazione di un quadro politico strategico nazionale per la riduzione della povertà, si è concordato con la Commissione Europea di definire tale Piano entro giugno 2016 e comunque previo allargamento delle sperimentazioni del SIA entro il 2015.

2.3 Il PON Inclusione: la logica di intervento e i risultati

Il PON Inclusione si inserisce in questo contesto con l'obiettivo generale di favorire il percorso di definizione dei livelli essenziali di prestazioni, a partire dall'attuazione di una misura di contrasto alla povertà assoluta e di tutela dei minori e di rendere più efficaci e meno frammentarie le azioni per l'inclusione sociale sul territorio nazionale, riducendo l'eterogeneità dei servizi e delle prestazioni e migliorando la governance delle politiche sociali. Ciò con un'attenzione ai target specifici a cui ci si rivolge (senza dimora, vittime di tratta e violenza, minori stranieri non accompagnati, persone in detenzione esterna ed interna).

Di seguito si propone una analisi della strategia di intervento del PON che, ispirandosi alla metodologia del *logical framework*⁵, scompone la logica di intervento di ciascun Asse del Programma, mettendo in relazione le azioni, i risultati e gli obiettivi degli interventi all'obiettivo specifico.

Il PON prevede sia azioni rivolte alle persone (Assi 1 e 2) sia azioni di sistema (Assi 3 e 4).

Nell'ambito degli **Assi 1 e 2** sono previsti due interventi prioritari:

1. il supporto all'attuazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA);
2. gli interventi rivolti alle persone che sono in condizione di marginalità estrema nelle grandi aree urbane (senza dimora).

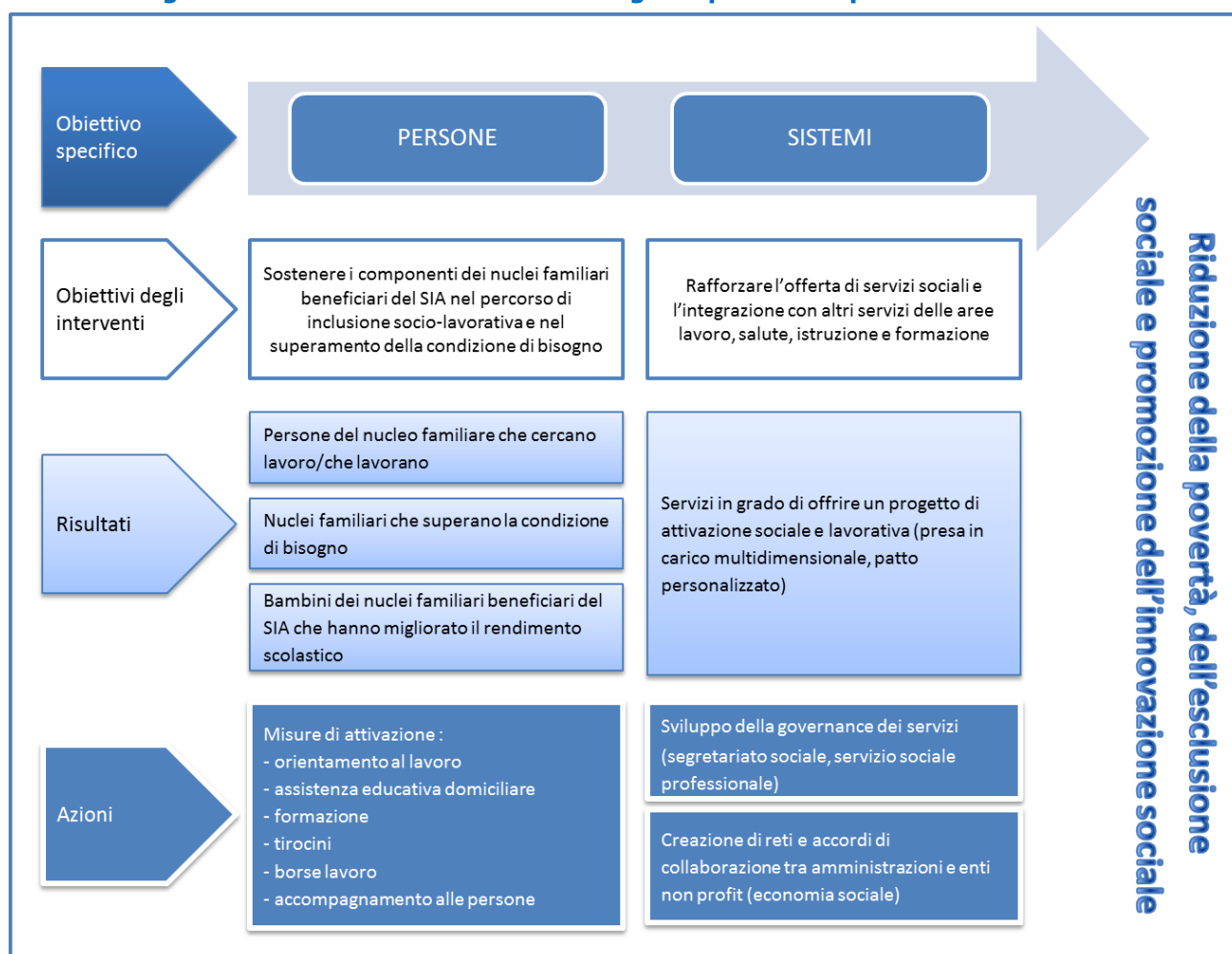
⁴ La sperimentazione è stata avviata e conclusa in tutti i Comuni tranne che a Roma, dove si prevede venga attivata nel corso del 2016.

⁵ BetterEvaluation, *Develop Programme Theory/Logic Model*, web page <http://betterevaluation.org/>

Gli interventi previsti dal PON nell'ambito del SIA riguardano da una parte le azioni di sistema, quali il rafforzamento dei servizi di presa in carico e il rafforzamento e la creazione della rete con le altre agenzie pubbliche e con enti no profit coinvolti nel territorio; dall'altra le misure rivolte ai componenti dei nuclei familiari beneficiari dell'integrazione al reddito, quali la formazione, i tirocini, le borse lavoro, le misure di accompagnamento (tavola 1).

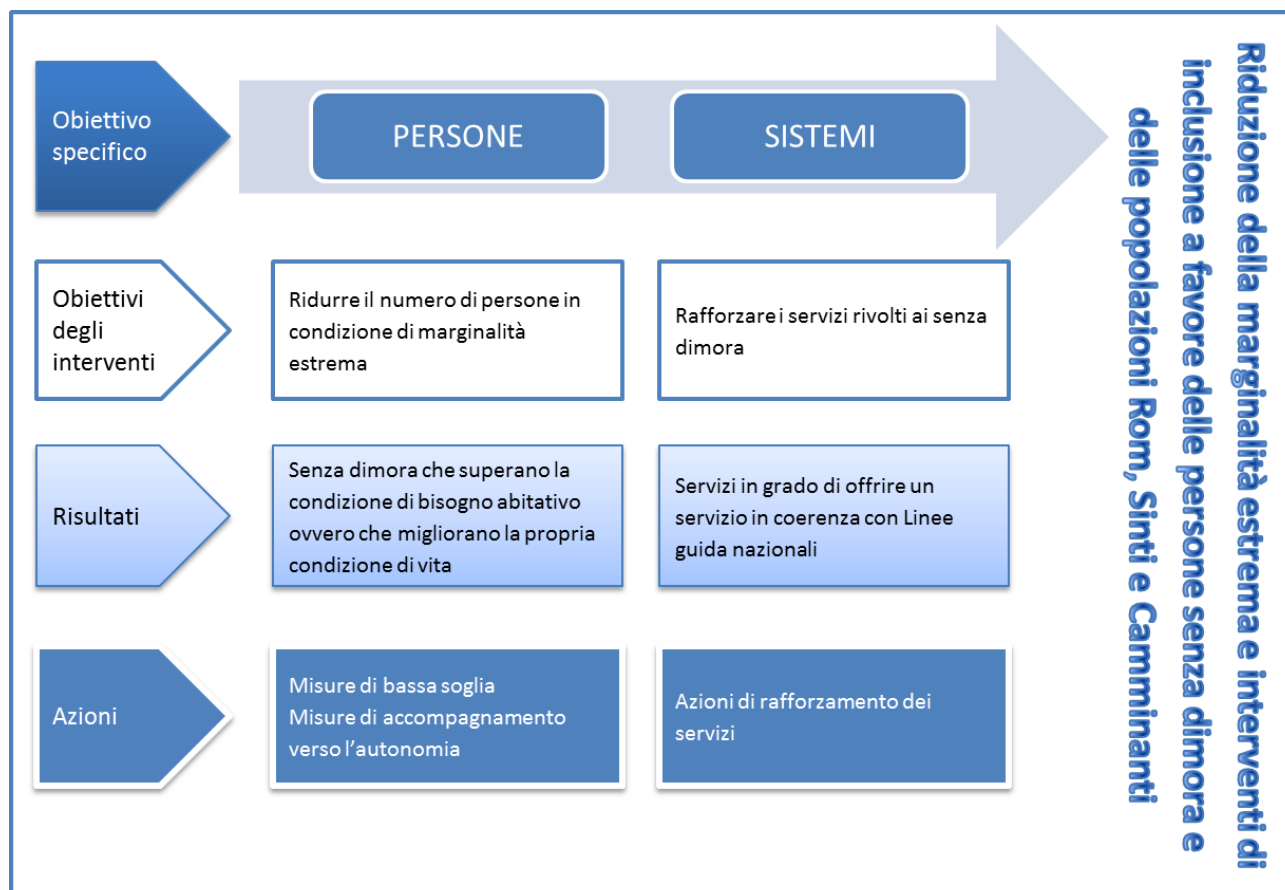
Il SIA si presenta come un intervento integrato che ha come obiettivo generale il sostegno all'inclusione sociale, nonché il contrasto alla povertà, dal momento che alla misura attiva sostenuta dal PON si associa un beneficio economico condizionato (finanziato con risorse nazionali). I risultati che si intendono ottenere con la misura sono dunque l'attivazione delle persone e il superamento della condizione di bisogno attraverso l'integrazione di un sostegno attivo e passivo. Attraverso il Programma si intende in particolare rafforzare i percorsi di attivazione e le reti per la presa in carico delle famiglie. Il risultato che ci si aspetta è quello di favorire la creazione della infrastrutturazione sociale necessaria a questo cambio di paradigma rispetto alle misure assistenziali, che si rifletta in una maggiore efficacia della misura nazionale.

