



USER PRO.M.I.S.

LOG

Research
- Marketing
- Culture



WEBINAR

SAVE THE DATES!

EDIZIONE 2020

PRO.M.I.S.

PFN 2019





PRO.M.I.S.
Programma Mattone Internazionale Salute

PROGRAMMA DI FORMAZIONE NAZIONALE ONLINE

ProMIS

**Come collegare i progetti Europei alle azioni e ai programmi "locali".
L'importanza dell'attenzione alla fase "implementation"**

20 luglio 2020

Giada Li Calzi



Di cosa parliamo oggi



Strumenti culturali, manageriali e gestionali

La progettazione europea come metodo:
Input, output, outcome: e la scatola nera?

Implementazione e Monitoraggio

Le domande valutative
Cosa, Quanto, Come

Trasferibilità e scalabilità

“Implementation failure” - Declinazione



- Mancata o incompleta erogazione del servizio
- Erogazione di un servizio errato
- Erogazione di un servizio non standardizzato o non controllato

Un po' di storia: Monitoraggio, Valutazione nella Programmazione europea



anni 60	ottimismo della valutazione	Inizio della valutazione con i programmi di guerra alla povertà.	Nascono approccio positivista-sperimentale e quello pragmatista
anni 70	pessimismo dei programmi	Si hanno i primi effetti perversi delle politiche di welfare	Si rinnova l'approccio sperimentale e nasce quello costruttivista
anni 80	scomposizione dei programmi e pluralismo della valutazione	Si provano diverse policy (welfare, workfare) con att.ne a utilizzatori	Approccio pragmatista integrato da qualità. Costruttivista per analisi di implementazione delle politiche
anni 90	rimedi ai fallimenti delle Amministrazioni pubbliche (NPM - New Program Management)	Fiorire della valutazione della performance nella pubblica amministrazione	Sviluppo dell'approccio Pragmatista
anni 2000	rimedi ai fallimenti dei programmi (IE ed evidence based policy)	La evidence based policy. La politica basata sugli approcci positivi	Rilancio approccio positivista-sperimentale. Nuova valutazione basata sulla teoria e i metodi misti

Nel frattempo in Europa...
(Cicli di programmazione, da "Il monitoraggio per la valutazione", Mazzeo)

trattato di Maastricht (1986) e approvazione Atto Unico Europeo: Programmazione diviene strumento di coordinamento e riallocazione delle risorse e garanzia di controllo della spesa comunitaria.

1994-1999 - Sistemi di monitoraggio comuni e Sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS, gestito dall'IGRUE). "La mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio e di valutazione nel periodo 1994-1999 rende difficile trarne insegnamenti per il periodo 2000-2006".

2000-2006 - Revisione del sistema di monitoraggio precedente. La rilevazione passa ai beneficiari finali di ogni singola operazione progetto. Oltre al monitoraggio finanziario e fisico si introduce il monitoraggio procedurale. Destina una premialità a performance dei programmi.

Obbligo di definire e quantificare in fase di programmazione un sistema di indicatori di sorveglianza e si sviluppò una metodologia comune di monitoraggio rispetto ai tre ambiti ritenuti fondamentali (per tutti i fondi strutturali): fisico (realizzazione, risultato, impatto), finanziario (risorse), procedurale (attuazione e gestione, es.: bando, gara, collaudo). A livello nazionale fu realizzato Monitweb per la raccolta di tutti i flussi di monitoraggio in cui a fronte di una nuova serie di indicatori finalmente disponibili non corrispose, comunque, il necessario livello di completezza, congruenza e qualità dei dati (poiché l'alimentazione delle informazioni era discrezionale e non vincolante per le amministrazioni pubbliche).

