

associare a valutazioni di tipo più tradizionale (valutazione in itinere del programma finanziato, p.e., dal FSE o dal FESR) anche valutazioni fondate su domande più circoscritte, che in molti piani sono definite “unitarie” e la cui responsabilità viene attribuita ad un soggetto con responsabilità di coordinamento o ad un gruppo di coordinamento. In alcuni casi, inoltre, la quantità di valutazioni indicate per ciascun anno è tanto elevata da lasciare ritenere che l'amministrazione si sia riservata, così, la possibilità di scegliere gradualmente quali valutazioni attuare: l'eccessiva numerosità delle indicazioni si risolve, all'atto pratico, in una mancata informazione al partenariato, ai soggetti interni all'amministrazione, alla comunità di *policy* ed ai potenziali valutatori.

Altrettanto difficile è riscontrare la proporzione tra valutazioni affidate all'esterno dell'amministrazione e valutazioni esterne²⁶⁷: la decisione, infatti, non sempre è stata già presa all'atto della definizione del Piano (quelle interne non possono essere esclusive).

Il QSN prevede le attività del SNV, finalizzate a fornire sostegno alle amministrazioni ed ai loro partner. Coordinato dall'UVAL ed entrato in attività nel 2007, il gruppo di lavoro del SNV²⁶⁸ nel 2008 ha: finalizzato un documento di orientamenti²⁶⁹; realizzato un incontro durante il quale le amministrazioni hanno presentato i rispettivi Piani delle valutazioni²⁷⁰; svolto, su richiesta delle amministrazioni, attività di supporto alla definizione dei Piani delle valutazioni, attuate attraverso riunioni con la singola amministrazione richiedente; realizzato un incontro sui sistemi di indicatori (su cui maggiori informazioni sono fornite nel paragrafo sulla capacità di misurare). Soprattutto, poiché le innovazioni introdotte dal QSN richiedono una maggiore consapevolezza degli aspetti tecnici non solo presso i Nuclei, ma anche all'interno delle amministrazioni, il SNV ha proseguito l'attività di formazione sulla valutazione degli effetti della politica regionale condotta nel quadro del progetto NUVAL, attuato dal FORMEZ.²⁷¹ Il percorso formativo ha

²⁶⁷ Il QSN prevede che non si possa procedere esclusivamente a valutazione interne. D'altra parte, esso prevede anche che quelle interne sono possibili solo a patto che sussistano determinate caratteristiche del Nucleo di valutazione.

²⁶⁸ Il Gruppo di lavoro del SNV include, oltre all'UVAL che lo coordina, l'INEA, l'ISFOL-Struttura di valutazione FSE, il Dipartimento per le Pari Opportunità ed i Nuclei di alcune amministrazioni centrali e regionali.

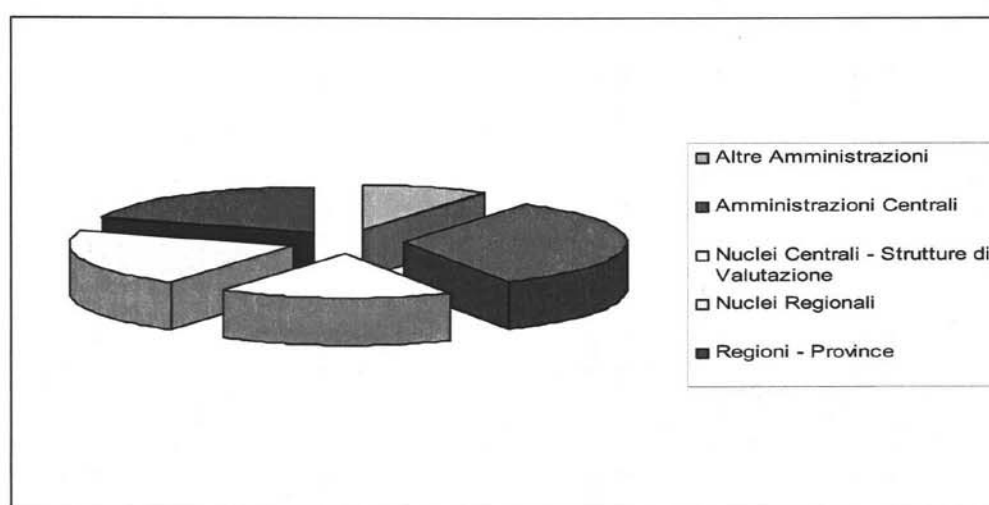
²⁶⁹ Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