Tavola 1. Logica dell'intervento Assi 1 e 2 "Sostegno a persone in povertà"



Per quanto riguarda le persone senza dimora, la logica dell'intervento si basa sull'obiettivo di ridurre la marginalità estrema associata al disagio abitativo di queste persone attraverso la fornitura di misure di bassa soglia (azioni di pronto intervento sociale) e interventi di sostegno alle persone nel percorso verso l'autonomia abitativa, grazie anche al rafforzamento dei relativi servizi (tavola 2). Sono altresì previste misure di prevenzione a favore di persone a rischio di emarginazione che si trovino in fase di de-istituzionalizzazione.

Tavola 2. Logica dell'intervento Assi 1 e 2 "Sostegno a persone in condizione di marginalità estrema"



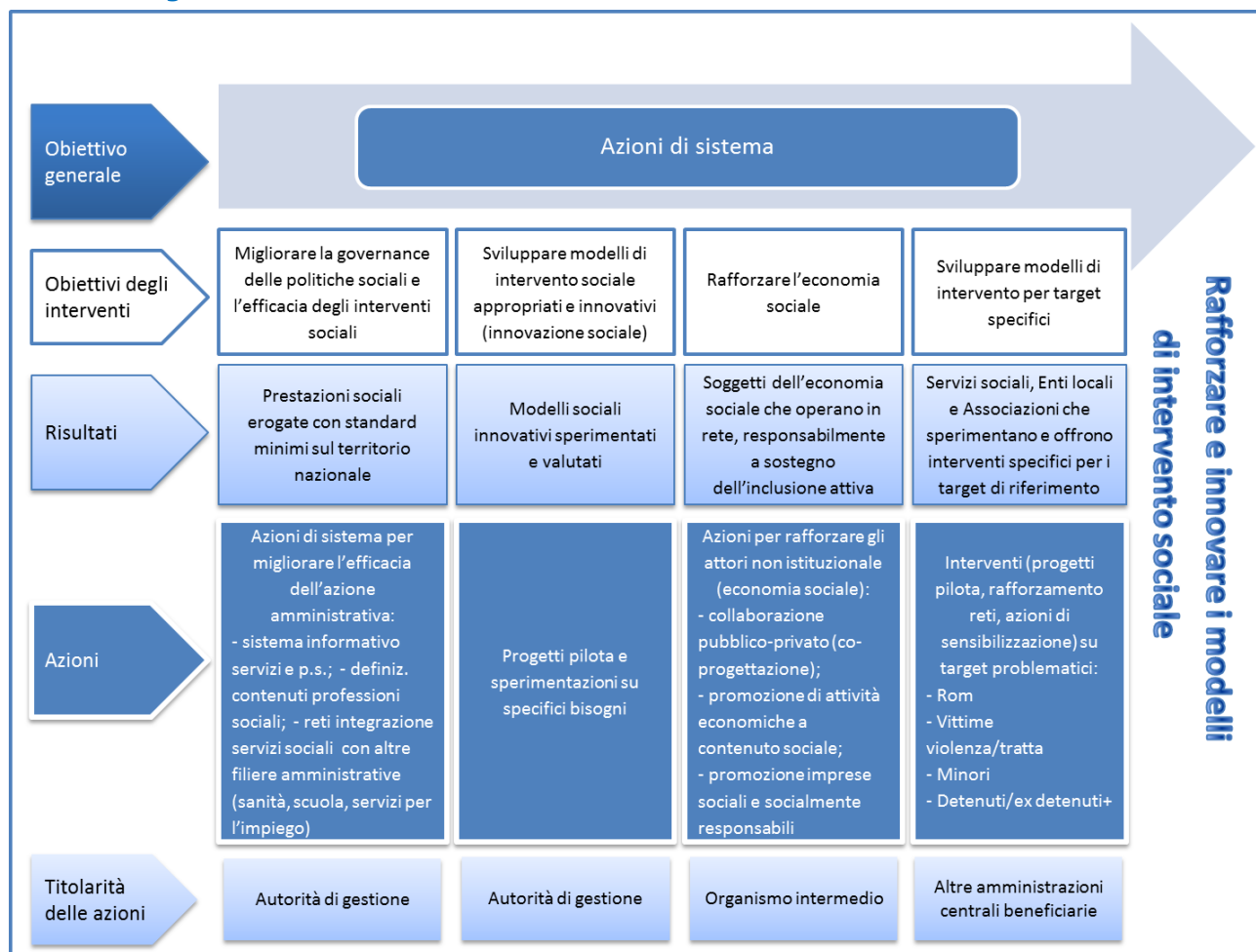
L'**Asse 3** è un asse composito, dedicato ai sistemi e modelli di intervento sociale che ha l'obiettivo di favorire la definizione e la diffusione di modelli più efficaci ed appropriati per le comunità e le persone più a rischio di emarginazione, attraverso la promozione dell'innovazione sociale e la complementarità tra risorse pubbliche e private (tavola 3).

Le azioni finanziabili riguardano: i servizi sociali innovativi di sostegno a persone oggetto di discriminazione; la diffusione e lo scambio di buone pratiche con riferimento ai servizi per la famiglia; gli interventi per minori stranieri non accompagnati e i beneficiari di protezione internazionale, nonché interventi di inserimento lavorativo per persone in esecuzione penale interna ed esterna. All'interno dell'Asse 3 si collocano anche altre azioni quali la strategia di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti; le azioni di promozione dell'economia

sociale; il sistema informativo dei servizi e delle prestazioni sociali, la definizione dei contenuti delle professioni sociali.

La complessità dell'Asse, che presenta un obiettivo generale estremamente ampio, può essere ricondotta attraverso il quadro logico a quattro obiettivi specifici e ai relativi risultati attesi secondo lo schema sotto riportato. Nell'ambito di questo Asse, l'attuazione delle azioni finalizzate al rafforzamento dell'economia sociale è a titolarità della Direzione Generale del Terzo Settore e della Responsabilità Sociale delle Imprese, in qualità di Organismo Intermedio.

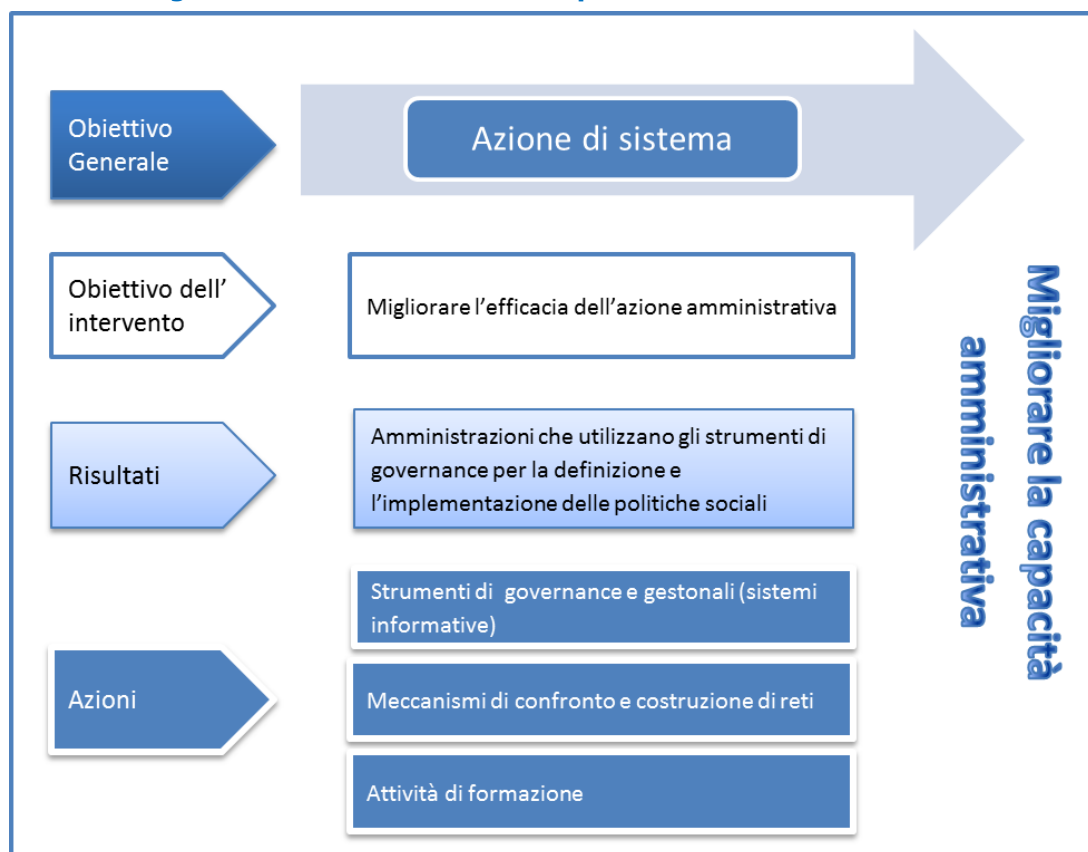
Tavola 3. Logica dell'intervento Asse 3 "Sistemi e modelli di intervento sociale"*



*L'Asse 3 si compone dei seguenti Obiettivi Specifici 9.1, 9.2, 9.3, 9.5 e 9.7, riferiti alle Priorità di Investimento 9i, 9ii e 9iv.

