

programmazione e che la sua realizzazione sia possibile (tecnicamente e finanziariamente dato un vincolo temporale);

- queste condizioni (assieme a quelle sulla concreta realizzabilità, tecnica e finanziaria, dato un vincolo temporale) possono essere appurate da un'analisi di fattibilità che attesti tempestivamente le caratteristiche di coerenza, appropriatezza, priorità rispetto alla programmazione, individui le zone di incertezza (fornendo le informazioni per dirimere preliminarmente eventuali alternative) e i percorsi (istituzionale, amministrativo, partenariale, finanziario) che occorre attivare per renderlo realizzabile;
- lo studio di fattibilità per essere utile e inserito nel ciclo progettuale dovrà avere due caratteristiche: a) essere realizzato in tempi stretti (massimo 5-6 mesi); b) fornire non solo tutte le risposte necessarie a valutare convenienza e opportunità/utilità del progetto (analisi della domanda, analisi finanziaria, analisi della gestione e del funzionamento e così via) ma anche spingersi, sul piano della fattibilità tecnico-amministrativa, fino a definire un percorso e uno stato di definizione assai vicini (il più vicino possibile) al progetto preliminare.

Se queste condizioni si realizzassero il quadro della programmazione e il collegamento necessario programmazione-progettazione potrebbe trarne notevole giovamento. Infatti:

- se lo studio di fattibilità diventa uno strumento più agile (e concentrato nel tempo) un'amministrazione potrebbe avviare il ciclo del progetto su un numero più elevato di opere individuate come coerenti rispetto alla propria programmazione operativa;
- queste opere potrebbero essere portate, in media, ad uno stato di progettazione preliminare in tempi relativamente brevi (6-9 mesi, sommando al tempo dello studio di fattibilità quello necessario a portare gli esiti dello studio a un livello di progettazione preliminare) e con costi relativamente più contenuti;
- l'insieme di questi progetti, tutti valutati e tutti a un livello di progettazione almeno preliminare, potrebbero costituire un parco di progetti coerenti e istruiti all'interno del quale l'amministrazione potrà operare scelte più consapevoli e, per di più, già organicamente innestati nel ciclo di progettazione tecnico-amministrativa in senso stretto (in pratica il progetto si

appare importante intanto cominciare a definire alcuni aspetti in termini generali e verificare poi l'ambito di possibile variabilità.

troverebbe nelle condizioni di essere inserito nella “programmazione triennale” delle opere pubbliche dell’amministrazione competente).

Si tratta, in conclusione, di linee di riforma assai semplici e che sono tutte dentro l’attuale quadro normativo. Impongono, se condivise, uno sforzo tecnico e amministrativo per definirle nel dettaglio, metterle in campo e per praticarle. E se questo fosse possibile farlo in tempi brevi l’obiettivo del miglioramento della capacità di progettare delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo e gli interventi da attuare per conseguirlo troverebbero un terreno assai concreto su cui operare anche in vista del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

V.2.3 1.a capacità di misurare, valutare e apprendere

Il percorso intrapreso per accrescere la capacità di misurare, valutare e diffondere conoscenza sulle azioni finanziate dalle politiche aggiuntive e sui loro effetti vede coinvolte molte istituzioni e amministrazioni regionali e centrali che hanno responsabilità nell’attuazione delle politiche di sviluppo. Questo sforzo è finalizzato ad aumentare la trasparenza dell’azione pubblica nei confronti dei cittadini e delle loro rappresentanze; a suscitare e sostenere un dibattito informato sullo sviluppo; a consentire agli operatori e alla collettività in generale di apprendere dall’esperienza e dai risultati delle scelte fatte²⁶. Un primo risultato di questo sforzo è già visibile nell’atteggiamento delle amministrazioni centrali, delle Regioni e dei loro partner, nella riflessione collettiva, focalizzata sull’apprendimento dall’esperienza, che ha portato alla costruzione dei documenti preliminari per la programmazione 2007-2013: il Documento Strategico Preliminare Nazionale, DSPN, e il Documento Strategico per il Mezzogiorno, DSM.

Nel corso dell’ultimo anno il sistema si è concentrato sul consolidamento delle attività volte a disporre di statistiche di qualità, di analisi mirate e di ricerche valutative da utilizzare nell’attuazione delle politiche in corso e nella definizione del Quadro Strategico Nazionale del prossimo ciclo di programmazione comunitaria.

Al contempo, nel corso del 2005, attenzione è stata dedicata a diffondere l’informazione prodotta, trasferire le conoscenze nell’azione amministrativa e

Progressi
verso la
trasparenza

²⁶ Una panoramica delle attività già in corso nel 2004 è presentata nei paragrafi V.4-V.5 del Rapporto del DPS (2004).

accrescere la consapevolezza collettiva della necessità di investire risorse per il miglioramento della capacità di misurare e valutare. La crescente utilizzazione delle informazioni che è possibile cogliere sia nel dibattito, sia all'interno del sistema degli operatori delle politiche di sviluppo indica che lo sforzo di aumentare e diffondere informazioni sui territori, sull'attuazione e sui risultati delle politiche sta cominciando a conseguire risultati e conferma che esso risponde ad esigenze diffuse.