²⁷⁰ Il materiale dell'incontro è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/uval/uval_piani_valutazione.asp

²⁷¹ www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.asp#12

avuto, pertanto, una platea articolata, molto più di quanto accaduto in precedenza: non solo i Nuclei (delle amministrazioni centrali e regionali), ma anche soggetti provenienti dalle amministrazioni centrali, Regioni, Province autonome, un numero limitato di Province (laddove le Regioni stanno diffondendo capacità di valutazione a livello sub regionale).

Figura V.7 – DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE

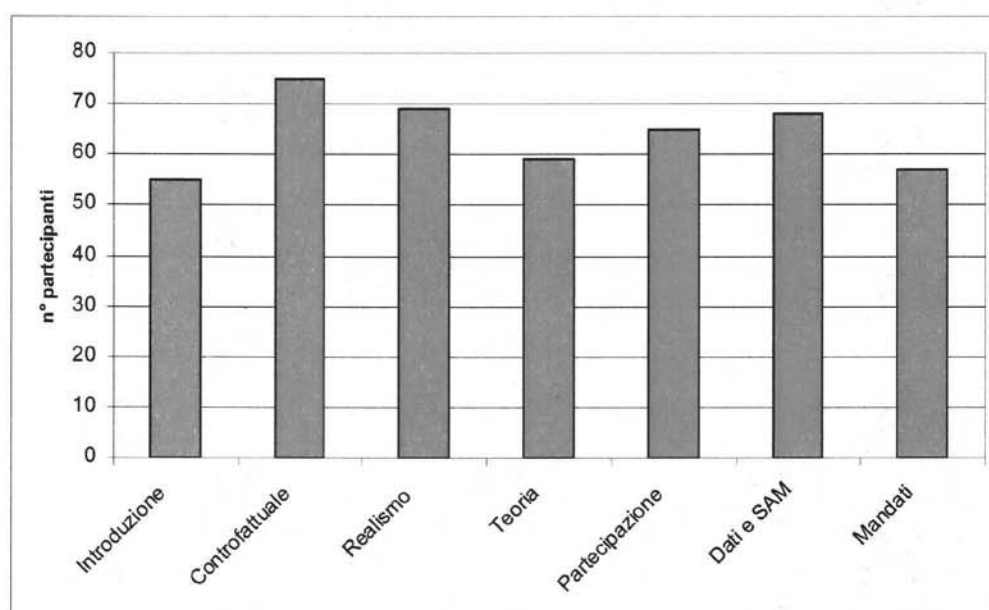


Fonte: elaborazione del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale su dati NUVAL-FORMEZ.

Il percorso formativo si è articolato, finora, in sette incontri, effettuati tra maggio 2008 e gennaio 2009. Il primo incontro, oltre a presentare il percorso formativo alle amministrazioni (in particolare ai responsabili della programmazione unitaria), ha affrontato le tematiche relative alle domande di valutazione, una questione cruciale per ottenere risultati di elevata qualità ed effettivamente utili dalle valutazioni. I successivi 5 incontri si sono focalizzati, ciascuno, sulle potenzialità ed i limiti di singoli approcci, mostrando a quali quesiti ciascuno si adatta meglio a rispondere, e quali sono le condizioni (metodologiche, istituzionali, di dati, di risorse e tempo) necessarie perché le risposte risultino credibili e fondate: sono stati analizzati l'approccio controfattuale, quello realista, la valutazione basata sulla teoria, gli approcci partecipativi. Una sessione ha riguardato, oltre l'utilizzazione delle Matrici di Contabilità Sociale (SAM), un esame dei requisiti dei dati statistici. Nella settima sessione, i partecipanti hanno affrontato le principali questioni metodologiche implicate dalla stesura di un mandato di valutazione attraverso la

discussione dei risultati un'esercitazione pratica basata su casi reali forniti dai Nuclei partecipanti al Gruppo di lavoro del SNV. Il percorso ha interessato nel suo complesso circa 190 persone: la partecipazione alle singole sessioni, come si vede dal grafico, è stata piuttosto elevata, considerata la natura formativa degli eventi ed il carattere specialistico dei temi trattati.