L'Asse 4 riguarda il rafforzamento della capacità dell'Amministrazione di programmare e gestire le politiche sociali, anche con riferimento alla governance multilivello. Le azioni riguardano la sistematizzazione e l'interoperabilità delle basi informative, la formazione del personale, nonché l'attivazione di meccanismi di confronto nazionale per garantire il coordinamento tra i vari responsabili regionali della programmazione sociale, sia in riferimento alla gestione dei fondi comunitari, sia alle politiche nazionali (tavola 4).

Tavola 4. Logica dell'intervento Asse 4 "Capacità amministrativa"*



* L'Asse 4 si compone dei seguenti Obiettivi Specifici 11.1 e 11.3 riferite alle Priorità di Investimento 11i e 11ii.

L'Asse 5 è infine interamente dedicato ad azioni di Assistenza tecnica, volte a supportare l'esecuzione del programma nelle diverse fasi dell'implementazione, gestione, sorveglianza e controllo, anche attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa delle strutture preposte. Attraverso questo Asse si intende inoltre contribuire alla semplificazione dell'azione amministrativa, nonché dare ampia visibilità alle politiche dell'Unione Europea e in particolare agli interventi realizzati attraverso il PON, attuando azioni di informazione e comunicazione.

2.4 Le principali evidenze emerse da valutazioni precedenti

Nel presente paragrafo si dà conto dei principali risultati di valutazioni e analisi condotte su strumenti analoghi al SIA, al fine di evidenziare e isolare le questioni rilevanti da sottoporre a osservazione. In particolare, poiché dal punto di vista finanziario alle misure di attivazione del SIA è destinato circa l'80% delle risorse stanziare dal PON, questo strumento rappresenta la principale sfida della strategia nazionale di lotta alla povertà.

In passato, a fronte della mancanza di una strategia nazionale di contrasto alla povertà, sono state realizzate molte esperienze e sperimentazioni di modelli a livello regionale e locale. I tratti comuni a queste esperienze sono diversi (ad esempio l'interazione con il sistema dei servizi sociali è sempre previsto), ma i risultati delle valutazioni che in alcuni casi sono state effettuate, richiedono di essere contestualizzate all'interno di quadri

di riferimento dell'azione eterogenei per durata, target, strumenti di intervento, ed altro (Schizzerotto, Vergolini e Zanini, 2014⁶; Spano, Trivellato e Zanini, 2013⁷). Ad esempio, prendendo in considerazione il modello di presa in carico associato ai diversi programmi, se da un lato è sempre prevista la stipula di un progetto personalizzato (e relativo patto), dall'altra la durata della presa in carico è variabile e ovviamente connessa alla durata del programma.

Le sperimentazioni di tali modelli consentono comunque, nella loro eterogeneità, di isolare una serie di "aree di attenzione" da osservare per la buona riuscita del SIA:

- *multidimensionalità del fenomeno della povertà*: già identificata nella Piattaforma Europea contro la povertà e l'esclusione sociale, dove si fa riferimento, tra le cause della povertà, oltre alle problematiche relative alla mancanza di un reddito, al tema dell'accesso ai servizi di base come sanità, alloggi e istruzione. La lotta alla povertà è da considerare un tema trasversale, che in quanto tale richiede la sua integrazione nell'elaborazione di tutte le politiche. La costruzione di tale policy richiede un particolare sforzo di raccordo dell'azione delle amministrazioni, ai diversi livelli, e ai territori;
- *integrazione e governance complessiva*: integrare gli schemi di reddito minimo, le politiche attive del lavoro e l'offerta di servizi di qualità; ciò richiede una stretta cooperazione tra dipartimenti, agenzie, stakeholders, ai diversi livelli politico-amministrativi, nonché il lavoro in rete con le organizzazioni del terzo settore (Oecd, 2015⁸). Una buona organizzazione del raccordo può incidere sull'azione di contrasto alla povertà. Il nostro paese vanta una scarsa flessibilità nell'organizzazione della cooperazione e della integrazione dei servizi ed è pertanto necessario rafforzarla, in un'ottica di rete;
- *uso del Trasferimento Monetario Condizionale (TMC)*. La condizionalità è da riferirsi alla richiesta di determinati comportamenti a cui le famiglie devono aderire per acquisire il diritto al trasferimento monetario. Recentemente, un progetto promosso dal Nuvap e realizzato dal Formez ha condotto una review delle valutazioni disponibili relative a programmi di TMC realizzati nell'ambito dei Paesi OCSE (Leone, 2015⁹). Da tale analisi e confronto emerge, tra gli altri, un problema di mancato *take up*, dovuto ad un complesso di fattori sia di ordine prettamente sociale sia di tipo gestionale/amministrativo. In generale, è possibile affermare che l'uso delle condizionalità nei programmi di contrasto alla povertà è soprattutto utile se inserito in un quadro in cui anche altri strumenti agiscono in maniera combinata, ad esempio un'offerta di qualità di servizi per l'impiego, per l'istruzione, ecc.

Un altro aspetto delle azioni di contrasto alla povertà che il PON intende affrontare è relativo alla marginalità estrema. I senza dimora rappresentano un target con problematiche multiformi legate a diverse condizioni di fragilità (lavorativa, familiare, personale) che possono presentarsi nel corso della vita in maniera progressiva

⁶ Schizzerotto A., Vergolini L. e Zanini N., "La valutazione degli effetti di una misura locale contro la povertà: il Reddito di Garanzia in provincia di Trento", *Rassegna italiana di valutazione*, XVIII, n. 58, 2014.

⁷ Spano P., Trivellato U. e Zanini N., "Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?", *FBK-IRVAPP Working paper*, 2013-01.

⁸ Oecd, *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery*, OECD Publishing, Paris, 2015.

⁹ Leone L. (a cura di), *Trasferimenti monetari per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale: una review sui Paesi dell'area OCSE*, 28 settembre 2015 (<http://valutazioneinvestimenti.formez.it/content/trasferimenti-monetari-condizionali-contrasto-poverta-infantile-e-inclusione-sociale-review>).

(Istat, 2014¹⁰). Le evidenze disponibili sul fenomeno dell'homelessness e sui servizi attivi nei diversi territori mostrano come vi siano almeno due aspetti che caratterizzano il fenomeno:

- per quanto riguarda i servizi, risultano diffusi in prevalenza interventi di risposta emergenziale a bisogni immediati (erogazione beni primari), senza che vi sia un approccio strategico complessivo al problema;
- per quanto riguarda le persone, l'esclusione abitativa rappresenta l'elemento caratterizzante la condizione di fragilità dei soggetti in condizioni di marginalità estrema, una condizione non voluta a cui si arriva spesso alla fine di un percorso di esclusione.

Gli interventi messi in campo dal PON si collocano all'interno del percorso di definizione delle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, condivise dal Ministero con le amministrazioni locali, che rappresentano il quadro di riferimento comune per mettere a punto interventi più strutturati e meno emergenziali, con nuove metodologie di intervento sociale alle quali i diversi stakeholders potranno far riferimento. Le *Linee di indirizzo*, approvate in Conferenza unificata il 5 novembre 2015, costituiscono il principale riferimento per l'attuazione in particolare della azione 9.5.9 - "Finanziamento progetti nelle principali aree urbane e nei sistemi urbani di interventi mirati per il potenziamento della rete dei servizi per il pronto intervento sociale per i senza dimora e per sostegno alle persone senza dimora nel percorso verso l'autonomia", a valere sul Fse.

Alla luce di questo, gli elementi da tenere sotto osservazione in una strategia di intervento contro la marginalità estrema riguardano da un lato la capacità dei servizi di mettere in campo azioni volte non solo a soddisfare i bisogni primari (misure di "bassa soglia"), ma anche a costruire percorsi, insieme ai soggetti coinvolti, di accoglienza, presa in carico, reinserimento o accompagnamento verso l'autonomia abitativa (approccio housing lead), dall'altro di integrare le azioni del PON con altre tipologie di intervento di natura infrastrutturale che fanno capo ad altri programmi cofinanziati e non.

¹⁰ Istat, *La ricerca nazionale sulla condizione delle persone senza dimora in Italia, Metodi – Letture statistiche*, 2014.

3. Il disegno della valutazione

3.1 La strategia di valutazione

In linea generale, la valutazione è un'attività finalizzata a "migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi" e "valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto"¹¹.

La strategia complessiva del Piano è quella di supportare e accompagnare l'attuazione del Programma attraverso la produzione di conoscenze, evidenze e giudizi su quanto si sta realizzando, individuando i risultati raggiunti e le eventuali criticità che si possono presentare nel corso della programmazione, al fine di riorientare e rimodulare gli interventi.

L'approccio complessivo alla valutazione tiene conto di due importanti aspetti che caratterizzano il PON *Inclusione*:

- il PON rappresenta una novità nell'ambito della programmazione del Fse in Italia, dal momento che la priorità dell'inclusione sociale (Obiettivo tematico 9) si è tradotta per la prima volta in un intervento a regia nazionale;
- il PON destina l'87% delle risorse a interventi rivolti alle persone, attraverso gli Assi 1 e 2 (obiettivi specifici 9.1 e 9.5)

Alla luce di ciò il Piano di valutazione si sviluppa secondo due principali direttrici:

- valutazioni di *programma* con carattere complessivo e trasversale rispetto alla strategia, alla struttura attuativa e ai risultati;
- valutazioni *tematiche*, che approfondiscono gli effetti del Programma rispetto ai singoli obiettivi specifici.

Inoltre data la natura degli interventi posti in essere si prevede di realizzare valutazioni riferibili a due tipologie:

- valutazione dei *processi di implementazione* e di *efficienza*, che supportano il policy makers nella comprensione di come gli strumenti concretamente vengono attuati e se si rilevano inefficienze o criticità;
- valutazioni di *efficacia* e di *impatto*, che consentono di quantificare i risultati raggiunti dal programma o da specifici strumenti, anche attraverso l'utilizzo di metodologie controfattuali, laddove pertinenti.