Traguardi
da
raggiungere

Ovviamente, restano ancora traguardi da raggiungere: innanzitutto, va intensificata l'osservazione sul campo di progetti completati o in avanzata fase di completamento, come vanno lanciate nuove valutazioni di programma in itinere ed ex post per disporre di maggiori elementi sui risultati raggiunti. Inoltre, è necessario rafforzare il sistema di monitoraggio, e vanno superati limiti e rigidità metodologiche e istituzionali, come l'orientamento ancora tutto interno alla pubblica amministrazione dei processi valutativi. Solo di recente, infatti, i processi valutativi si stanno aprendo all'apporto di soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Infine, la diffusione delle conoscenze dipende molto dal grado di maturità della cooperazione istituzionale, poiché l'esistenza di una rete forte di operatori è condizione essenziale per passare dalla disponibilità di informazioni al loro utilizzo.

Progressi e
traguardi nei
sistemi di
monitoraggio
delle politiche
di sviluppo

Il monitoraggio delle politiche di sviluppo – vale a dire l'attività di raccolta sistematica di dati e informazioni lungo la fase di attuazione delle politiche pubbliche – riveste un ruolo di primo piano nella capacità delle amministrazioni di misurare e valutare. La complessità dei sistemi di monitoraggio delle politiche di sviluppo, derivante dalla convivenza di molti soggetti istituzionali con diverse esigenze informative, richiede in taluni casi un monitoraggio complessivo dello strumento, in altri la raccolta di informazione, fine dei progetti finanziati dalle politiche. I sistemi di monitoraggio implementati sono il sistema Monit riguardante i progetti finanziati con il QCS 2000-06, il più recente sistema di monitoraggio degli APQ delle Intese Istituzionali di Programma (entrambi i sistemi raccolgono informazione a livello di progetto), il progetto Conti Pubblici Territoriali e il monitoraggio aggregato per strumenti finanziati dal FAS. Anche se con gradi diversi di completezza, le informazioni contenute in tutti i sistemi di monitoraggio hanno cominciato ad essere diffuse con elaborazioni per gli utenti (si pensi ad esempio alla costruzione di tabelle standard con i dati provenienti da Monit, o il contenuto informativo dell'Appendice a questo Rapporto) e pertanto hanno cominciato ad essere utilizzate dalle amministrazioni centrali e regionali a fini conoscitivi (anche ad esempio dai

ricercatori esterni responsabili delle valutazioni intermedie nell'ambito dell'intervento cofinanziato dall'Unione Europea).

Al progresso registrato nel monitoraggio degli interventi pubblici, non si accompagna ancora un loro sufficiente utilizzo per analisi valutative e nel processo decisionale.

La
misurazione
del contesto

Accanto al monitoraggio delle politiche finanziate è proseguita l'attività di misurazione del contesto attraverso informazioni statistiche territoriali sempre più articolate, finalizzate ad essere di sostegno alle politiche di sviluppo. Nel corso del 2005, oltre all'aggiornamento della banca dati indicatori di contesto, all'anticipazione dei conti economici regionali e alle stime degli occupati residenti e dei disoccupati per sistema locale del lavoro – che rappresentano alcuni tra i prodotti principali della collaborazione tra Dipartimento e Istat per la produzione di statistiche a sostegno delle politiche di sviluppo²⁷ – sono state avviate le attività metodologiche che porteranno alla disponibilità di nuovi indicatori (nel 2006 e nel 2007) sull'evoluzione dei comportamenti sociali e dei territori, e misure del servizio pubblico idrico²⁸.

Misurare la
qualità dei
servizi
pubblici

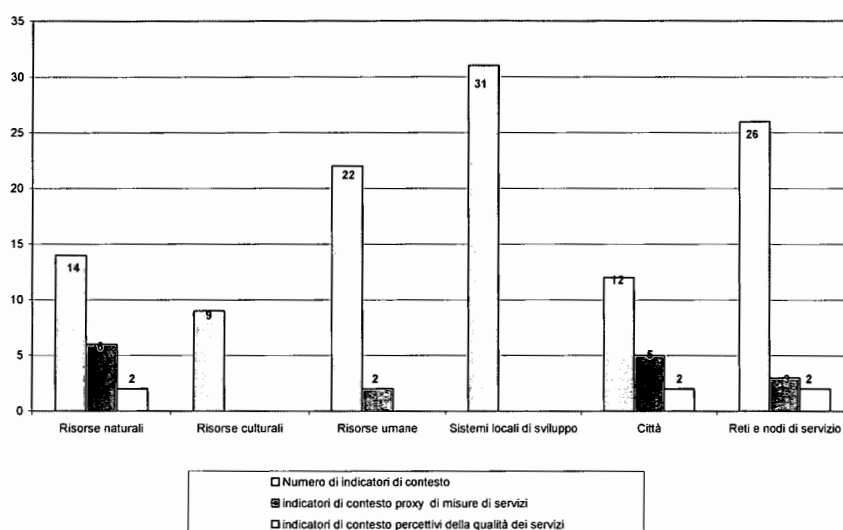
Le analisi valutative dei risultati conseguiti e le scelte strategiche nazionali e comunitarie che stanno emergendo per il prossimo ciclo di programmazione indicano anche la necessità di ampliare la disponibilità di indicatori territoriali in direzione della misurazione della disponibilità, accesso e qualità dei servizi pubblici. Attualmente la banca dati indicatori di contesto contiene un numero molto limitato di indicatori che approssimano misure di servizi (intorno al 14 per cento di tutti gli indicatori) e oltre un terzo di questi sono misure percettive della disponibilità o qualità del servizio (cfr. fig. V.2). L'impegno a allargare il campo di conoscenza anche alla misurazione del livello di disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi nei diversi territori risponde intanto a un principio di tutela dell'uguaglianza, ma anche all'esigenza, espressa dall'insieme degli operatori delle politiche di sviluppo,

²⁷ Per una descrizione dei principali prodotti della convenzione con l'Istat per migliorare l'offerta di statistiche territoriali si veda il sito web del Dipartimento.