Figura V.8 – DISTRIBUZIONE PER TIPO DI AMMINISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI AL PERCORSO FORMATIVO SULLE VALUTAZIONI DEGLI EFFETTI DELLA POLITICA REGIONALE



Fonte: elaborazione UVAL su dati FORMEZ

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

ITALIA

Contributo al dibattito pubblico

sulla politica di coesione

PAGINA BIANCA

ITALIA

Contributo al dibattito pubblico sulla politica di coesione

Il contributo italiano interviene nel dibattito sul futuro della politica comunitaria di coesione, innanzitutto ribadendo il valore aggiunto di tale politica, nell'ambito degli impegni assunti dal Trattato e degli sviluppi del progetto politico europeo. Il contributo affronta le domande poste dal Quarto Rapporto sulla coesione, in particolare sottolineando: l'orientamento a favore di un policy-mix che privilegia l'offerta di beni pubblici; l'opportunità che la politica di coesione continui a sostenere la strategia di Lisbona, anche considerando le nuove sfide citate dal Quarto Rapporto; l'invito a rafforzare l'integrazione della politica di coesione evitando la settorializzazione dei Fondi e migliorando il raccordo con le altre politiche comunitarie; una visione della coesione territoriale come elemento di rafforzamento dell'approccio integrato e unitario della programmazione dello sviluppo regionale; il sostegno a un rafforzamento della governance multilivello che porti a distinguere più chiaramente l'attribuzione di compiti e responsabilità; il riconoscimento della necessità di migliorare ulteriormente l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, perseguendo maggiore selettività dell'intervento, concentrazione, orientamento ai risultati, integrazione con le politiche nazionali, trasparenza e semplificazione nelle procedure di attuazione.

Il Quarto Rapporto sulla coesione ha messo in evidenza i progressi del processo di integrazione europea, ma anche la necessità di un impegno ancora molto intenso e di lungo termine per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea. Il Quarto Rapporto sottolinea come la politica di coesione abbia aiutato la convergenza a livello nazionale e regionale, favorendo la crescita e accelerando i processi di sviluppo regionale. E' anche evidente però che l'impatto della politica di coesione è differenziato, dipendendo spesso da situazioni di contesto nazionale e locale che possono amplificare o smorzare gli effetti di tale politica. Trend di crescita dell'economia nazionale persistentemente deboli hanno, infatti, ridotto in alcuni paesi, come l'Italia, l'efficacia di tale politica. In generale, comunque, gli obiettivi della coesione sono stati conseguiti in modo ancora non totalmente soddisfacente: irrobustire, dunque, l'efficacia della politica di coesione, per migliorarne l'impatto su tutti i territori, costituisce un elemento cardine del dibattito sulla coesione, anche nell'ambito di una politica che ha appena subito un sostanziale processo di riforma. L'Italia ha avviato e persegue un percorso di modernizzazione dell'intervento pubblico, del quale è parte rilevante l'impegno a perseguire gli obiettivi ambiziosi della politica di coesione: per

questo intende partecipare con attenzione e impegno a un dibattito che riguardi concrete possibilità di miglioramento dei risultati conseguibili dalla politica di coesione.

