

RECENSIONE

A CURA DI STEFANO VOLPI
in *Osservatorio Isfol* N. 4 anno 2005

Ismeri Europa, “Ex-post evaluation of the Objective 1 1994-99. National report – Italy”, Novembre 2002.

La chiusura, ormai prossima, dell'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali rinforza il ruolo della valutazione di programma quale strumento informativo di supporto, certamente non esclusivo, alle scelte che i *policy-maker* saranno chiamati a compiere a vari livelli (comunitario, nazionale, locale) al fine di definire le strategie di intervento prioritarie su cui concentrare le risorse economiche disponibili nel 2007-13.

In tale contesto, può essere interessante verificare struttura e contenuti delle valutazioni *ex post* riferite al precedente periodo di programmazione 1989-94, che costituiscono, tra l'altro, un punto di riferimento importante per poter confrontare, in analoghe zone del Paese, i risultati che emergeranno dalle valutazioni finali attualmente in corso di realizzazione. Il lavoro qui analizzato, in particolare, riguarda quelle zone del Mezzogiorno che dovrebbero costituire una priorità di intervento anche per la futura programmazione dei Fondi strutturali.

In termini di articolazione complessiva, il rapporto analizzato tratta tutti i temi più rilevanti ai fini della valutazione: metodologie, adeguatezza della strategia, efficacia, efficienza, analisi di impatto, sistemi di gestione e di implementazione. Il livello di analisi, per ciascuno di essi, è accurato e ben organizzato rispetto all'esigenza di ricostruire con chiarezza il quadro di riferimento complessivo del tema trattato. Molto opportuna, ai fini dell'eventuale utilizzo della valutazione, è la scelta di dedicare specificatamente l'ultima parte del rapporto all'analisi dei punti di forza e di debolezza complessivi, alle conclusioni ed alle raccomandazioni. All'interno di questa struttura, ed ai fini della fruibilità dei suoi contenuti, si segnala l'utilità dei box per evidenziare i punti più rilevanti del testo e quella delle conclusioni parziali al termine di ciascuno dei temi trattati.

Sotto il profilo dei contenuti, dando priorità alla valutazione del Fondo sociale europeo (Fse) il cui scopo è lo sviluppo delle risorse umane nell'ambito dell'Obiettivo 1, emergono i principali punti di forza e di debolezza, sulle singole parti di cui il rapporto si compone.

Nelle pagine dedicate alle metodologie sono riportati, in modo chiaro e sintetico, i metodi utilizzati, le principali caratteristiche e problemi delle fonti informative, la situazione dei dati fisici e finanziari. Nonostante l'impegno profuso dal valutatore nella raccolta dei dati si rileva l'incompletezza della base informativa resa disponibile dalle Autorità di gestione (Adg). Le carenze maggiori riguardano i dati Fse: quelli fisici coprono solo il 46% delle misure complessive ed il 41% del costo totale degli interventi contro medie, rispettivamente del 57% e del 75%, riferite all'insieme del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) Obiettivo 1. Questa situazione giustifica il ricorso del valutatore a studi di caso - anche per l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia - ed interviste a molteplici *stakeholder*, tra cui figurano anche i referenti di Fse.

La parte relativa all'adeguatezza della strategia è complessivamente ben costruita, contiene tra l'altro dei puntuali approfondimenti sull'evoluzione del contesto europeo e nazionale alla luce del concetto di *governance*, sugli aspetti principali della strategia delineata dal Qcs e sui principali cambiamenti operati in corso d'opera. In sintesi, si evidenzia come la strategia del Qcs abbia preso in considerazione i principali bisogni nazionali più delle specificità locali ed agito da volano rispetto all'evoluzione delle politiche nazionali finalizzate allo sviluppo del Mezzogiorno, stimolando le Adg verso una cultura della programmazione delle politiche limitata, tuttavia, a quelle sostenute dai

Fondi strutturali. Inoltre, si osserva che detta strategia sembra aver fornito alle realtà locali singole risposte più che un modello di sviluppo complessivo capace di generare un effetto moltiplicatore. Infine, essa sembra aver fallito nell'innovazione prevista (è citata tra gli esempi la formazione continua) per scarsa conoscenza dei bisogni locali e carenza di un'adeguata cultura gestionale da parte delle Adg. La creazione di nuovi Programmi operativi e lo sviluppo delle pari opportunità e dell'inclusione sociale in quello del Ministero del lavoro sono citati tra i cambiamenti più significativi apportati come risposta all'evoluzione del contesto. Il ruolo delle politiche formative nella strategia del Qcs è considerato tuttavia complessivamente marginale; a tale riguardo il valutatore sottolinea tra l'altro: a) la priorità degli investimenti materiali rispetto a quelli immateriali; b) la dipendenza – finanziaria e strategica – delle politiche formative nazionali dalle scelte operate a Bruxelles; c) la scarsa integrazione tra i programmi multiregionali e quelli regionali e la conseguente carenza di effetti sistemici.