²⁸ La nuova convenzione stipulata tra Dipartimento e Istat prevede tra i suoi prodotti principali l'aggiornamento del censimento sulle acque, la produzione di indicatori regionali di disagio sociale, l'aggiornamento della banca dati "Health for all" contenente informazioni con dettaglio provinciale su salute e servizi sanitari e la costruzione di una banca dati (INCIPIT) territoriale che raccolga informazioni relative alle risorse culturali, turistiche, naturali e sulle produzioni tipiche di qualità.

di misurare l'efficacia e l'utilità delle politiche sulla base dei miglioramenti nella disponibilità e qualità di beni e servizi collettivi ²⁹.

Figura V.2 - NUMERO DI INDICATORI REGIONALIZZATI DISPONIBILI NELLA BANCA DATI, DI CUI INDICATORI CHE MISURANO SERVIZI O PERCETTIVI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI - SITUAZIONE A FINE 2005



La banca dati degli indicatori di contesto per le politiche di sviluppo è disponibile sul sito web dell'Istat; insieme ai valori degli indicatori in serie storica, disponibili per la disaggregazione NUTS2 e elaborati anche per macroaree, regioni Obiettivo 1 e totale nazionale, sono fornite informazioni sulle definizioni e le fonti. Alcune elaborazioni di confronto tra regioni e macroaree geografiche sono presentate nell'Appendice al Rapporto e sono disponibili nel bollettino "Numeri del Sud" sul sito web del Dipartimento.

Fonte: elaborazioni DPS.

La sfida
dell'utilizzazione
dell'informazione:
la diffusione delle
statistiche

La consapevolezza che la semplice disponibilità di statistiche territoriali non è però sufficiente a rendere più informate le decisioni pubbliche ha portato a investire nel corso del 2005 nella diffusione di tale informazione statistica e nella promozione di strumenti che facilitino l'utilizzo degli indicatori da parte delle amministrazioni. Primi risultati di questa attività sono l'affiancamento della disponibilità della banca dati indicatori di contesto sul sito dell'Istat con la diffusione sul sito del Dipartimento di un bollettino "Numeri del Sud" di commento ad ogni aggiornamento della banca dati indicatori di contesto; la partecipazione a seminari e a gruppi di lavoro anche internazionali sull'utilizzo di statistiche territoriali (evaluation network della CE e working group del Territorial Development Policy Committee dell'OCSE); lo scambio di esperienze con altri Paesi (Polonia e Repubblica Ceca). Al contempo

²⁹ I tentativi di affinare la banca dati "Indicatori di contesto" e di renderla uno strumento sempre più adeguato alle analisi delle politiche di sviluppo incontrano difficoltà dovute sia alla non disponibilità di informazione sia al

La valutazione per una maggiore efficacia, responsabilità e democraticità dell'azione pubblica

sono state avviate altre iniziative a sostegno della diffusione quali la realizzazione di pagine dedicate all'informazione statistica territoriale prodotta sia sul sito del Dipartimento sia dell'Istat, il coinvolgimento della Rete dei nuclei di valutazione e verifica, il sollecito a utilizzare l'informazione statistica prodotta nelle riflessioni con le amministrazioni centrali e regionali per la definizione dei documenti strategici del nuovo ciclo di programmazione comunitaria.

La valutazione di programma — la ricerca sui risultati dell'azione pubblica finalizzata a fornire spiegazioni e ad esprimere giudizi su quanto accaduto — costituisce un insieme di attività, processi, metodi, pratiche fondamentali per l'apprendimento e per la responsabilità delle amministrazioni. Le amministrazioni hanno bisogno di apprendere quali sono le conseguenze delle loro azioni sui cittadini e le imprese: è necessario, cioè, che esse, insieme ai partner sociali ed economici, apprendano dall'esperienza. Inoltre, è sempre più avvertita la necessità che le amministrazioni possano rendere conto alla collettività della propria azione. La valutazione, pertanto, ha potenzialmente un ruolo importante sia nell'aumento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, sia nell'aumento del grado di democraticità delle politiche.

Avanzamenti diffusi in un sistema decentrato

L'aumento di consapevolezza dell'importanza della valutazione, l'orientamento metodologico, il maturare di processi istituzionali (il consolidamento del ruolo dei Nuclei di valutazione e della loro rete), la spinta della società civile hanno prodotto una certa effervescenza sia nella produzione, sia nell'utilizzazione delle valutazioni. Si tratta di un processo decentrato e necessariamente policentrico, di cui si da qui conto solo di alcuni tra gli avanzamenti.

La disponibilità di valutazioni non è sufficiente perché siano utilizzate

Anche in questo campo si è diffusa la consapevolezza che la mera disponibilità di informazioni (per esempio quelle contenute nei rapporti di valutazione), anche di buona qualità, non è sufficiente perché esse siano effettivamente utilizzate nel dibattito e nelle decisioni. E' indispensabile, invece, costruire meccanismi istituzionali che favoriscano sia la diffusione, sia la stessa utilizzazione delle informazioni.

Oltre ad intensificare le attività di orientamento, ricerca e di costruzione istituzionale già consolidate, è stata colta l'opportunità offerta dal lancio delle attività preparatorie per la programmazione 2007-2013 per innescare processi di riflessione

Valutazione e ricerca
a supporto della
programmazione
2007-2013

valutativa, con il sostegno dell'UVAL e di numerosi Nuclei di valutazione, e per utilizzare le valutazioni disponibili o in corso di completamento, che, comunque, già forniscono alcune indicazioni, lezioni e informazioni utilizzabili.