Infine, poiché il processo di valutazione si struttura intorno al policy cycle, le attività previste si articolano in tre distinte fasi:

- *valutazioni ex ante* che hanno la finalità di migliorare la qualità del disegno dei programmi operativi (art. 55 del Regolamento UE n. 1303/2013);
- *valutazioni ex post*, finalizzate a raccogliere evidenze sui risultati ottenuti dal Programma, ossia in un momento successivo alla conclusione degli interventi. L'articolo 57 del Regolamento (UE) n.

¹¹ Regolamento (UE) 1303/2013, art. 54.1

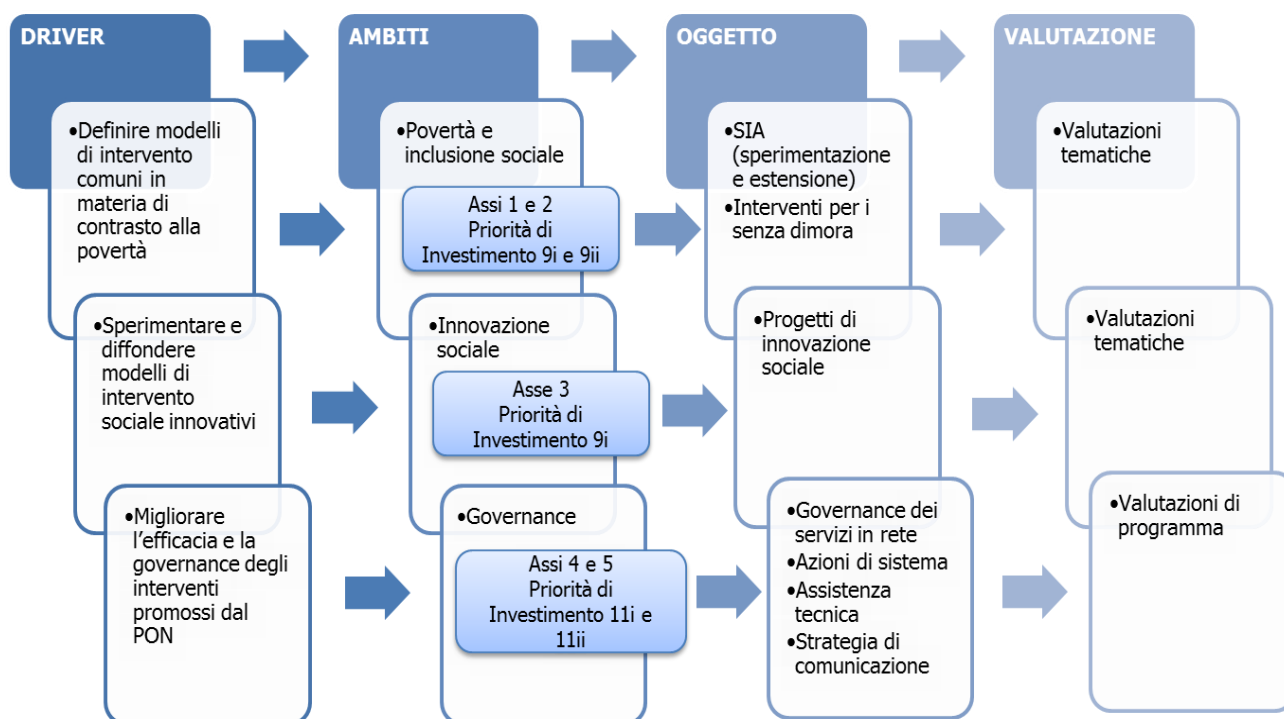
1303/2013 stabilisce che le attività di valutazione ex post dei Programmi operativi riguardano l'efficienza, l'efficacia, l'impatto dei Fondi e il contributo agli obiettivi dell'Unione; la responsabilità è in capo alla Commissione;

- *valutazioni in itinere* da realizzarsi durante il periodo di programmazione con l'obiettivo di valutare efficienza, efficacia e impatto dei programmi. Il Regolamento (UE) n. 1303/2013 stabilisce che almeno una volta durante il settennio si evidenzi il contributo dei Fondi strutturali alle priorità di investimento (art. 56.3).

La ricostruzione della logica di intervento del Programma e le evidenze derivanti dall'analisi di valutazioni già realizzate hanno guidato l'individuazione degli ambiti da porre sotto osservazione e quindi gli oggetti di valutazione.

In particolare, da una lettura combinata dei diversi Assi e delle tipologie di azione, sono stati isolati i driver principali di intervento del PON, a cui corrispondono ambiti e oggetti di valutazione così come riportato nella tavola 5.

Tavola 5. Driver di intervento del PON, ambiti, oggetti e direttrici di valutazione



3.2 Le tipologie e le fasi del processo di valutazione

Per quanto riguarda la *valutazione ex ante*, l'Autorità di gestione l'ha affidata ad un valutatore indipendente e ha provveduto a trasmetterla alla Commissione europea contestualmente alla presentazione del Programma operativo, secondo quanto stabilito dal Regolamento.

La valutazione ex-ante è stata utilizzata dall'Adg per migliorare la qualità della programmazione, in particolare per quanto riguarda il contributo dello stesso alla strategia Europa 2020, la sua coerenza interna, la coerenza con le disposizioni dei Regolamenti, l'adeguatezza degli indicatori e l'adeguatezza del budget.

In parallelo alla revisione del Programma che l'Adg ha effettuato per recepire le osservazioni formulate dalla Commissione, il valutatore indipendente, attraverso un processo di scambio e confronto con l'Adg, ha realizzato una nuova e definitiva versione del documento che è stato trasmesso alla Commissione (novembre 2014)¹² unitamente alla versione definitiva del Programma Operativo.

Per quanto riguarda la *valutazione ex post* si è scelto in questa fase di valorizzarne la funzione "anticipatrice": gli orientamenti disponibili suggeriscono infatti che nella fase iniziale dell'attuazione di un programma può essere utile raccogliere evidenze su strumenti simili/analoghi già sperimentati, anche in altri contesti e con risorse finanziarie diverse da quelle dei Fondi¹³. In questo contesto si intende realizzare la valutazione ex post della sperimentazione del SIA nei 12 comuni più grandi d'Italia, approfondendo i processi di implementazione e l'efficacia dello strumento. L'obiettivo è quello di avere indicazioni di policy utili all'attuazione della misura di contrasto alla povertà prevista negli Assi 1 e 2 del Programma, che rappresenta l'estensione a livello nazionale, pur con alcune modifiche, della misura sperimentale.

Inoltre, come indicato nel "Piano d'azione sulle condizionalità ex-ante 7", inviato alla Commissione contestualmente al Programma, i risultati di tale valutazione sono necessari per la costruzione delle base-line degli indicatori di risultato riferibili agli Assi 1 e 2 del Programma, nonché per una eventuale revisione del relativo valore target. Rispetto a tali indicatori, infatti, al momento della presentazione del Programma non è stato possibile fornire una base-line in quanto la misura condizionale di contrasto alla povertà che sarà sostenuta dagli Assi 1 e 2 del PON rappresenta un intervento innovativo, attuato per la prima volta a livello sperimentale con il SIA.

Per quanto riguarda le *valutazioni in itinere*, gli oggetti di valutazione individuati intendono fornire evidenze sia sui processi di implementazione che sull'efficacia di alcune policy. Nello specifico, le valutazioni in itinere che sono state individuate consentono di rispondere alla specifica richiesta regolamentare, in quanto sono riferibili alle priorità di investimento individuate dal PON.

La tavola 6 riporta l'elenco delle valutazioni distinte per fase e tipologia.

¹² Ismeri Europa, Servizio di valutazione ex-ante del PON Inclusione 2014-2020 (FSE). Rapporto di valutazione ex ante, Novembre 2014

¹³NUVAP, *Piani di Valutazione 2014-2020. Indicazioni generali e breve guida ai materiali di orientamento disponibili*, Nota tecnica, novembre 2015.

Tavola 6. Fase, oggetto e tipologia di valutazione

FASE	TITOLO	TIPOLOGIA
VALUTAZIONE EX ANTE	VEXA del PON Inclusione	---
VALUTAZIONE EX POST	Valutazione della sperimentazione SIA in 12 grandi Comuni	Processo di implementazione Efficacia e Impatto
VALUTAZIONE IN ITINERE	Valutazione delle misure di accompagnamento e di attivazione del SIA	Processo di implementazione Efficacia e Impatto
	Valutazione della governance dei servizi sociali in rete	Processi di implementazione
	Valutazione degli interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora	Processo di implementazione Efficacia
	Valutazione dei modelli di innovazione sociale	Efficacia
	Valutazione del PON Inclusione	Processo di implementazione Efficacia
	Valutazione della strategia di comunicazione	Efficacia

3.3 Le fonti informative e gli indicatori

Per le attività di valutazione si prevede di utilizzare diverse tipologie di dati, ovvero di fonti informative, sia di natura amministrativa e/o sistemi di monitoraggio, sia derivanti da specifiche indagini di campo.

In particolare, le fonti di natura amministrativa/sistemi di monitoraggio fanno riferimento a:

- il sistema di monitoraggio del SIA, che si sta implementando presso l'INPS e che viene alimentato dai beneficiari del programma;
- il sistema di monitoraggio e rendicontazione SIGMA, i cui dati confluiscono nella Banca dati unitaria dell'IGRUE.

Oltre a queste fonti si intendono realizzare specifiche indagini di campo nell'ambito di studi primari presso i beneficiari e i destinatari, che consentiranno di raccogliere dati utili ai fini della valutazione dei processi di implementazione e di efficacia. Nelle singole schede di valutazione sono indicate nel dettaglio le fonti informative che verranno utilizzate.

Sulla base dei dati raccolti sarà possibile procedere alla quantificazione degli indicatori di risultato comuni e specifici previsti nel PON, nonché di ulteriori indicatori specifici, con riferimento ai singoli oggetti e alle domande di valutazione, che verranno successivamente declinati all'interno delle valutazioni già individuate o da definire in un secondo momento.

