



Provincia di Padova  
Servizio per la sicurezza dei Cittadini

Commissione Europea  
Ufficio EuropeAid



Progetto URB-AL  
L'impatto della pianificazione urbana nella prevenzione del crimine

# **MANUALE DI VALUTAZIONE**

**Aprile 2005**

## INDICE

1. INTRODUZIONE .....	1
2. COS'È LA VALUTAZIONE.....	2
2.1 LA VALUTAZIONE COME FASE DEL PROJECT CYCLE MANAGEMENT PCM .....	2
2.2 I CRITERI PER LA VALUTAZIONE DI UN PROGETTO .....	3
2.3 LE STRATEGIE PER LA VALUTAZIONE DI UN PROGETTO .....	3
3. I MOMENTI DELLA VALUTAZIONE .....	4
3.1 LA VALUTAZIONE EX ANTE .....	4
3.2 LA VALUTAZIONE IN ITENERE .....	4
3.3 LA VALUTAZIONE EX POST.....	4
4. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO COME OBIETTIVO NEL PROGETTO URBAL.....	6
4.1 INDICATORI SULLA CRIMINALITÀ.....	6
4.2 INDICATORI SUGLI INTERVENTI .....	6
5. LA VALUTAZIONE DEL PROGETTO URBAL .....	7
5.1 INDICATORI DI EFFICACIA .....	7
5.2 INDICATORI DI EFFICIENZA .....	7
5.3 INDICATORI DI PERFORMANCE .....	8

## 1. Introduzione

La Provincia di Padova ha aderito al Programma della Commissione Europea URB-AL – Rete 14 presentando un progetto intitolato “L’impatto della pianificazione urbana sulla prevenzione al crimine”, cui hanno aderito la Provincia di Treviso, la Provincia di Malaga, la Municipalità di Valparaiso, il Governo della città di Buenos Aires, la Municipalità di S. Joaquin, FLACSO (Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales) e la Municipalità di Chorillos.

Il programma Urbal – Rete 14 è nato con lo scopo di migliorare le strategie di prevenzione alla criminalità, dal momento che la criminalità urbana è un fenomeno dilagante nei Paesi partner, basandosi sullo studio di interventi già realizzati nelle città coinvolte e sullo scambio di esperienze.

Lo scopo del progetto presentato dalla Provincia di Padova, della durata di due anni, è creare legami duraturi tra i partner, studiandone le strategie di prevenzione alla criminalità, i progetti già realizzati e confrontandoli tra loro per poter poi creare un “Manuale delle buone pratiche” da utilizzare per Progetti futuri.

Il progetto Urbal contiene, tra le sue attività, due diversi tipi di valutazione:

- la valutazione di impatto, che costituisce l’obiettivo del progetto e l’oggetto della ricerca, e riguarda le iniziative locali di prevenzione della criminalità tramite il disegno urbano realizzate dai partner negli ultimi 10 anni;
- la valutazione di efficacia, efficienza e performance, che riguardano il progetto Urbal e che sono necessarie per esprimere, alla sua conclusione, un giudizio complessivo sul suo andamento.

Per evitare le possibili confusioni, anche a causa della mancanza di definizioni univoche di valutazione da parte della letteratura scientifica, questo documento contiene una spiegazione generale di cosa intendiamo per valutazione, quali sono i principali tipi di valutazioni e quali sono state applicate nel progetto Urbal.

## 2. Cos'è la valutazione

In estrema sintesi, la valutazione può essere considerata come uno strumento che permette di misurare un determinato risultato rispetto a dei parametri prefissati.

La sua funzione<sup>1</sup> è quella di fornire un giudizio il più oggettivo possibile ai soggetti che devono intraprendere una determinata azione, per comprendere ad esempio qual è la modalità migliore di realizzazione per produrre effetto, o per comprendere se e come questa ha funzionato, o per sviluppare ulteriori azioni che discendono dalla prima. La valutazione può avere un ruolo verso un programma o un servizio, sostenendo la decisione in merito alla sua prosecuzione, modifica o interruzione.

Analizzando le diverse fasi di un progetto, programma, o iniziativa, si rileva quindi che la valutazione può intervenire in diversi momenti (prima, durante e dopo), per misurare diversi aspetti (efficienza, efficacia, performance, impatto).

### 2.1 La valutazione come fase del Project Cycle Management

Secondo la Commissione Europea<sup>2</sup>, un progetto consiste in una serie di attività finalizzate a realizzare obiettivi specifici entro un determinato periodo di tempo e con un budget predefinito.