Questo processo ha costituito un test sulla capacità delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzare la conoscenza a disposizione. Il processo ha beneficiato sia dei risultati delle valutazioni disponibili (valutazioni intermedie dei Programmi Operativi e del QCS e primi risultati degli aggiornamenti delle valutazioni intermedie), sia di attività tese a coagulare e diffondere conoscenze provenienti dalle valutazioni intermedie, da studi e da ricerche valutative svolte in ambiti diversi rispetto al quadro richiesto dai regolamenti comunitari (soprattutto i cinque seminari tematici finora realizzati),³⁰ sia, ancora, di una riflessione collettiva sui risultati conseguiti. Il primo passo di questo processo è stata, infatti, una riflessione sui risultati dell'esperienza di programmazione e attuazione, che ha reso esplicita la conoscenza implicita delle amministrazioni e si è appoggiata sul materiale disponibile (valutazioni intermedie, studi *ad hoc*, dati di monitoraggio). Tra i progressi osservati si deve rilevare che la discussione sugli orientamenti da dare all'azione futura, anche laddove si prefigurano discontinuità significative, si basa sull'esame critico di quanto prodotto finora. Su questa base è risultato anche più costruttivo l'avvio del confronto con il partenariato, che ha potuto restituire in questo contesto la ricchezza delle sue conoscenze. I due documenti strategici collettivi, DSPN e DSM, incorporano con molta chiarezza gli esiti di questa riflessione; meno maturi nell'esplicitare e utilizzare la conoscenza sembrano invece essere i documenti Strategici Regionali.

Nuovi soggetti
entrano nei
processi
valutativi

Sono da registrarsi ulteriori avanzamenti anche nelle attività già in corso: innanzitutto, nei processi valutativi relativi agli interventi cofinanziati dall'Unione Europea tramite i Fondi strutturali, che si sono aperti al contributo di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione e, anche al suo interno, ad una discussione più estesa ed esplicita. Tale apertura è importante da due punti di vista: da una parte, inserire soggetti che hanno una visione diversa dell'intervento o che possiedono una

³⁰ I seminari hanno costituito un'occasione di confronto basata sulla conoscenza accumulata tramite ricerche valutative e studi. Si sono concentrati, rispettivamente, su *Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo* (Roma, 7 luglio 2005); *Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo* (Roma, 11 luglio 2005); *Risorse naturali e culturali come attrattori* (Roma, 28 settembre 2005); *Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità* (Rimini, 17-18 ottobre 2005) e, infine, *Ambiente e Energia per lo Sviluppo sostenibile* (Roma, 11 novembre 2005). I materiali sono disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp.

conoscenza concreta dell'attuazione porta un contributo di conoscenza prezioso alle attività di valutazione. Dall'altra parte, tale apertura costituisce un primo passo nella trasformazione della valutazione da pratica intra-amministrativa (la cui funzione è essenzialmente quella di trasferire informazioni da un livello amministrativo all'altro, in particolare di informare i finanziatori dell'intervento su quanto fatto dagli attuatori nazionali) a pratica democratica, in cui gli attori riflettono sui propri ruoli e sui risultati conseguiti e l'azione di sviluppo viene esposta allo scrutinio pubblico. Molte Autorità di Gestione dei Programmi Operativi e quella del Quadro Comunitario di Sostegno avevano già coinvolto attuatori, partner sociali, economici ed istituzionali e altri soggetti (per esempio, in qualche caso, l'Università) nell'espressione delle domande di valutazione nel 2004. Questo processo è continuato durante il 2005: da segnalare come l'Autorità di Gestione del QCS abbia integrato le parti sociali nel garantire la qualità del lavoro di ricerca per la valutazione intermedia del QCS, tramite la partecipazione di un loro rappresentante nello Steering Group. Non bisogna tacere i limiti che ancora persistono: in alcuni punti del sistema non è ancora completamente interiorizzata la capacità di distinguere tra legittimi punti di vista degli attori, da considerare nell'analisi e nei giudizi, ed evidenza empirica raccolta e vagliata dal valutatore.

Domande più circoscritte per una conoscenza approfondita sul campo

Da segnalarsi anche che la fase dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie dei Programmi Operativi ha fatto registrare un ulteriore avanzamento nella comprensibilità e potenziale utilità delle valutazioni: invece di disperdere le energie nel tentativo di studiare nella loro interezza grandi programmi complessi, operanti su territori estesi e disomogenei, le ricerche valutative per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie si sono concentrate su un numero limitato di domande circoscritte. In alcuni casi, a queste domande specifiche è stato comunque necessario aggiungere analisi complessive, soprattutto su richiesta di alcuni partner in particolare della Commissione Europea, che richiede ai valutatori di restituire una visione di insieme. Nonostante ciò, si registra anche qui una maturazione del sistema. Un numero limitato di domande valutative circoscritte e ben definite consente di concentrare le ricerche e approfondirle attraverso indagini di campo, necessarie per comprendere quali meccanismi sono innescati o captati dall'azione pubblica. In questo contesto, i valutatori dipendono meno dalle informazioni prodotte dalla pubblica amministrazione e possono creare conoscenze originali.