2007-2013 - Sistema unico di gestione dei fondi strutturali (SFC2007): rappresenta il solo strumento di scambio di informazioni. Livello nazionale: adotta indicatori di realizzazione comuni (uno fisico e uno occupazionale), in funzione di un CUP, codice unico progetto per superare i problemi di incrocio e scambio di informazioni tra i vari sistemi di monitoraggio in uso alle diverse amministrazioni pubbliche regionali. La **guida Evaled** pone l'accento sugli indicatori di output: gli indicatori di impatto sono così definiti prescindendo dalle relazioni con gli output del programma, al di fuori del processo di monitoraggio e dei profili di responsabilità del programma. L'inefficacia così prodotta da questa distanza sta portando a una rifocalizzazione sui risultati dei programmi attraverso opportuni indicatori.

2014-2020 - (le sette innovazioni del metodo Barca)



Il processo implementativo



Nell'atto implementativo di un programma/policy sono ricomprese:
le principali teorie sottese
gli approcci,
le dimensioni di discrezionalità
i livelli di responsabilità coinvolti

Il processo implementativo va inteso dunque come
uno dei principali **risultati** del programma/policy

N. Stame: “spesso monitoraggio e valutazione sono confuse tanto che capita di leggere valutazioni di programmi che sono progettate come monitoraggi.

Manca totalmente l'idea che una valutazione:

- *debba riferire gli effetti agli obiettivi,*
- *debba esprimersi su effetti attesi e inattesi,*
- *possa proporre modifiche in base a ciò che ha valutato funzionare meglio.”*

Monitorare (per implementare) quali effetti e perché

I ragionamenti causali (se...allora)



Deduzione, Induzione, Abduzione

Per costruire un sistema di indicatori si possono attivare i tre processi per ricostruire tutte le dimensioni rilevanti a partire da alcuni indicatori delle stesse

acquistare un'auto...

Deduttivo	Induttivo	Abduttivo
Chiedere alla persona di specificare quali parametri considerano nel valutare l'acquisto di un'auto (fino a dare un peso agli indicatori)	Chiedere alla persona cosa fa di un'auto un buon acquisto	Chiedere alla persona di ricostruire la mappa delle dimensioni che ritiene rilevanti.
Da molti a uno	Da uno a molti	Da diversi a possibili
Indice: spaziosità Indicatori: spazio per i passeggeri, per i bagagli, spazio tra i passeggeri	Indice: sicurezza Indicatore: buoni freni	Spaziosità Estetica Maneggevolezza Consumi Emissioni

Ciclo del Programma – Costruzione degli indicatori



Processo di costruzione Indicatori	Processo di costruzione Programma
Definizione del concetto	Definizione obiettivo generale
Scomposizione del concetto in dimensioni Scelta dimensioni rilevanti	Scomposizione in obiettivi specifici e operativi
Costruzione della dimensione operativa	Definizione delle realizzazioni, risultati, impatti
Misurazione indicatori	Individuazione modalità misurazione di realizzazioni, risultati, impatti
Eventuale costruzione di un indice, in base al peso di ogni dimensione indicata sul concetto generale	Eventuale costruzione di un indice, in base al peso dei diversi sub-obiettivi sull'obiettivo generale



Indicatori: a che servono ?



Distingue tra indicatori di:

Impatti modifiche attese a delle macro grandezze di contesto che avevano generato il problema o il bisogno cui la politica di intervento intendere.

Indicatori dei mutamenti generati dal programma sull'intera società.

Risultati — legati al modo in cui il decisore definisce gli **obiettivi**

Outcome: Cambiamento prodotto dal programma o dall'intervento sui destinatari diretti

Realizzazioni **Output**: ciò che viene fatto dagli attuatori, corrisponde al prodotto della spesa (**Input**)

Processo — sequenze di attività poste in essere dagli attuatori nell'implementazione del programma

Sono distinzioni diffuse in tutte le valutazioni di programma che coinvolgono Fondi strutturali europei ma hanno valenza generale per aiutare il processo di programmazione e valutazione in ambito pubblico.