4. Le valutazioni

Rispetto alle valutazioni indicate nella tavola 6 è opportuno premettere che, stante la natura flessibile e *in fieri* del Piano di valutazione, per quattro di queste (*Valutazione della sperimentazione SIA in 12 grandi Comuni; Valutazione delle misure di attivazione del SIA; Valutazione della governance dei servizi sociali in rete; Valutazione del Pon Inclusione*) è stato elaborato un progetto valutativo dettagliato, sintetizzato nelle schede di seguito riportate, che specificano la tipologia, l'oggetto e le domande di valutazione, nonché l'approccio, i metodi e le fonti che si intendono utilizzare.

Le altre valutazioni (*Valutazione degli interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora; Valutazione dei modelli di innovazione sociale; Valutazione della strategia di comunicazione*), riportate in forma sintetica nella tavola 7, saranno invece definite con maggiore dettaglio in una fase successiva, anche all'interno del Comitato di pilotaggio e attraverso il confronto partenariale nel Comitato di sorveglianza.

Scheda 1- Valutazione della sperimentazione SIA in 12 grandi Comuni

Oggetto della valutazione	L'oggetto della valutazione è la sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (c.d. nuova social card/carta acquisti sperimentale), una misura di contrasto alla povertà che è stata attuata in 11 grandi comuni a partire dal 2013. Lo strumento si caratterizza per la messa a punto di percorsi d'inclusione sociale attiva in cui al trasferimento monetario è associato/condizionato un progetto personalizzato di carattere multidimensionale, rivolto ai componenti della famiglia, con particolare attenzione ai minori. La logica sottostante lo strumento è che l'integrazione del sostegno al reddito con i servizi di accompagnamento e le misure di attivazione, concorrono nel medio periodo al superamento della condizione di bisogno dei nuclei familiari beneficiari.
Scopo e motivazioni della valutazione	L'obiettivo è raccogliere evidenza circa gli effetti prodotti dalla misura sperimentale sui nuclei familiari beneficiari, al fine di supportare l'implementazione dell'estensione su tutto il territorio nazionale dello Strumento di inclusione attiva (SIA), cofinanziato per la parte "attiva" dal PON Inclusione nel periodo 2014-2020. Si tratta di verificare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con i servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno del nucleo familiare beneficiario, tenuto conto dei diversi progetti di presa in carico, nonché l'eventuale effetto differenziale tra la sola concessione del beneficio economico e la concessione dello stesso accompagnata da una misura di attivazione. Si tratta inoltre di valutare il processo di implementazione della misura sperimentale e l'efficienza dei servizi nel dare attuazione allo strumento e nell'intercettare le fasce di popolazione di maggior bisogno.
Principali quesiti guida di interesse e criteri di valutazione	Nel valutare l'efficacia dello strumento si intende dare risposta alle seguenti domande di valutazione: 1. I Nuclei familiari beneficiari (sia coloro che hanno ricevuto il solo beneficio economico sia coloro che hanno ricevuto anche l'intervento di presa in carico mediante un progetto personalizzato) hanno migliorato/superato le condizioni di disagio? 2. Il benefit economico ricevuto, indipendentemente dalla presa in carico, apporta o meno un miglioramento nelle condizioni economiche e sociali dei Nuclei? 3. L'intervento di presa in carico mediante un progetto personalizzato ha favorito il miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari rispetto al solo beneficio economico, ha migliorato la condizione reddituale e abitativa dei Nuclei, ha favorito l'ingresso nel mondo del lavoro, ha aumentato il benessere dei bambini? 4. Quali sono gli strumenti posti in essere per una reale inclusione lavorativa? 5. Si rilevano effetti differenti rispetto ai diversi progetti personalizzati (modalità di presa in carico) e rispetto ai diversi impegni assunti dai servizi?

	Con riferimento alla valutazione di processo di efficienza le domande di valutazione sono così declinate: 1. Cosa è stato fatto per cercare di intercettare le fasce di popolazione in condizioni di maggior bisogno? 2. Quali elementi caratterizzano gli esclusi e i sospesi? 3. Quali modelli di implementazione degli interventi sono stati messi in atto? Quali i fattori di successo e le criticità? 4. Si rilevano inefficienze (ritardi, impegni disattesi) nell'erogazione dei Servizi, sull'andamento della spesa, sul monitoraggio?
Natura della ricerca	La valutazione è uno studio primario ed è propedeutico alla realizzazione della valutazione dell'estensione del SIA a tutto il territorio nazionale.
Approccio valutativo, metodi di indagine e dati	Per la valutazione della sperimentazione si utilizzerà un approccio valutativo misto che integra metodi qualitativi e quantitativi. Con riferimento all'efficacia si intende adottare un approccio di tipo controfattuale con disegno sperimentale su ambiti e famiglie, così come disciplinato dal Decreto interministeriale del 10/01/2013 all'art. 9.5. Ad esso si affiancherà una valutazione partecipata per gli aspetti riguardanti il processo di implementazione. I dati che si utilizzeranno sono di fonte amministrativa, ossia il data set dell'INPS che raccoglie informazioni sui beneficiari a partire da: • le schede di monitoraggio della presa in carico dei beneficiari (nucleo familiare); • il questionario in ingresso e in uscita somministrato ai beneficiari adulti; • il questionario in ingresso e in uscita appositamente formulato per la compilazione da parte di bambini e adolescenti. Con riferimento alla valutazione di processo e di efficienza dei servizi si effettuerà un'indagine in profondità attraverso interviste ai referenti dei servizi sociali delle 11 città metropolitane e mediante la realizzazione di focus group che coinvolgeranno i responsabili dei servizi e degli ambiti, nonché la rete dei soggetti coinvolti nella sperimentazione.
Indicatori di risultato specifici del PON	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro, impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in una occupazione al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento.
Tempi, modalità di conduzione della ricerca e costi	La valutazione, avviata nel secondo semestre del 2015, si realizzerà nel corso del 2016. La valutazione è affidata ad un valutatore interno (ISFOL, ente in house del Ministero del lavoro); la stima dei costi verrà effettuata in una fase successiva, tenendo conto del costo del personale dell'ISFOL coinvolto nella valutazione, a valere sullo specifico progetto finanziato dal PON.
Modalità attraverso cui si assicura qualità della valutazione	Nell'ambito del Piano di valutazione sono stati individuati dei luoghi di coordinamento e di indirizzo all'interno dei quali verranno presentati e condivisi i metodi e i risultati della valutazione.

Scheda 2 - Valutazione delle misure di accompagnamento e di attivazione del SIA	
Oggetto della valutazione	L'oggetto della valutazione è costituito dalle misure di attivazione del SIA, che rappresenta l'estensione a tutto il territorio nazionale della sperimentazione condotta nel 2013-2015. Si tratta di un programma di inserimento sociale basato sulla messa a punto di percorsi d'inclusione sociale attiva in cui al trasferimento monetario è associato un progetto personalizzato di carattere multidimensionale, rivolto ai componenti della famiglia, con particolare attenzione ai minori.
Scopo e motivazioni della valutazione	Come per la valutazione della sperimentazione di cui alla scheda 1, l'obiettivo è raccogliere evidenza circa gli effetti prodotti dallo strumento di inclusione attiva sui nuclei familiari beneficiari. Si tratta di verificare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con i servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno del nucleo familiare beneficiario, tenuto conto dei diversi progetti di presa in carico, nonché l'eventuale effetto differenziale tra la sola concessione del beneficio economico e la concessione dello stesso accompagnata da una misura di attivazione. Si intende inoltre valutare il processo di implementazione e l'efficienza dei servizi nel dare attuazione allo strumento e nell'intercettare le fasce di popolazione di maggior bisogno.
Principali quesiti guida di interesse e criteri di valutazione	Nel valutare l'efficacia dello strumento si intende dare risposta alle seguenti domande di valutazione: 1. I Nuclei familiari beneficiari (sia coloro che hanno ricevuto il solo beneficio economico sia coloro che hanno ricevuto anche l'intervento di presa in carico mediante un progetto personalizzato) hanno migliorato la condizioni di disagio? 2. Il benefit economico ricevuto, indipendentemente dalla presa in carico, apporta o meno un miglioramento nelle condizioni economiche e sociali dei Nuclei? 3. L'intervento di presa in carico mediante un progetto personalizzato ha favorito il miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari rispetto al solo beneficio economico, ha migliorato la condizione reddituale e abitativa dei Nuclei, ha favorito l'ingresso nel mondo del lavoro/incentivato altre esperienze di attivazione individuale, ha aumentato il benessere dei bambini? 4. Quali sono gli strumenti posti in essere per una reale inclusione lavorativa? 5. Si rilevano effetti differenti rispetto ai diversi progetti personalizzati (modalità di presa in carico) e rispetto ai diversi impegni assunti dai servizi o dagli attori del terzo settore coinvolti? Con riferimento alla valutazione di processo e di efficienza le domande di valutazione sono così declinate: 1. Cosa è stato fatto per cercare di intercettare le fasce di popolazione in condizioni di maggior bisogno? Ciò che è stato fatto è stato sufficiente? Quali insegnamenti possono trarsi per aumentare il take up rate in futuro? 2. Quali elementi caratterizzano gli esclusi e i sospesi? 3. Quali modelli di implementazione degli interventi sono stati messi in atto? Quali i fattori di successo e le criticità? 4. Si rilevano inefficienze (ritardi, impegni disattesi) nell'erogazione dei Servizi, sull'andamento della spesa, sul monitoraggio?
Natura della ricerca	La valutazione è uno studio primario.
Approccio valutativo, metodi di indagine e dati	Per la valutazione dell'efficacia dello strumento per l'inclusione attiva si utilizzerà un approccio valutativo misto che integra metodi qualitativi e quantitativi. Con riferimento all'efficacia si intende adottare un approccio di tipo controfattuale con disegno sperimentale su ambiti e famiglie, così come disciplinato dal Decreto interministeriale di prossima pubblicazione. A tal fine si intende realizzare un'indagine campionaria sezionale e longitudinale sui beneficiari, attraverso l'utilizzo di questionari da somministrare con metodo PAPI e CATI. Sulla