La conduzione diretta di ricerche valutative

Tale avanzamento ha trovato un supporto metodologico nell'attività del Sistema Nazionale di Valutazione per l'Obiettivo 1, che ha proseguito nel suo compito istituzionale di accrescere la solidità metodologica delle valutazioni intermedie. Nel 2005 è stato finalizzato un ulteriore modulo di Linee Guida, focalizzato su metodi di ricerca sul campo e sulle fonti disponibili, al fine di fornire agli operatori del sistema (committenti, gestori e fruitori delle valutazioni) gli strumenti necessari perché le ricerche valutative possano restituire informazioni su quanto avviene sul territorio, invece di dipendere eccessivamente sulle informazioni fornite dalla Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, di focalizzarsi eccessivamente sui processi amministrativi.³¹

Si sono verificati primi casi di attività valutative condotte direttamente da organismi della Pubblica Amministrazione a livello sia regionale, sia centrale. Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania ha infatti redatto il rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia del Programma Operativo Campania 2000-2006.³² In questo compito, il Nucleo si è avvalso di ricerche valutative tematiche affidate a soggetti esterni alla Regione. Inoltre, una parte dell'aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 è condotta internamente al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, e segnatamente dall'UVAL.³³ La Pubblica Amministrazione comincia, quindi, ad assumere direttamente la responsabilità di osservarsi criticamente e di restituire ai suoi partner istituzionali e sociali e alla collettività nel suo complesso i risultati delle proprie riflessioni, perché entrino nel dibattito insieme alle altre fonti di conoscenza e, soprattutto, ai contributi degli osservatori esterni. Perché questi compiti valutativi svolti direttamente producano risultati utili, è necessario prestare un'attenzione particolare alla terzietà sostanziale del soggetto chiamato ad osservare criticamente l'operato pubblico, e quindi all'architettura istituzionale in cui la valutazione è condotta.

³¹ Sistema Nazionale di Valutazione (2005). *Linee guida per l'impostazione e l'aggiornamento delle valutazioni dei Programmi Operativi Ob.1 2000-2006. Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa - Modulo VI*. Al Modulo è allegato un catalogo elettronico delle fonti statistiche.

³² Il rapporto è disponibile sul sito della Regione Campania: www.regione.campania.it.

³³ L'UVAL è responsabile dell'analisi sull'impatto macroeconomico del programma e di un'analisi complessiva sul QCS. Al valutatore indipendente del QCS Obiettivo 1, inoltre, sono state affidate sei ricerche valutative su temi cruciali per la riflessione per il prossimo periodo di programmazione. I temi sono: sviluppo rurale, formazione continua, società dell'informazione, interventi immateriali nei PIT, ricerca e trasporti.

Lo sviluppo di una
domanda autonoma
di valutazione

Forse ancora più rilevanti, nell'interesse dello sviluppo di una capacità di valutare autonoma, sono la prosecuzione e l'ottenimento di risultati di ricerche valutative decise in autonomia e non in risposta ad obblighi legislativi. E' il caso dello studio sulla dispersione scolastica lanciato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della conclusione del primo rapporto della rassegna sui risultati delle valutazioni del prestito d'onore, di un primo rapporto sui risultati nelle politiche della ricerca, della ricostruzione e del giudizio sulle politiche del turismo,³⁴ e dei numerosi casi di studio sui Progetti Integrati Territoriali (PIT) condotti a cura di diversi gruppi di ricerca. Sono, poi, state avviate nuove ricerche valutative, per esempio sui contratti di programma (sempre basata su casi di studio) ed è prossima la conclusione di una ricerca sulle azioni organizzate di sviluppo locale. Sottoporre a valutazione anche interventi per cui questo non è obbligatorio,³⁵ significa che gli attori percepiscono, e decidono di soddisfare, esigenze conoscitive autonome, e risponde all'obiettivo di diffondere pratiche e metodi della programmazione comunitaria (tra cui la valutazione, appunto) nella pratica ordinaria di governo dell'economia e del territorio. L'esperienza stessa delle valutazioni intermedie degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea, e in particolare la valutazione del QCS Obiettivo 1 2000-2006, ha mostrato che, perché le valutazioni abbiano senso, è necessario assumere come oggetto le azioni pubbliche nel loro complesso, al di là degli steccati definiti dalle fonti di finanziamento.

V.3 Lo sviluppo delle capacità e il miglioramento delle competenze: strategie e strumenti

Le "Borse di
ricerca" post
Master NUAL

A partire dai primi mesi del 2006, 19 diplomati dei 4 Master NUAL (Master attivati dal Dipartimento in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso un concorso di idee aperto a tutte le Università del Paese e poi selezionati da un comitato composto da esperti nazionali e provenienti da università estere)³⁶ realizzeranno 19 progetti di ricerca su tematiche riguardanti lo sviluppo (da essi stessi proposto e discusso con le Università che hanno realizzato i Master) operando per un anno presso diversi enti e strutture tecnico-amministrative

³⁴ Vedi riquadri X:X

³⁵ La valutazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea, invece, è prescritta dai regolamenti comunitari.

³⁶ Si rimanda, per maggiori dettagli, al par.V.5.3 del Rapporto annuale 2004.

impegnate in vario modo e a vario titolo nelle politiche di sviluppo (rete dei nuclei e singoli nuclei di valutazione, amministrazioni regionali, strutture territoriali di amministrazioni centrali, agenzie di sviluppo, soggetti del partenariato socio economico). Il progetto di ricerca viene realizzato armonizzandolo e adattandolo al concreto operare dell'ente "ospitante" nelle politiche di sviluppo, configurando quindi un'attività che più propriamente si può definire di ricerca-lavoro, nella quale cioè i diplomati dei Master NUVAL avranno la possibilità di mettere in campo e auspicabilmente anche in pratica le competenze acquisite. Faranno tutto questo fruendo di una borsa di studio annuale messa a disposizione dal Dipartimento (Laboratorio del Dipartimento) e da una serie di enti che hanno dato fiducia e contribuito a questa operazione (Confcommercio, Fondazione Cariplo, Sviluppo Italia, Rete dei Nuclei).