- ♦ **Multipli** (vogliamo svariate cose)
- ♦ **Contraddittori** (vogliamo cose differenti)
- ♦ **Vaghi** (per riuscire a trovare un accordo sul procedere ma lasciando margine per definire il cosa fare)

♦ **POM – Programme Outcome Monitoring**

♦ **PPM – Programme Process Monitoring**

Le principali **ragioni dell'opacità degli obiettivi** risiedono nei diversi *frame cognitivi* propri dei tanti attori implicati nelle politiche, dal fatto che esistono obiettivi e scopi diversi per le persone, i programmi e i gruppi coinvolti e questi obiettivi cambiano nel tempo. Nella costruzione degli indicatori, inoltre, andrebbe tenuto in conto anche una **goal free evaluation** in modo da potere rilevare qualunque mutamento ascrivibile direttamente all'intervento.

Teoria del Programma



Teoria del programma	
Teoria dell'implementazione	Theory of change (valutazione realista)
Rossi, Freeman e Lipsey	Pawson e Tilley
Definiscono questi tre ambiti di assunzioni :	Secondo la Valutazione realista la scatola nera non è vuota bensì è piena di gente che agisce soppesando vincoli e opportunità.
Program Impact Theory	Per affrontare la complessità bisogna avere una teoria della causalità adeguata per poterla aprire (da sequenziale a genetica =generativa) che abbia a che fare con i meccanismi che intervengono tra l'erogazione del servizio previsto dal programma e il verificarsi di risultati di interesse.
Program Process Theory	I precetti della sintesi realista:
	<ul style="list-style-type: none"> • non aggregare dati ma confrontare teorie • non basarsi su casi positivi ma soppesare anche quelli negativi • non imporre best practice come modello ma capire come avviene l'imitazione dell'esempio più appropriato.
Program Process Theory Organizational Plan	
Program Process Theory Service Utilization Plan	

Dal Programma al Monitoraggio e Valutazione



Se...allora	Program Impact Theory		POM – Programme Outcome Monitoring
Capacità del decisore di mettere in opera il complesso degli interventi previsti	Program Process Theory	Program Process Theory – Organizational Plan	PPM – Programme Process Monitoring
Capacità degli attuatori di produrre effettivamente i servizi ipotizzati		Program Process Theory – Service Utilization Plan	Organizational Functions Plan Monitoring Service Plan

Implementare trasferibilità/scalabilità



		Validità interna	Validità esterna
Densità causale	Programma semplice <ul style="list-style-type: none"> ◆ a>b ◆ Protocollo facilim. attuabile ◆ Traiettoria temp.le lineare 	Causalità sequenziale approcci: sperimentale, quasi sperimentale Eliminare statisticamente ipotesi rivali	Generalizzazione a casi simili (metodi che colgono le somiglianze) approcci: sperimentale, quasi sperimentale Eliminare statisticamente ipotesi rivali
	Programma complesso <ul style="list-style-type: none"> ◆ Causalità ricorsiva ◆ Discrezionalità ◆ Traiettoria temporale altalenante 	Causalità generativa , configurazioni Approcci: studio di caso complesso <ul style="list-style-type: none"> ◆ Process tracing ◆ Valutazione basata sulla teoria ◆ Valutazione realista Eliminare ipotesi rivali con metodo investigativo	Adattamento a casi diversi (metodi che colgono le differenze) Approcci: studio di caso complesso <ul style="list-style-type: none"> ◆ QCA ◆ Sintesi realista Eliminare ipotesi rivali con metodo investigativo

- Densità causale:** interventi variano da bassa ad alta densità a seconda che si passi da una tecnologia facilmente riproducibile alla necessità di innovare, da poche a molte transazioni, da poche a molte tentazioni/possibilità di fare altrimenti.
- Capacità implementazione:** è fallace assumere che i luoghi in cui vengono implementati i programmi abbiano una capacità amministrativa pari a quella dei Luoghi avanzati.
- Ragionevoli aspettative:** Si assume che un programma evolva secondo una traiettoria monotonicamente lineare. Invece a seconda dei tipi di programmi la curva della traiettoria può essere molto diversa (tipico problema di scatola nera e di bisogno di teoria).