	base dell'esperienza realizzata per la valutazione del SIA nelle 12 città più grandi, accanto ai questionari per gli adulti potranno essere realizzati strumenti di rilevazione ad hoc rivolti ai bambini e agli adolescenti, che permettano di registrare la loro valutazione del proprio stato di benessere ovvero altre modalità di consultazione dei minori. Su questo aspetto si ritiene inoltre utile prevedere il confronto con analoghe esperienze condotte a livello internazionale. Con riferimento alla valutazione di processo e di efficienza dei servizi si effettuerà un'indagine su un campione di ambiti attraverso la conduzione di interviste semi-strutturate ai responsabili dei servizi e mediante la realizzazione di focus group che coinvolgeranno i responsabili dei servizi, nonché i destinatari.
Indicatori di risultato specifici del PON	Partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro, impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in una occupazione al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento.
Tempi, modalità di conduzione della ricerca e costi	La valutazione si realizzerà nel corso del triennio 2016-2018. La valutazione verrà realizzata da un valutatore interno (ISFOL, ente in house del Ministero del lavoro). Per la realizzazione della survey sui beneficiari si ricorrerà all'affidamento ad una società esterna, che verrà individuata attraverso una procedura di evidenza pubblica. Per questa parte di campo si stima un costo pari a 400.000,00 euro. La stima complessiva dei costi verrà effettuata in una fase successiva tenendo conto del costo del personale dell'ISFOL coinvolto nella valutazione, a valere sullo specifico progetto finanziato dal PON.
Modalità attraverso cui si assicura qualità della valutazione	Nell'ambito del Piano di valutazione sono stati individuati dei luoghi di coordinamento e di indirizzo all'interno dei quali verranno presentati e condivisi i metodi e i risultati della valutazione. Per la valutazione del SIA si costituirà inoltre uno steering group ad hoc.
Altri soggetti coinvolti	Come disciplinato dal Decreto interministeriale di prossima pubblicazione, l'attività di valutazione verrà definita dal MLPS di concerto con il MEF secondo quanto previsto dal progetto di ricerca.

Scheda 3 - Valutazione della governance dei servizi sociali in rete	
Oggetto della valutazione	L'oggetto della valutazione è l'integrazione dei servizi in rete e i sistemi di governance. Nel PON Inclusion l'integrazione dei servizi sociali con le altre filiere amministrative (sanità, scuola, servizi per l'impiego) e la cooperazione tra tutti gli stakeholders delle politiche sociali, ai diversi livelli politico-amministrativi, è un aspetto cruciale per la riuscita delle azioni di contrasto alla povertà. D'altra parte l'Italia vanta una scarsa flessibilità nell'organizzazione della cooperazione e nell'integrazione dei servizi, e questa integrazione va rafforzata e migliorata.
Scopo e motivazioni della valutazione	La valutazione intende fornire evidenze circa la strutturazione e l'implementazione di modelli di integrazione tra servizi, i ruoli assunti dai diversi soggetti all'interno del sistema delle relazioni di rete e l'identificazione degli strumenti utilizzati per la governance del sistema, con una riflessione sul ruolo che il terzo settore sta svolgendo.
Principali quesiti guida di interesse e criteri di valutazione	La valutazione approfondirà le tipologie di reti, i ruoli assunti dai diversi attori e le forme integrazione e gli strumenti di governance, strutturandosi intorno alle seguenti domande: 1. Quali sono le strategie locali di offerta integrata dei servizi? 2. Con quali criticità e fattori di successo vengono implementate? 3. Che tipo di configurazioni di rete si vanno sviluppando a livello territoriale? 4. Quali sono le principali modalità di funzionamento delle reti? Quali strumenti si stanno utilizzando? 5. Quale ruolo sta sviluppando il terzo settore nelle reti? 6. Come funzionano le reti rispetto ai tempi di erogazione dei servizi? 7. Quale ruolo ha svolto il sistema produttivo nel suo complesso, sia con riferimento al rafforzamento della rete dei servizi sociali che alle misure di inserimento lavorativo?
Natura della ricerca	Si tratta di uno studio primario sul sistema delle reti attivate nell'ambito dell'implementazione del PON.
Approccio valutativo, metodi di indagine e dati	Si intende adottare un approccio basato sulla Social Network Analysis che, attraverso opportune tecniche di analisi strutturale, consente di ricostruire le relazioni che legano i soggetti della rete. Tale approccio si basa su dati raccolti attraverso analisi documentale, interviste mirate, individuali e di gruppo.
Indicatori di risultato specifici del PON	Network/reti/partenariati operativi ad un anno dalla creazione.
Tempi, modalità di conduzione della ricerca e costi	La valutazione si realizzerà nel biennio 2016-2017. La valutazione verrà affidata ad un valutatore interno (ISFOL, ente in house del Ministero del lavoro). La stima complessiva dei costi verrà effettuata in una fase successiva tenendo conto del costo del personale dell'ISFOL coinvolto nella valutazione, a valere sullo specifico progetto finanziato dal PON.
Modalità attraverso cui si assicura qualità della valutazione	Nell'ambito del Piano di valutazione sono stati individuati dei luoghi di coordinamento e di indirizzo all'interno dei quali verranno presentati e condivisi i metodi e i risultati della valutazione.

Scheda 4 - Valutazione del Programma Operativo Nazionale Inclusione

Oggetto della valutazione	L'oggetto della valutazione è il Programma Operativo Nazionale Inclusione nel complesso dei cinque assi in cui si articola. Il Programma rappresenta per l'Italia una novità nell'ambito delle politiche cofinanziate dai Fondi Strutturali, sia per i contenuti che lo caratterizzano, sia per il modello di governance delle policy in esso delineato. Il PON è fortemente incentrato sull'attuazione di interventi di contrasto alla povertà (SIA e marginalità estrema), in linea con i target fissati dalla strategia EU 2020. In aggiunta a ciò la valutazione riguarderà nello specifico le azioni di sistema volte a favorire la definizione di standard comuni in tema di interventi sociali innovativi, anche con riferimento a target specifici (azioni di sistema degli OI, Asse 3), nonché le azioni di sistema dirette a rafforzare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e azioni di assistenza tecnica all'Autorità di gestione.
Scopo e motivazioni della valutazione	L'obiettivo della valutazione del PON è raccogliere evidenza circa l'implementazione del Programma nel suo complesso al fine di verificare il raggiungimento dei target e migliorare i processi di attuazione on going. Si tratta in primo luogo di analizzare la strategia disegnata nel PON alla luce dell'evoluzione del contesto, per verificarne l'attualità. In secondo luogo si intende verificare l'avanzamento fisico e finanziario del Programma e quantificare gli indicatori di risultato, anche ai fini della valutazione del contributo del Programma al raggiungimento degli specifici obiettivi di Europa 2020. Per quanto riguarda le azioni di sistema, si intende valutare l'implementazione e l'efficacia degli standard di intervento messi in campo, anche con riferimento alle azioni volte a sviluppare modelli di intervento su specifici target (Asse 3). Infine si intende valutare la gestione complessiva del Programma con un focus sui seguenti ambiti: criteri di selezione delle operazioni, governance multilivello, sistemi informativi, azioni di assistenza tecnica, con riferimento particolare al sistema di sorveglianza, gestione e controllo.
Principali quesiti guida di interesse e criteri di valutazione	Le domande di valutazione sono strutturate intorno ai seguenti criteri: rilevanza, efficienza, efficacia. Con riferimento alla valutazione del Programma le domande si strutturano nel modo seguente: 1. La strategia disegnata nel Programma appare adeguata rispetto ai cambiamenti del contesto istituzionale, giuridico, economico sociale? 2. Quale è l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del Programma? Quali risultati si stanno producendo? 3. In che misura il Programma sta contribuendo al raggiungimento dei target di EU 2020? Con riferimento alla valutazione delle azioni di sistema (non oggetto di specifiche valutazioni), le domande sono così articolate: 1. Quale è il grado di diffusione degli standard elaborati? Quale l'efficacia? 2. I meccanismi di governance multilivello stanno funzionando? 3. Quale è il grado di implementazione dei sistemi informativi 4. Quale è l'operatività dei sistemi di controllo e gestione? 5. Quali modelli di intervento sono stati messi a punto? Quale l'efficacia osservata?
Natura della ricerca	Si tratta di uno studio primario sul sistema delle reti attivate nell'ambito dell'implementazione del PON.
Approccio valutativo, metodi di indagine e dati	Per la valutazione su utilizzeranno dati provenienti da diverse fonti in relazione ai diversi ambiti e criteri di valutazione: • Analisi documentale; • Sistema di monitoraggio; • Interviste mirate; • Focus group.

Indicatori di risultato specifici del PON	Amministrazioni coinvolte nella definizione di linee guida, prototipi e modelli che li utilizzano ad un anno dalla conclusione del progetto. Residenti nei territori in cui viene alimentato regolarmente il Casellario dell'assistenza, dopo sei mesi dalla conclusione dell'intervento e con riferimento alla principali prestazioni agevolate, sul totale dei residenti nei territori supportati. Uffici/unità organizzative coinvolte in progetti di miglioramento organizzativo che hanno introdotto nuove forme di organizzazione del lavoro o procedure a sei mesi dalla conclusione dell'intervento. Partecipanti alla formazione che hanno concluso il percorso. Amministrazioni pubbliche assistite nella programmazione ed esecuzione dei progetti sul totale delle Amministrazioni pubbliche direttamente coinvolte nella attuazione del Programma.
Tempi, modalità di conduzione della ricerca e costi	La valutazione del Programma verrà effettuata a partire dal 2017. La valutazione verrà affidata ad un valutatore esterno individuato attraverso procedura di evidenza pubblica. Il costo della valutazione è stimato indicativamente in euro 500.000,00. Una stima più precisa dei costi potrà essere effettuata in una fase successiva.
Modalità attraverso cui si assicura qualità della valutazione	Nell'ambito del Piano di valutazione sono stati individuati dei luoghi di coordinamento e di indirizzo all'interno dei quali verranno presentati e condivisi i metodi e i risultati della valutazione.