Master NUVAL

Questa dei Master Nuval e dei diplomati dei Master avviati a mettere in pratica le loro competenze nel corpo vivo delle politiche di sviluppo, pur con tutti i limiti di un'iniziativa largamente sperimentale e che è venuta costruendosi e consolidandosi mentre si svolgeva, è una piccola storia di successo che, per una volta, vale la pena di raccontare, pur brevemente, perché ha al suo interno molti elementi significativi e utili anche riguardo al tema più ampio e più difficile del miglioramento delle competenze per la Pubblica Amministrazione.

Si tratta infatti di un progetto di formazione specialistica attuato attraverso una serie di sperimentazioni e di innovazioni i cui principali elementi possono essere indicati nei seguenti:

- il *rapporto dialettico e cooperativo fra amministrazione pubblica e il sistema universitario*, nel perseguire, insieme, obiettivi condivisi;
- il *procedimento aperto e trasparente attraverso il quale si tende all'eccellenza dell'offerta formativa selezionando le proposte migliori e le competenze tecnico scientifiche maggiormente in grado di garantirla*;
- la *promozione di forme di cooperazione e quindi di integrazione scientifica e didattica fra diverse Università* (i Master Nuval sono stati ideati, progettati e implementati da più università riunite in consorzi) il che determina (e ha determinato in questo caso), un'interazione culturale e progettuale molto intensa, fra nuclei di docenti e ricercatori appartenenti a comunità scientifiche differenti, finalizzata a individuare percorsi formativi basati sulle migliori esperienze didattiche e di ricerca delle singole università;

- la chiarezza nel *definire gli obiettivi specifici dell'attività formativa e nel disegnare, a tal fine, il quadro delle competenze che si intende costruire* (in questo caso “figure di sistema in grado di coordinare e gestire processi di programmazione e valutazione di politiche pubbliche per lo sviluppo”) dando così modo e possibilità (ma anche vincolo di risultato) alle strutture formative di attivare un’offerta specialistica, rivolta non alla formazione di esperti generici, bensì di professionisti con spiccate competenze nei campi della programmazione e valutazione delle politiche;
- la conseguente necessità, per rispondere a questi requisiti, *di progettare e attuare percorsi formativi necessariamente interdisciplinari*, incentrati su mix compositi di insegnamenti teorici e applicazioni operative, di modelli di valutazione quantitativi e metodi e strumenti di valutazione qualitativa, di tecniche di programmazione economica e tecniche e stili di scrittura di documenti e rapporti in ciò superando i tradizionali steccati disciplinari della formazione accademica e non, e sperimentando forme di integrazione di approcci teorici e metodologici diversi;
- *premiare il merito* dei beneficiari / utenti dell’azione formativa e basare quindi ancora su procedure selettive (agili, ma al tempo stesso rigorose, come, ancora, nel caso in questione) il collegamento fra chi dimostra maggiori capacità e impegno e il mondo del lavoro, in questo caso il mondo delle amministrazioni e degli enti impegnati nelle politiche di sviluppo.

Le lezioni apprese in questo piccolo però effettivo caso di progetto formativo (ricerca dell’eccellenza attraverso cooperazione, integrazione, multidisciplinarietà, selezione, premio del merito) sono quindi tante e significative e impongono riflessioni urgenti tanto nel valutare gli insuccessi del passato (il non tenere conto sufficientemente o affatto di tali lezioni è alla base delle difficoltà nel conseguire risultati adeguati nelle attività volte a creare direttamente, attraverso azioni formative, le capacità che mancano in tanti pezzi dell’amministrazione pubblica) quanto però anche nell’indicare le linee che devono marcare l’azione per il futuro³⁷.

³⁷ Non è il caso qui di approfondire gli aspetti relativi alla domanda di attività volte a migliorare le competenze delle pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo. Domanda che è sia rilevante sia esplicita (ovvero consapevole) e che investe diversi fronti a) il primo è proprio quello dell’adeguamento progressivo delle competenze tecniche di chi già opera nelle politiche di sviluppo; b) poi quello della preparazione e dell’orientamento di nuove leve di operatori tecnici qualificati e specializzati per le politiche di sviluppo; c) infine, trasversale ed essenziale ai primi due, quello del disegno delle nuove competenze necessarie, dei contenuti specifici di tali competenze, dei saperi e delle conoscenze che ne sono alla base, delle tecniche e degli strumenti più adeguati per far fronte alle nuove esigenze dello sviluppo.

Se, come è stato dimostrato, è possibile conseguire risultati positivi anche in tempi relativamente contenuti, è opportuno quindi lavorare per formare direttamente le competenze che mancano nelle pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo. Nel 2005 il Dipartimento si è già mosso in tale direzione. Ha avviato e realizzato molteplici iniziative di formazione per gli operatori delle politiche di sviluppo, secondo un modello di formazione che tende all'eccellenza attraverso la progettazione di percorsi formativi specifici, supportata e alimentata da programmi di ricerca e di sperimentazione innovativa tesi all'approfondimento di metodi, strumenti, procedure, analisi qualitative e quantitative delle politiche di sviluppo³⁸.

Sempre nel 2005 il Dipartimento ha attivato pienamente il Laboratorio per le politiche di sviluppo. Il Laboratorio, come centro di competenze e di approfondimento sulle politiche di sviluppo, ha svolto attività seminariali, ha già assunto un ruolo e una funzione di rilievo anche sotto il profilo di un'offerta formativa specialistica e di alto livello qualitativo (cfr. Riquadro AE).