Tutti questi esempi (Woolcock) mostrano che **con la generalizzazione aumentano i livelli di complessità**: si può pensare di generalizzare/**scalare** il risultato dei programmi semplici, nei programmi complessi si deve invece parlare di **adattamento**.



Il processo implementativo



Alla distinzione operata nel tempo tra **indicatori di monitoraggio (output)** e di **valutazione (outcome)** è corrisposta una netta separazione di responsabilità, con le amministrazioni responsabilmente coinvolte solo rispetto agli indicatori di monitoraggio (output) e di fatto de-responsabilizzate rispetto agli indicatori valutativi di outcome.

Da qui l'importanza di prevedere non tanto **meccanismi di regolazione** della fase implementativa, ma piuttosto di prospettare analisi sempre più indirizzate ai **meccanismi di funzionamento** delle amministrazioni sottesi ai processi implementativi, in grado di restituire sui reali processi, ricollegando funzionalmente le finalità del monitoraggio ai rinnovati livelli di responsabilità.

Challenges

An increasingly challenging demographic context, threatening the sustainability of health systems

A fragile economic recovery, limiting the availability of resources to invest in healthcare

An increase of health inequalities between and within Member States

An increase in the prevalence of chronic disease

General objectives

Improve the health of EU citizens and reduce **health inequalities**

Encourage **innovation in health** and increase **sustainability of health systems**

Focus on themes that address **current health issues** across Member States

Support and encourage **cooperation between Member States**

Specific objectives

Promote health, **prevent diseases**, and foster supportive environments for **healthy lifestyles**

Protect citizens from **serious cross-border health threats**

Contribute to innovative, efficient and **sustainable health systems**.

Facilitate access to **better and safer healthcare** for Union citizens

Operational objectives

Identify, disseminate and promote the up-take of evidence-based and good practices for **cost-effective disease prevention** and health promotion activities

Identify and develop coherent approaches and implement for **better preparedness and coordination in health emergencies**

Identify and develop tools and mechanisms at Union level to **address shortages of resources**, both human and financial, and facilitate the voluntary up-take of innovation in public health intervention and prevention strategies

Increase access to **cross-border medical expertise** and information for medical conditions of low prevalence, high specialisation or rare diseases

Facilitate the application of research results and **developing tools towards** quality healthcare and patient safety

Examples of expected results

Increased use of **evidence-based practices** in Member States

Integrated coherent approaches in Member States preparedness plan, **improved surveillance and response to cross-border health threats**

Increased **sustainability of health systems**

Creation of **European Reference Networks**, for example on rare diseases

BUDGET:

€449.4 million
(2014-2020) to support

- Cooperation projects at EU level
- Actions jointly undertaken by Member State health authorities
- The functioning of non-governmental bodies
- Cooperation with international organisations

PROGRAMMING AND IMPLEMENTATION

on the basis of Annual Work Programmes through calls for grants and tenders*

MONITORING AND REPORTING

Annual implementation reports to European Parliament & Council; mid-term review in 2017

1. Promote health, prevent diseases and foster supportive environments for healthy lifestyles

- 1.1 Risk factors such as use of tobacco and passive smoking, harmful use of alcohol, unhealthy dietary habits and physical inactivity
- 1.2 Drugs-related health damage, including information and prevention
- 1.3 HIV/AIDS, tuberculosis and hepatitis
- 1.4 Chronic diseases including cancer, age-related diseases and neurodegenerative diseases
- 1.5 Tobacco legislation
- 1.6 Health information and knowledge system to contribute to evidence-based decision-making