Tavola 7. Valutazioni in corso di definizione

TITOLO	OGGETTO E DOMANDE DI VALUTAZIONE
Valutazione degli interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora	Oggetto Il tipo di valutazione, l'oggetto e le relative domande, dovranno tener conto degli orientamenti contenuti all'interno delle Linee di indirizzo per il contrasto alla grande emarginazione adulta in Italia, approvate in Conferenza Unificata il 5 novembre 2015, nonché delle valutazioni previste da altri PO che intervengono su questo target (ad esempio il PON Metro e il PO Fead). In questa fase si possono ipotizzare, tra gli oggetti da valutare, i seguenti: - Modalità di intervento e meccanismi di implementazione delle azioni - Integrazione delle azioni tra i PON - Capacità di intercettare le persone in difficoltà da parte dei servizi Domande - Le azioni finanziate dai PO che intervengono su questo specifico target sono integrate in modo da ottimizzare risorse disponibili? - Quali sono le modalità di intervento messe in atto? - Qual è la capacità dei servizi di intercettare il target? - Le azioni finanziate hanno permesso alle persone in difficoltà di superare la condizione acuta di bisogno? - Qual è l'efficacia degli interventi preventivi nella fase di de-istituzionalizzazione delle persone a rischio di emarginazione?
Valutazione dei modelli di innovazione sociale	Oggetto - Modelli di intervento sociale innovativi sperimentati e valutati con approccio controfattuale - Efficacia comparata dei modelli sperimentati in relazione a diversi target - Ruolo del terzo settore
Valutazione della strategia di comunicazione	Oggetto - Strategia di comunicazione del PON (Piano di comunicazione) Domande - Quali sono stati i percorsi attivati dalla Adg per attuare la strategia di comunicazione? - Nell'ambito della strategia di comunicazione, cosa è stato fatto per intercettare i beneficiari ed i destinatari potenziali? - In che misura i beneficiari ed i destinatari sono consapevoli delle azioni cofinanziate e del ruolo dei fondi europei?

5. Il timing e il finanziamento delle attività di valutazione

In questa fase è possibile ipotizzare uno sviluppo delle valutazioni secondo il seguente calendario, che tiene conto della fase di operatività del Programma (2014-2020) e della scadenza del 31 dicembre 2022 stabilita nel Regolamento (UE) n. 1303/2013 (art. 114.2) per la presentazione alla Commissione, da parte dell'Adg, di una relazione che sintetizzi le conclusioni delle valutazioni effettuate durante il periodo di programmazione.

Tavola 8. Timing delle valutazioni

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
VEXA del PON Inclusione									
Valutazione della sperimentazione SIA in 12 grandi Comuni									
Valutazione delle misure di accompagnamento e di attivazione del SIA									
Valutazione della governance dei servizi sociali in rete									
Valutazione degli interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora									
Valutazione dei modelli di innovazione sociale									
Valutazione delle strategie di comunicazione									
Valutazione del PON Inclusione									

Per il finanziamento delle attività di valutazione si ricorrerà alle risorse a valere sugli Assi 1 e 2 del PON per quanto riguarda le valutazioni tematiche relative al SIA, e agli Assi 4 e 5 per le valutazioni di programma e per tutte le altre valutazioni tematiche. L'ammontare complessivo delle risorse destinate alla valutazione dovrà tenere conto, oltre che dei costi per l'acquisizione di servizi indicati nelle singole schede, anche del costo del personale dell'ente in house dedicato a tale attività, come da relativi Piani di attività.

In ogni caso, il costo complessivo delle attività di cui al presente Piano non potrà essere superiore allo 0,3% della dotazione finanziaria del Programma.

6. La strategia di comunicazione delle valutazioni

Come previsto dal Regolamento all'art. 54.4 (1303/2013), le valutazioni realizzate dovranno essere rese pubbliche al fine di garantire maggiore trasparenza circa i risultati raggiunti dai programmi e alimentare la riflessione ed il confronto con i diversi stakeholders.

Al tal fine l'Autorità di gestione si impegna a pubblicare i rapporti di valutazione in un apposito spazio sul sito del Ministero dedicato al PON, nonché a prevedere specifici momenti di discussione nelle sedi di sorveglianza - tecniche e politiche – e di confronto sui programmi, come il Tavolo dei Programmatori Sociali e il tavolo di coordinamento dell'Obiettivo Tematico 9, presieduto dalla medesima Direzione Generale in cui è incardinata l'Adg del PON.

Il Tavolo dei programmatori sociali è stato istituito nell'ambito del PON Inclusione allo scopo di assicurare un coordinamento permanente tra l'Amministrazione centrale titolare del PON e i responsabili regionali delle politiche sociali, a partire dalle misure attuate con i fondi della Programmazione 2014-2020, nell'ottica quindi di intervenire sulla *governance* di un processo finalizzato a ridurre l'eterogeneità delle prestazioni sociali nei territori.

Il tavolo di coordinamento dell'Obiettivo Tematico 9 intende garantire il confronto partenariale e promuovere sinergie e coerenza tra le azioni nazionali e regionali previste dall'Obiettivo Tematico 9, con particolare riferimento a quelle che nell'Accordo di Partenariato sono state definite "comuni tra i Programmi operativi" o "con struttura definita". A tal fine intende strutturarsi in modo da condividere, tra le diverse Autorità di Gestione responsabili dell'attuazione dell'Obiettivo Tematico 9, modalità comuni d'intervento, che possano intendersi come degli standard valevoli per tutti i programmi operativi che attuano tali interventi.

I rapporti di valutazione saranno pubblicati in accordo con il calendario delle singole valutazioni. Inoltre, i dati di monitoraggio sulle operazioni saranno disponibili sul portale OPENCOESIONE con aggiornamenti semestrali.

Per facilitare l'utilizzazione della valutazione e in accordo con le amministrazioni, potranno essere realizzati seminari territoriali di diffusione dei risultati, al fine di discuterne le implicazioni e migliorare la programmazione attuativa.

7. La governance del Piano di valutazione

7.1 La struttura di gestione: ruoli, funzioni e meccanismi di coordinamento

L'assetto organizzativo del Piano rappresenta la base per una corretta ed efficace gestione delle attività valutative in esso previste (vedi figura1). La *governance* complessiva viene assicurata da una struttura organizzativa connotata dall'interazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nel processo valutativo e si configura come un sistema organico e unitario di ruoli, funzioni e competenze. I soggetti coinvolti sono:

- il Responsabile del Piano di valutazione;
- il Gruppo di Coordinamento e di Pilotaggio del Piano di valutazione;
- i Gruppi di Pilotaggio delle singole valutazioni (Steering Group).

L'Autorità di Gestione individua un *Responsabile del Piano* il quale, con il supporto del Gruppo di Coordinamento e di Pilotaggio della Valutazione, avrà il compito di seguire e coordinare le attività e i rapporti tra valutatori interni ed esterni, e fra questi e l'Autorità di Gestione. Al Responsabile del Piano è affidata la definizione, l'attuazione ed eventuali integrazioni e/o modifiche al Piano di valutazione.

Il Responsabile del Piano in via prioritaria:

- presidia e coordina il Gruppo di Coordinamento e Pilotaggio della Valutazione;
- coordina la redazione del Piano di valutazione;
-
- promuove il periodico aggiornamento del Piano di valutazione;
- relaziona al Comitato di Sorveglianza, promuovendo la diffusione dei risultati della valutazione.

Il *Gruppo di Coordinamento e di Pilotaggio del Piano di Valutazione (d'ora in poi Gruppo di Coordinamento)* interviene nelle varie fasi del processo di definizione e di attuazione del Piano, in supporto al Responsabile del Piano. Tale Gruppo di Coordinamento ha il compito di orientare i processi valutativi che verranno intrapresi, esercitando funzioni consultive.

Il Gruppo è costituito da:

- Referente dell' Organismo Intermedio (OI) del PON;
- Referente PO FEAD;
- Referente Agenzia ANPAL;
- Rappresentanti dell'ANCI;
- Rappresentante della Commissione Politiche Sociali della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ;
- Referente Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP)- Dipartimento Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Gruppo di Coordinamento può operare attraverso sessioni plenarie o ristrette, pur mantenendo la rappresentatività delle principali componenti istituzionali. Nello specifico, il Gruppo riunito in *seduta plenaria* è chiamato a svolgere la funzione di pilotaggio del Piano con competenze esclusive d'indirizzo strategico del processo di valutazione, mentre l'attività di coordinamento viene affidata ad un *gruppo ristretto* al quale spetteranno funzioni più operative di supporto al Responsabile del Piano di valutazione. Il Gruppo di Coordinamento annualmente si relaziona al Comitato di Sorveglianza e ne recepisce gli indirizzi, con particolare riferimento alla definizione degli obiettivi delle singole valutazioni e alla definizione degli strumenti di rilevazione, che devono essere coerenti con la domanda di valutazione espressa dal Comitato.