³⁸ Fra queste iniziative, realizzate in autonomia o nel quadro di rapporti di cooperazione interistituzionale, si possono segnalare come più significative:

- a) i Programmi di formazione specialistica per le proprie strutture interne e, più specificamente, i Programmi di formazione specifica per i neo-funzionari;
- b) le attività formative all'interno dei progetti di sperimentazione e di ricerca del Programma di diffusione delle conoscenze;
- c) la formazione specialistica per i nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali (progetto NUVAL), compresa, quindi, la partecipazione alla realizzazione dei 4 Master sulle politiche di sviluppo realizzati insieme a 4 consorzi universitari (la prima 3 edizione dei 4 Master si è svolta a cura delle Università Milano Politecnico, Parma-Cosenza, Roma-Tor Vergata, Napoli Orientale, mentre è ora in fase di conclusione la seconda edizione);
- d) il corso di alta formazione "Strumenti di analisi e valutazione delle politiche per lo sviluppo locale", in fase di avvio con la Scuola Superiore di Economia e Finanza.

RIQUADRO AE - I RISULTATI DEL PRIMO ANNO DI ATTIVITÀ DEL LABORATORIO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO

Il Laboratorio per le politiche di sviluppo è un'iniziativa del Dipartimento volta alla creazione di un dialogo stabile e multidisciplinare tra Dipartimento, Pubblica Amministrazione, mondo accademico e della ricerca, sui contenuti e sulle prospettive delle politiche di sviluppo. Si propone come luogo di riflessione - ma anche di costruzione, condivisione e diffusione - di un rinnovato paradigma, in grado di attivare e alimentare un circuito formativo di eccellenza per operatori pubblici dello sviluppo.

L'attività del Laboratorio sino ad oggi si è orientata su quattro direttrici:

1. *Organizzazione di seminari di analisi e di confronto su temi rilevanti delle politiche di sviluppo*

Nel 2005 si sono tenuti 6 seminari (altri 2 sono stati progettati e programmati per l'inizio del 2006) su temi rilevanti per le politiche di sviluppo, che hanno coinvolto, nel complesso, oltre 200 persone (studiosi, esperti, dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione).

Il Laboratorio dispone di uno spazio web di comunicazione¹ a supporto di una costituenda community di ricerca sui temi dello sviluppo; in esso è presente tutto il materiale prodotto in occasione dei singoli eventi seminariali (ad oggi 34 fra documenti e presentazioni originali di 26 autori).

2. *Borse di studio per progetti di ricerca applicata post stage dei Master NUVAL*

Il Laboratorio è la struttura attraverso la quale il Dipartimento ha promosso il finanziamento e l'attivazione di 19 borse di studio annuali per la realizzazione di progetti di ricerca applicata, destinate ai migliori diplomati dei Master NUVAL, con lo scopo di favorire la prosecuzione e il rafforzamento di un itinerario formativo di qualità sui temi delle politiche di sviluppo e la sperimentazione e la valorizzazione "sul campo" delle competenze acquisite.

Contribuiscono al finanziamento delle borse: Sviluppo Italia s.p.a., Fondazione Cariplo, Confcommercio, Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica.

Il Laboratorio finanzia 2 delle borse e assicura il coordinamento – scientifico e amministrativo – di tutte le ricerche, la collocazione negoziata dei borsisti presso Enti selezionati in relazione ai contenuti e agli obiettivi delle ricerche, nonché il collegamento con altre azioni di studio, formazione e comunicazione².

3. *Sperimentazione di iniziative formative interne al Dipartimento*

Il Laboratorio ha organizzato due cicli di seminari-incontri (aprile - luglio 2005 e ottobre 2005 – luglio 2006) incentrati su argomenti interdisciplinari legati ai temi dello sviluppo, destinati principalmente ai funzionari neoassunti. Si è sperimentata una modalità di formazione attiva e partecipata, affidando a ciascun partecipante uno specifico tema sul quale impostare un lavoro di ricerca e organizzare una presentazione, in un'ottica di confronto e dibattito, esplicitando i profili critici e gli impatti concreti per il Dipartimento e il lavoro dei singoli.

¹ <http://www.dps.tesoro.it/laboratoriosviluppo>. Dall'attivazione del sito (giugno 2005) a gennaio 2006 si sono registrate 7.775 visite, per un totale di oltre 13.000 pagine consultate

² Ospitano i borsisti di ricerca oltre al Dipartimento i seguenti enti: Coldiretti – Rete dei Nuclei – Legambiente – Sviluppo Italia – Confcommercio – Nucleo di Valutazione e Verifica Regione Campania – Regione Emilia Romagna – CGIL – Direzione Regionale Beni Culturali Calabria.

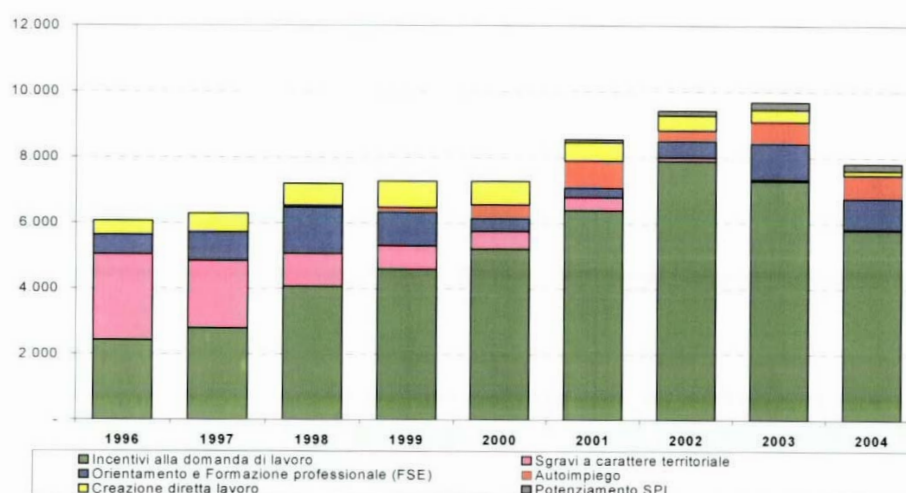
VI. POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO, DEL CREDITO E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE REGIONI