2. Protect Union citizens from serious cross-border health threats

- 2.1 Additional capacities of scientific expertise for risk assessment
- 2.2 Capacity-building against health threats in Member States, including, where appropriate, cooperation with neighbouring countries
- 2.3 Implementation of Union legislation on communicable diseases and other health threats, including those caused by biological and chemical incidents, environment and climate change
- 2.4 Health information and knowledge system to contribute to evidence-based decision-making

3. Contribute to innovative, efficient and sustainable health systems

- 3.1 Health Technology Assessment
- 3.2 Innovation and e-health
- 3.3 Health workforce forecasting and planning
- 3.4 Setting up a mechanism for pooling expertise at Union level
- 3.5 European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing
- 3.6 Implementation of Union legislation in the field of medical devices, medicinal products and cross-border healthcare
- 3.7 Health information and knowledge system including support to the Scientific Committees set up in accordance with Commission Decision 2008/721/EC

4. Facilitate access to better and safer healthcare for Union citizens

- 4.1 European Reference Networks
- 4.2 Rare diseases
- 4.3 Patient safety and quality of healthcare
- 4.4 Measures to prevent antimicrobial resistance and control healthcare-associated infections
- 4.5 Implementation of Union legislation in the fields of tissues and cells, blood, organs
- 4.6 Health information and knowledge system to contribute to evidence-based decision-making

Le pratiche di valutazione osservano gli stessi oggetti? Li osservano tutti?



Nell'APQ sono specificate le due classi di interventi che danno luogo a due differenti scenari di valutazione.

Legge di stabilità

Prima classe di interventi

Adeguare i servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità)

- a) miglioramento della qualità e quantità dei servizi per l'istruzione, per la salute e per la mobilità.
- b) monitoraggio della rete dei servizi delle aree interne, delle diverse soluzioni individuate per garantirne l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità dei servizi stessi, valutando lo specifico

impatto delle nuove normative su tali Regioni, Enti locali ed Enti pubblici, assumono l'impegno, nel rispetto delle rispettive responsabilità di missione, a renderli permanenti qualora risulti positiva una valutazione dell'efficacia, condivisa dal livello ministeriale, anche al fine di riorientare la distribuzione delle risorse ordinarie su nuovi modelli organizzativi emergenti dall'attuazione della Strategia, finanziabili con le risorse rinvenienti dai risparmi degli eventuali disinvestimenti di cui sia emersa l'evidenza

Fondi europei

Seconda classe di interventi Politiche di sviluppo.

- 1. tutela del territorio e comunità locali;
- 2. valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- 3. sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- 4. risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- 5. saper fare e artigianato.

Quali indicatori?



Indicatori collegati ai "5 fattori latenti di sviluppo".

Trasferimento della Ricerca (...alle attività produttive)

definizione	Principi di base osservati	Concetto della tecnologia riformulato	Prova sperimentale e del concetto	Validazione in laboratorio del concetto	Validazione tecnologia in ambiente rilevante	Dimostrazione nell'ambiente rilevante	Dimostrazione nell'ambiente operativo	Sistema completo e qualificato	Successo operazioni di missione
TRL	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ricerca di base		Ricerca (industriale)			Sviluppo (industriale)			
	(Ricerca di base)		Ricerca tecnologica e applicata			linee pilota, azioni di validazione precoce dei prodotti, capacità di fabbricazione avanzata			

Bibliografia

Mazzeo Rinaldi F., (2012) *Il monitoraggio per la valutazione*, Milano, FrancoAngeli

Bezzi, C., Cannavò L., Palumbo M. (2010)

Costruire indicatori nella Ricerca Sociale e nella Valutazione, Milano, FrancoAngeli

Stame N., (2016)

Valutazione pluralista. Milano, Franco Angeli

a cura - (2007) *Classici della valutazione*. Milano, Franco Angeli

Stern E. (2016)

La valutazione di impatto. Una guida per committenti e manager preparata per Bond. Milano, Franco Angeli