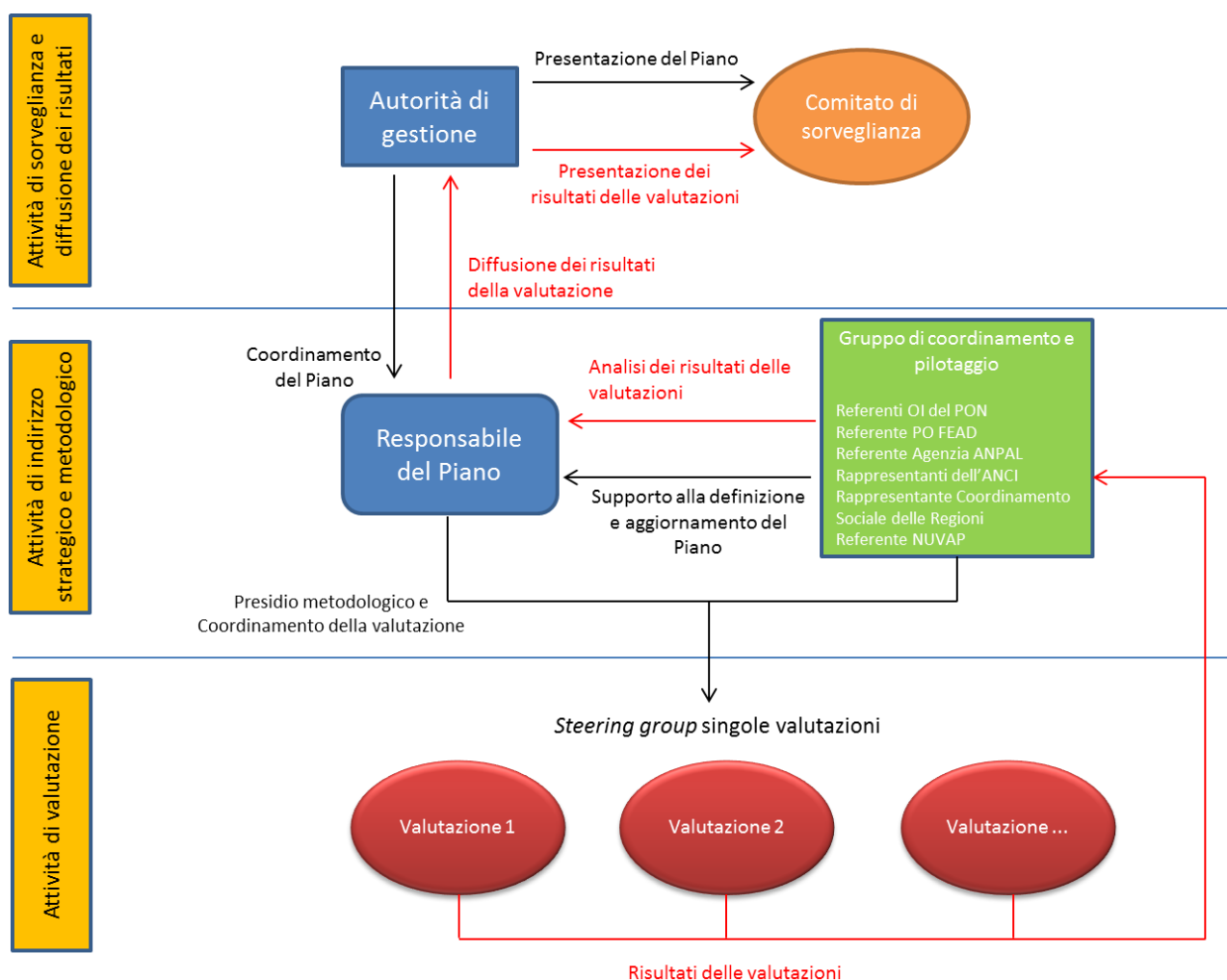
L'Adg garantirà, inoltre, il coinvolgimento del partenariato tramite confronti periodici sulla valutazione del Programma e la realizzazione dei processi finalizzati a favorire l'individuazione degli oggetti da valutare, la

rappresentazione delle esigenze conoscitive e valutative dei diversi partner e stakeholder coinvolti, la formulazione di domande valutative specifiche. In tal senso, nella definizione del Piano e nella discussione dei risultati delle valutazioni saranno adottate le modalità più utili per il coinvolgimento del partenariato e degli stakeholders, secondo quanto previsto dal Codice Europeo di condotta sul partenariato.

Al fine di garantire la qualità del processo ed elevati standard valutativi, il Gruppo di Coordinamento potrà istituire dei *Gruppi di Pilotaggio* delle singole valutazioni (*Steering Groups*), con funzioni di accompagnamento e presidio tecnico-scientifico delle valutazioni affidate ai soggetti incaricati.

La composizione dei Gruppi di Pilotaggio delle singole valutazioni viene definita in base alle competenze funzionali alla realizzazione dei singoli esercizi valutativi distintamente riferiti a specifiche tematiche, assicurando la prevalenza delle necessarie competenze tecnico-valutative. A seconda della tipologia e dei contenuti della valutazione, pertanto, tali Gruppi saranno costituiti da più soggetti scelti tra esperti di valutazione, esperti di settore e rappresentanti dei territori e delle amministrazioni interessate.

Figura 1. L'assetto organizzativo del Piano di valutazione



7.2 La modalità di coinvolgimento del partenariato

Conformemente a quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 1303/2013 e dal Codice europeo di condotta sul partenariato l'attività di consultazione di soggetti esterni da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha preso avvio già nella fase di predisposizione dell'Accordo di Partenariato e di preparazione del Programma Operativo, concretizzandosi in tavoli di concertazione e consultazioni pubbliche.

L'Autorità di gestione del Programma intende dare continuità alla partecipazione attiva del partenariato nelle diverse fasi del processo di valutazione, attraverso il periodico confronto nel Comitato di Sorveglianza, tra i cui compiti vi è l'approvazione del Piano di valutazione e la discussione dei risultati delle valutazioni realizzate.

L'Autorità di Gestione garantisce un'ampia partecipazione, non solo delle istituzioni ma anche di tutti i soggetti portatori di interessi o di conoscenze "rilevanti" sui temi della programmazione, nell'ambito del Comitato di Sorveglianza, assicurando la consultazione degli stessi sulle relazioni che sintetizzano le conclusioni delle valutazioni effettuate durante il periodo di programmazione. Al fine del pieno coinvolgimento del partenariato economico e sociale nella definizione e attuazione delle singole valutazioni, il Gruppo di Coordinamento annualmente si relaziona al Comitato di Sorveglianza e ne recepisce gli indirizzi.

In particolare, come previsto espressamente dal Codice europeo di condotta, il partenariato, come rappresentato nel Comitato di sorveglianza, sarà consultato in merito al rapporto finale di valutazione da presentarsi alla Commissione europea nel 2022.

8. La capacità valutativa

8.1 I soggetti coinvolti nelle attività di valutazione

Per quanto riguarda i soggetti coinvolti nelle attività di valutazione, come indicato dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 54.3, l'Adg si avvarrà di soggetti sia interni che esterni, nonché del personale interno all'Amministrazione stessa.

L'Adg assicurerà lo svolgimento delle valutazioni mettendo a disposizione 3 unità di personale, prevalentemente occupato nel coordinamento e nell'organizzazione delle attività valutative.

Per quanto riguarda i valutatori interni, l'Adg intende avvalersi dell'Isfol, ente di ricerca in house del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che vanta una specifica e consolidata *expertise* sui temi del monitoraggio e della valutazione del Fse. L'Isfol garantisce l'indipendenza funzionale rispetto all'Adg in quanto pur essendo vigilato dal Ministero del Lavoro, è un Ente nazionale di ricerca dotato di indipendenza di giudizio e autonomia scientifica. L'Isfol effettuerà le valutazioni tematiche previste nel presente piano, ossia quelle relative agli interventi degli Assi 1 e 2 (SIA e marginalità estrema) e dell'Asse 4 (governance dei servizi in rete).

La valutazione di Programma e la valutazione della strategia di comunicazione del PON saranno invece effettuate da un valutatore esterno, selezionato attraverso apposita procedura di gara. La scelta di affidare la valutazione di programma a un esperto esterno all'Amministrazione risponde all'esigenza di garantire una capacità valutativa adeguata rispetto all'intera gamma di interventi attuati e alla complessa *governance* del Programma. Questo costituirà per l'Adg lo strumento fondamentale per ricevere indicazioni di policy di cui avvalersi per identificare gli aspetti da modificare per una migliore attuazione del Programma. Come già detto, al valutatore esterno si è fatto ricorso per la valutazione ex ante del Programma.

Al fine di garantire la terzietà dei valutatori esterni, l'Adg sta valutando la possibilità di affidare la gestione dei loro contratti ad un'altra Divisione interna alla medesima Amministrazione.

Tavola 9. Oggetti e valutatori

OGGETTO	VALUTATORE
VEXA del PON Inclusione	Valutatore esterno
Valutazione della sperimentazione SIA in 12 grandi Comuni	Valutatore interno (ente in house)
Valutazione delle misure di accompagnamento e di attivazione del SIA	Valutatore interno (ente in house)
Valutazione della governance dei servizi sociali in rete	Valutatore interno (ente in house)
Valutazione degli interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora	Valutatore interno (ente in house)
Valutazione dei modelli di innovazione sociale	<i>Da definire</i>
Valutazione della strategia di comunicazione	Valutatore esterno
Valutazione del PON Inclusione	Valutatore esterno

8.2 La formazione per la valutazione

Nel Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) del MLPS, la Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali ha espresso, tra gli obiettivi di miglioramento da perseguire riguardo alla formazione del personale, la necessità di integrare le competenze dello stesso nelle materie specifiche dei Fondi strutturali anche sui temi della valutazione, che riveste un ruolo così strategico in questa programmazione.

A tale proposito, si auspica di potersi avvalere di azioni coordinate a livello centrale, tra le amministrazioni titolari di programmi nazionali, che esprimono fabbisogni comuni in materia di rafforzamento delle competenze sui temi del monitoraggio e della valutazione.

Al riguardo va segnalata l'iniziativa del Nuvap di estendere anche alle Amministrazioni centrali titolari di Programmi operativi nazionali la partecipazione alle attività seminariali della Rete dei Nuclei di valutazione, nell'ambito del progetto "Esercizi di Rete: un percorso di rilancio della Rete dei Nuclei".

Tali attività, alle quali partecipano sia l'Adg sia l'Isfol (in quanto soggetto coinvolto nella definizione del Piano e in singole valutazioni), rappresentano infatti un momento di confronto e di potenziale raccordo tra numerosi soggetti coinvolti a vario titolo in attività di valutazione.