A supporto di questo strumento di sviluppo, la Commissione ha pubblicato, nel 2004, la nuova versione del Project Cycle Management (PCM), un "manuale di istruzioni" rivolto a chi si occupa di progetti europei.

Secondo il PCM, il progetto si può suddividere in fasi: la *programmazione*, l'*identificazione*, la *formulazione*, l'*implementazione*, la *valutazione* e la *certificazione*.

Durante la *programmazione*, viene analizzata la situazione a livello nazionale e locale per identificare problemi, costrizioni e opportunità che il progetto potrebbe richiamare. Lo scopo è di identificare gli obiettivi principali e le priorità locali per le attività, e inoltre di fornire una struttura di programmazione rilevante e utile in base alla quale identificare e preparare i programmi e i progetti. Durante l'*identificazione* vengono chiarite le idee, vengono verificate la loro rilevanza e fattibilità, e viene fatto una proposta di spesa. Lo scopo della *formulazione* è di confermare la rilevanza e la fattibilità del progetto che si ha in mente. In questa fase si prepara un disegno dettagliato del progetto, incluso il management, il coordinamento e un piano finanziario. Lo scopo dell'*implementazione* invece è eseguire le attività previste gestendo in modo efficiente le risorse disponibili, e fare un report su ciò che viene eseguito. E' prevista la fase di *valutazione* del progetto, on-going o completato, la più sistematica e obiettiva possibile, del suo disegno, dell'implementazione e dei risultati. Lo scopo della *certificazione* è di verificare un'attività, in capo ad un determinato soggetto, sulla base di affidabili parametri e di fornire una garanzia indipendente al destinatario dell'attività che quanto dichiarato da chi ha compiuto l'attività corrisponda al vero.

---

<sup>1</sup> Vedi Bezzi C., *La Valutazione*, disponibile sul sito [www.valutazione.it/testi.htm](http://www.valutazione.it/testi.htm).

<sup>2</sup> La definizione usata in questo paragrafo è liberamente tratta da EuropeAid Cooperation Office, 2004, *Project Cycle Management Guidelines*, Aid Delivery Methods, vol.1, disponibile al sito: [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm).

## 2.2 I criteri per la valutazione di un progetto

La valutazione è utile per esprimere un giudizio sul valore di un'azione, sulla base di criteri predefiniti e standard espliciti di riferimento che sono:

- l' **efficacia**, cioè la capacità di un progetto di raggiungere l'obiettivo assegnatogli entro limiti assunti come accettabili;
- l' **efficienza** che verifica la capacità del programma di raggiungere gli obiettivi prestabiliti con il minor uso di risorse possibili (tempi e costi) e valuta la possibilità che altri interventi ottengano gli stessi effetti a costi inferiori, oppure con gli stessi costi, ma registrando maggiori effetti positivi;
- la **performance** che misura lo sviluppo del progetto in base alle attività, ai costi e ai tempi, cioè un giudizio sui risultati che tiene conto dell'efficacia e dell'efficienza;
- l' **impatto** che misura le conseguenze del progetto sul territorio.

## 2.3 Le strategie per la valutazione di un progetto

Secondo il GAO (United States General Accounting Office) esistono quattro tipi di strategie e disegni di valutazione.

La prima strategia è l'indagine su un campione della popolazione in cui calcolare l'incidenza di un fenomeno, la distribuzione e l'interrelazione tra eventi naturali. La misurazione di questi indici può essere fatta una volta (*cross-sectional*) oppure più volte (*panel survey*), a seconda che si voglia una descrizione della popolazione in uno o più momenti.

La seconda strategia è il *caso studio* per avere una descrizione analitica di un evento, processo, di una istituzione o di un programma. Si può indagare su un singolo caso avente determinate caratteristiche quando la valutazione richiede di calcolare l'inferenza tra il caso e un grande gruppo, oppure su un caso multiplo quando si vogliono comprendere cause ed effetti di un comportamento. Alcune volte questo genere di strategie non produce risultati che si possono statisticamente estendere all'intera popolazione.

Una ulteriore strategia di valutazione può essere l'*esperimento in campo* (*field experiment*) in cui si confrontano gli outcomes di un gruppo di persone esposte ad un programma (i casi) con un altro gruppo di non esposti (i controlli). Le persone possono essere assegnate all'uno o all'altro gruppo o in maniera casuale, (*true experiment*) o in base alle caratteristiche che possiedono (*non equivalent comparison group design*). A questo genere appartiene anche la valutazione *prima-dopo* in cui la popolazione o il gruppo oggetto di studio viene analizzato prima e dopo l'esposizione al programma e i risultati ottenuti vengono confrontati.