L'analisi di efficacia si basa su nove studi di caso a livello di Programmi operativi, di cui solo tre studi riguardano direttamente le politiche di Fse (Sicilia, Calabria e Basilicata) a causa della già citata carenza informativa. Per ogni Regione sono calcolati i tassi di copertura per gli anni 1994 e 2000 dei principali destinatari delle attività formative (disoccupati totali, donne disoccupate, giovani e disoccupati di lunga durata) ed è presentata l'analisi dei *target group*. In entrambi i casi - analisi presentate e tassi di inserimento occupazionale - il valutatore avrebbe forse potuto valorizzare di più i dati disponibili presso il sistema nazionale di monitoraggio del Ministero dell'economia, tenendo conto anche di alcuni investimenti istituzionali avviati dal Ministero del lavoro e da Isfol a fine 1996 attraverso la creazione di un gruppo nazionale di lavoro finalizzato ad incentivare le indagini di *placement*. Nel complesso, i ragionamenti sull'efficacia degli investimenti nel capitale umano appaiono comunque condivisibili nei contenuti, soprattutto laddove evidenziano la carenza di un'analisi rigorosa dei bisogni formativi del territorio e la promozione di un'offerta formativa giustificata in gran parte dalla domanda.

L'analisi di efficienza si basa su sette studi di caso relativi a grandi progetti attinenti ai settori dei trasporti e dell'industria. Il Fse è infatti oggetto di considerazioni generali parzialmente già presentate nel capitolo precedente, integrate dalle stime degli impatti sul lavoro e sulle risorse umane. Fse a parte, il valutatore stima l'impatto complessivo sui posti di lavoro degli assi prioritari del Qcs e per ciascuna Adg, concludendo che i risultati migliori si ottengono nelle aree geografiche supportate da rilevanti investimenti esterni. Per quanto riguarda la stima degli impatti sulle risorse umane, vengono ripresentati dei tassi di copertura di alcuni *target group* (disoccupati, occupati, studenti della secondaria) a livello di Qcs, e laddove possibile di Regione la cui affidabilità risente tuttavia della carenza delle base informativa disponibile.

Nella parte relativa agli impatti, l'analisi è impostata su politiche diverse da quelle di Fse (ad esempio sull'industria e le costruzioni). In riferimento alle risorse umane si nominano, nuovamente, i tassi di inserimento occupazionali precisando che le stime di impatto netto avviate nel Centro Nord giungono a risultati poco rilevanti sulla probabilità di trovare lavoro dei formati rispetto ai non formati. Le conclusioni evidenziano il ruolo prioritario attribuito dal Qcs alle politiche nazionali, soffermandosi poco sui cambiamenti permanenti verificatisi nelle Regioni del Mezzogiorno ed attribuibili al Qcs.

L'analisi di processo sottolinea in modo preciso i principali fattori che hanno influenzato i sistemi di gestione e di implementazione dei Programmi operativi. Per quanto riguarda la funzione del monitoraggio, le osservazioni del rapporto possono essere rafforzate con il ruolo avuto nel 1994-99 dal sistema di monitoraggio nazionale dei Fondi strutturali che, per la parte Fse, ha avuto un'importanza strategica nella decisione di integrare i dati di avanzamento finanziario con quelli di attuazione fisica degli interventi. L'analisi dei dispositivi di valutazione, invece, enfatizza la nomina

dei valutatori indipendenti presso le varie amministrazioni, che costituisce un'importante innovazione intervenuta verso il termine della passata programmazione, mentre descrive poco l'organizzazione del sistema di valutazione a livello di Qcs (l'analisi è centrata soprattutto a livello di Programma operativo).

Le parti restanti del rapporto, analisi dei punti di forza e di debolezza, conclusioni e raccomandazioni, sono state opportunamente costruite con l'intento comune di favorire l'eventuale utilizzo della valutazione da parte dei molteplici soggetti interessati (Commissione, Autorità di gestione centrali e regionali, ecc.). Questo obiettivo sembra ampiamente raggiunto malgrado i limiti finora evidenziati. Vanno osservati, a tal riguardo la ricchezza, la pertinenza e la fruibilità delle informazioni fornite dal valutatore, con il supporto di comode schede analitiche, per più ambiti di analisi, di immediata consultazione.