VI.1 Politiche per il mercato del lavoro

VI.1.1 Monitoraggio delle politiche del lavoro

Nel 2004, ultimo anno per cui sono disponibili dati completi ricostruiti a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la spesa per politiche attive del lavoro¹ è diminuita, anche in valore assoluto (fig. VI.1).

Figura VI.1 - SPESA PER POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO¹, ANNI 1996-2004 (milioni di euro a prezzi correnti)



¹ Gli incentivi per la domanda di lavoro includono le agevolazioni collegate ai contratti a causa mista (apprendistato e formazione e lavoro) e il complesso dei diversi regimi agevolativi delle assunzioni. Tra le politiche attive sono qui comprese anche le politiche di orientamento e per la formazione professionale.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Al contempo è da registrare un'inversione di tendenza nella composizione della spesa per il complesso delle politiche del lavoro. Per la prima volta dal 2000 sono infatti state impiegate per interventi di sostegno al reddito dei disoccupati (politiche passive) risorse maggiori (circa 8,7 miliardi di euro, lo 0,64 per cento del Pil) rispetto a quelle per le politiche attive (7,6 miliardi di euro, lo 0,56 rispetto al Pil)².

Le politiche
attive

La diminuzione delle spese per politiche attive è dovuta in primo luogo alla flessione, già in atto nel 2003, delle risorse per strumenti di incentivazione alla

¹ Seguendo la metodologia Eurostat sono definite politiche attive del lavoro (*Labour Market Policies*) tutti quegli interventi pubblici nel mercato del lavoro che agiscano per favorire gruppi con difficoltà occupazionali.

² Per maggiori dettagli sull'evoluzione recente delle politiche del lavoro e sulla classificazione dei diversi interventi considerati si veda l'*Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro* (novembre 2005) a cura del Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro, disponibile sul sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (www.welfare.gov.it).

domanda di lavoro (da 7,3 miliardi di euro nel 2003 a 5,8 nel 2004). Diminuiscono in particolare nel 2004 gli incentivi alle assunzioni (da 4,1 miliardi di euro a 2,8 miliardi), con un'ulteriore contrazione del credito di imposta per nuova occupazione (introdotto dalla legge finanziaria per il 2001), il cui ridimensionamento è anche legato alla riforma del 2002, che ha stabilito che la concessione del sussidio sia collegata all'accettazione di un'istanza presentata dall'impresa. Si è passati dunque dai circa 1,1 miliardi di euro del 2003 ai 194 milioni di euro del 2004, mentre i lavoratori beneficiari di questa misura sono stati circa 56.000, contro oltre 190.000 dell'anno precedente³.

Incentivi
specificamente
destinati al
Mezzogiorno

Un'ulteriore e rilevante componente del calo è inoltre da attribuire al graduale esaurirsi degli sgravi annuali e triennali specificamente destinati alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno, previsti dalle leggi finanziarie tra il 1999 e il 2001, a parziale compensazione dell'abolizione degli incentivi al mantenimento dell'occupazione nell'area, definitivamente esauritisi con la fine, nel 2001, dell'operatività dello sgravio capitaro⁴. Il venire progressivamente meno di tali componenti di incentivazione potrebbe quindi aver contribuito, congiuntamente al peggioramento del ciclo, a rendere più debole la domanda di lavoro nel Mezzogiorno, come i dati evidenziano a partire dal 2003 (cfr. cap. I). Questa evoluzione ha portato nel 2004 a un'ulteriore riduzione dell'incidenza percentuale degli incentivi alla domanda di lavoro specificamente destinati al Mezzogiorno (fig. VI.2).

Contratti a
causa mista

Calano inoltre le spese (da 2,5 miliardi a circa 2,3 miliardi di euro) e il totale dei partecipanti dei contratti a causa mista (formazione e lavoro, apprendistato). In particolare diminuiscono in entrambe le macro-aree gli individui che hanno un contratto di formazione e lavoro, a causa del progressivo venir meno di questo tipo di contratti, per effetto della legge 30/2003 e del successivo d.lgs 276/2003, che ha reso il contratto di apprendistato l'unica tipologia contrattuale nel campo dei contratti a causa mista. La nuova normativa prevede tre tipologie di contratto di apprendistato: per il conseguimento del diritto-dovere all'istruzione; apprendistato professionalizzante e apprendistato per l'ottenimento del diploma di alta formazione. Tuttavia le riforme introdotte non sono ancora state di fatto completamente attuate, a

³ Si noti che per il credito d'imposta per la nuova occupazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali opera riattribuzioni temporali dei crediti compensati in modo da stimare la dimensione del beneficio effettivamente usufruito nell'anno e di conseguenza lo stock dei beneficiari. Gli importi possono quindi differire da quelli relativi alle compensazioni effettuate nell'anno dai datori di lavoro.

⁴ Per una trattazione più dettagliata degli sgravi alle assunzioni nel Mezzogiorno, si veda il Rapporto DPS 2004, par. VI.1