Infine un'ultima strategia può essere l'utilizzo di dati disponibili già acquisiti per esempio attraverso questionari auto-compilati, o da indagini già compiute.

### **3. I momenti della valutazione**

L'attività di valutazione avviene in tre momenti: la valutazione **ex-ante** all'inizio del progetto, la valutazione **in-itinere** nel mezzo e la valutazione **ex-post** alla fine. Ognuna affronta una serie di questioni specifiche relative alla validità di politiche, programmi, progetti.

#### **3.1 Valutazione ex-ante**

Il primo momento di valutazione corrisponde alla fase antecedente l'implementazione del progetto e costituisce la base per la preparazione dei progetti, aiuta i decisori a scegliere tra programmi e progetti alternativi, fra diverse modalità di esecuzione. In questo periodo vengono fornite indicazioni sulla rilevanza della strategia e degli obiettivi proposti e sulla coerenza dell'intervento, più specificamente vengono delineati i costi, i tempi, le attività gli autori del progetto, che devono essere rispettati, gli output e gli outcome che devono essere prodotti affinché alla fine il progetto risulti efficace ed efficiente.

In questa fase il soggetto attuatore si interroga su quale metodo di valutazione sia più opportuno utilizzare per valutare le conseguenze della realizzazione del progetto sul territorio.

#### **3.2 Valutazione in itinere**

La seconda fase corrisponde al momento di realizzazione del progetto e rappresenta lo strumento di gestione "ongoing" di politiche, programmi, progetti.

In particolare, in questa fase è possibile verificare se il progetto sta seguendo l'iter prefissato per raggiungere i suoi obiettivi, se i soldi sono spesi secondo la previsione di budget.

Questa valutazione permette di sapere se c'è qualcosa che non funziona correttamente e permette all'attuatore del progetto di correggere e risolvere i problemi prima che danneggino l'intero progetto.

#### **3.3 Valutazione ex-post**

La terza fase della valutazione avviene alla conclusione del progetto ed è espressione del giudizio complessivo di un intervento giunto a conclusione, studia se e come il progetto abbia raggiunto gli obiettivi prefissati, evidenzia i fattori di successo e di insuccesso e gli adeguamenti necessari per le azioni future, la sostenibilità dei risultati ed eventualmente il suo impatto. In questa fase si attua la valutazione finale di efficacia, efficienza e performance del progetto e la valutazione d'impatto. Vengono quindi misurati tutti gli indicatori creati nella seconda fase.

Con la valutazione di efficacia si verifica come le attività svolte nell'ambito del progetto hanno consentito ai beneficiari di acquisire i vantaggi previsti, se sono state sviluppate tutte le attività previste; con quella di efficienza si verifica la qualità e quantità delle attività realizzate in relazione al costo sostenuto per la erogazione e se il budget previsto è stato rispettato; con quella di performance si fa una valutazione generale del progetto sulla base delle altre valutazioni.

La valutazione di impatto verifica quali sono state le conseguenze sui destinatari o nell'area di intervento. La terza e ultima fase del progetto è dunque il momento conclusivo, il momento cioè in cui si verifica cosa è stato effettivamente compiuto.

## **4. La valutazione di impatto nel progetto URBAL**

Lo scopo del progetto URBAL è quello di effettuare una valutazione di impatto sugli interventi in ambito di prevenzione alla criminalità già attuati e conclusi dai singoli partner nel passato. Questa valutazione d'impatto si basa sull'analisi della situazione prima e dopo l'intervento, attraverso due Macro Indicatori:

- Indicatori sulla descrizione del territorio:
  - caratteristiche geografiche
  - caratteristiche socio-demografiche
  - caratteristiche economiche
  - stato della sicurezza nel territorio amministrato
- Indicatori sugli interventi

I partner devono riferirsi ad progetti con esito positivo e progetti con esito negativo implementati e conclusi tra il 1998 e il 2003. E' stato scelto questo periodo di cinque anni per vedere il comportamento in un arco di tempo abbastanza lungo, e fino al 2003 perché si presume che quei progetti siano già stati valutati e si possa quindi misurare l'impatto (Vedi Allegato 1).

### **4.1 Indicatori sulla descrizione del territorio**

Con questa serie di indicatori si vuole conoscere la situazione dell'area amministrata, il contesto in cui sono stati implementati i progetti, dal punto di vista geografico per capire le caratteristiche morfologiche, dal punto di vista socio-demografico ed economico per conoscere la struttura della popolazione, il grado di cultura e il grado di occupazione per settori economici. Infine sono richieste informazioni sullo stato della sicurezza, non solo in termini di percentuale di crimine ma anche di Forze dell'Ordine presenti e strutture e/o servizi presenti, per capire come e da chi viene affrontato il problema criminalità. Per quanto riguarda i dati sui fenomeni criminali, viene richiesto il tasso per 1000 abitanti, per poter confrontare i dati provenienti da tutti i Paesi partners, per il periodo 1998-2004 per analizzare il trend dei vari crimini indicati, se il numero è aumentato o diminuito nel corso del decennio, se in concomitanza con i progetti eseguiti.

### **4.2 Indicatori sugli interventi**

Gli indicatori sugli interventi raccolgono informazioni relative a obiettivi, costi e tempi dei mini-progetti, sia con esito positivo che negativo, riguardanti l'impatto del disegno urbano e prevenzione della criminalità e uso di tecnologie per la prevenzione alla criminalità.

La fase in cui vengono compilati questi indicatori è molto importante perché essi sono indispensabili per analizzare come il progetto è stato realizzato, il suo impatto nel territorio. Questo genere di informazioni è necessario per la predisposizione di studi futuri.



## 5. La valutazione del progetto URBAL

Oltre alla valutazione di impatto, che è lo scopo del progetto Urbal, il progetto stesso è soggetto a valutazione di performance, efficacia ed efficienza. Per questo è stata predisposta una griglia di valutazione che deve essere compilata in itinere e alla fine del progetto per poter verificare se tutti i punti previsti sono stati rispettati.

La griglia è suddivisa in tre parti (una per ogni macro-indicatore), ognuna delle quali contiene dei micro-indicatori per ogni azione prevista, (Vedi allegato 2).

### 5.1 Indicatori di Efficacia

Nella griglia di efficacia per ogni action sono specificate le attività previste e i relativi prodotti. Alla conclusione di ogni attività si deve compilare la griglia in base alle attività svolte e agli output effettivamente prodotti; dopo il primo e il secondo anno si confronta l'atteso con il previsto e in base a confronto si valuta l'efficacia.

### 5.2 Indicatori di Efficienza

La griglia di efficienza contiene per ogni attività i costi previsti suddivisi per costo al giorno, viaggio, attrezzatura e altri costi/servizi. Di volta in volta nel corso del progetto devono essere riportati i costi effettivi.

Nel creare la griglia degli indicatori di efficienza, si sono presentate difficoltà in relazione al calcolo delle Risorse Umane, eccetto per i costi per diem.

Il problema è che è impossibile calcolare le spese effettive per le Risorse Umane per attività, dal momento che le spese totali per mese comprendono diverse voci: l'importo netto, le spese sociali (INPS, NAIL), le tasse (IRPEF). Alcune di queste voci vengono pagate mensilmente (per esempio l'ammontare netto); altre voci vengono pagate con frequenza minore (per esempio ogni tre mesi o una volta l'anno), ed è molto difficile calcolare l'esatta spesa sostenuta alla fine di ogni attività del progetto.

Solamente alla fine dell'anno è possibile conoscere esattamente quanto è stato speso da ogni partners per le Risorse Umane, quando cioè le varie attività sono già state eseguite.

Per questa ragione gli indicatori di efficienza sono stati costruiti come segue:

- Risorse Umane

L'efficienza delle spese è calcolata come costo totale alla fine del primo e del secondo anno. Questo è possibile perché ad ogni partner è chiesto di fornire alla fine di ogni anno un rapporto finanziario sulle spese sostenute. Dal momento che non ci sono attività sviluppate tra i due anni (eccetto per le attività di gestione e mainstreaming), è possibile valutare l'efficienza delle attività del primo anno e del secondo anno separatamente

- Altre voci

Per tutte le altre spese invece, si può ricorrere alla voce budget, così è possibile verificare l'efficienza di ogni attività al suo termine.

La griglia di valutazione è costruita in base alle singole attività, senza la voce Risorse Umane. Alla fine del primo e del secondo anno verrà dedicata una parte specifica alle spese per le Risorse Umane.

### **5.3 Indicatori di Performance**

La performance in questo progetto viene misurata dal confronto tra il "previsto" e il "realizzato". Nella griglia è riportato, per ogni attività, quale Partner deve svolgerla, le date di inizio, di fine e della durata, i costi. Tutte queste informazioni devono essere confrontate con quello che è effettivamente avvenuto. Per quanto riguarda i costi, non in tutte le action sono specificati perché, sono difficili da calcolare quando riguardano il lavoro "umano", come è stato spiegato negli indicatori di efficienza.