D'altro canto l'impegno a realizzare un'Unione europea fondata su un modello di sviluppo equilibrato e sostenibile, che consenta a tutte le regioni europee di utilizzare al meglio le opportunità generate dall'appartenenza all'UE, riducendo le disparità interne, è uno dei fondamenti del progetto politico europeo che sostiene le ambizioni dell'Unione ad affermarsi con un ruolo da protagonista nella competizione internazionale. Non vi può essere, quindi, dubbio sul valore aggiunto europeo della politica di coesione: è la politica economica che, insieme alla politica monetaria e al mercato unico, orienta e accompagna la crescita europea, affinché non si creino competizioni distruttive tra regioni e tra paesi, ma, al contrario, siano potenziate e valorizzate tutte le risorse territoriali, soprattutto quelle che, a causa di ritardi di sviluppo, restano ancora sottoutilizzate e, pertanto, frenano la competitività dell'UE. E' in questo modo che l'Europa può moltiplicare le sue opportunità di crescita, generando rapporti di reciprocità virtuosi tra regioni sviluppate e regioni meno sviluppate, a tutto vantaggio dell'intera Unione europea. Promuovere investimenti che favoriscano la competitività delle regioni più deboli, favorendo lo sviluppo delle imprese e delle attività economiche, migliorando le infrastrutture e valorizzando le risorse umane, è interesse di tutti gli Stati membri, perché gli effetti positivi del rafforzamento della coesione, in termini di ampliamento del mercato, di completamento del mercato interno, di innesco di nuovi investimenti pubblici e privati, si riverberano su tutte le regioni, anche quelle più sviluppate.¹

La politica di coesione non è, quindi, una politica semplicemente redistributiva, a sostegno di un concetto di solidarietà che si limita a compensare gli svantaggi accumulati, per ciò stesso, di fatto, rinunciando ad eliminarli. E', invece, una politica che interpreta il concetto di solidarietà ponendosi a supporto della competitività di tutte le regioni, nessuna esclusa, mettendo tutto il territorio europeo in condizione di adottare priorità condivise, ma concentrando interventi e sforzi laddove è più urgente e necessario. E' una visione e una strategia che deve essere perseguita a livello comunitario, il solo dove possono essere identificati obiettivi e regole comuni, appostate le risorse finanziarie collettive necessarie a mobilitare politiche di sviluppo regionale efficaci, che concorrano a realizzare i grandi obiettivi dell'Unione Europea, riassunti dalla strategia di Lisbona. Il valore aggiunto europeo della politica di coesione potrà

¹ La stessa Commissione europea sostiene che circa un quarto della spesa effettuata nelle regioni meno sviluppate dai programmi in attuazione della politica di coesione ritorna al resto dell'Unione europea sottoforma di aumento delle esportazioni verso tali regioni (cfr R.Hall, 11th plenary Assembly of the Presidents of Regional assemblies with legislative powers of the EU, "The future of European Regional Policies against the background of reviewing the EU Budget in the year 2008").

dispiegarsi pienamente adottando un adeguato policy mix, che privilegi l'offerta di beni pubblici, intesi come quegli interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale e quelle azioni di modernizzazione dei servizi e dei mercati che rafforzano la capacità di una regione di attrarre capitali, imprese, lavoro e migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Le analisi della stessa Commissione rendono evidente quale ruolo fondamentale giochi la politica di coesione nel sostenere la strategia di Lisbona: la programmazione 2007-2013 contribuisce all'attuazione di questa strategia con risorse ingenti, che consolidano e diffondono su tutto il territorio europeo la politica europea in favore della ricerca e dell'innovazione, delle risorse umane, dello sviluppo delle imprese, dell'energia, coprendo pienamente le quattro aree prioritarie identificate dal Consiglio Europeo della primavera 2006 per la "Strategia di Lisbona rinnovata" (investire in conoscenza e innovazione; liberare il potenziale delle imprese, in particolare PMI; rafforzare la capacità d'impiego tramite la "flessicurezza"; miglior gestione delle risorse energetiche).²

Il Quarto Rapporto sulla coesione invita anche a considerare di più le grandi sfide mondiali: le pressioni competitive esercitate dalle aree emergenti, il cambiamento climatico, l'evoluzione demografica, la dipendenza energetica. Questi stessi temi sono già al centro degli orientamenti strategici comunitari 2007-2013, dei Quadri Strategici Nazionali e dei programmi operativi. La politica di coesione ha già infatti profondamente rinnovato e modernizzato il proprio orientamento strategico e le proprie priorità di intervento, nell'ambito della riforma 2007-2013: si tratta ora di concentrare l'impegno comune sulla sua efficace attuazione. Eventuali aggiornamenti della politica di coesione potrebbero essere discussi alla luce dei risultati del reporting strategico sulla programmazione 2007-2013, che consente di adeguare la politica di coesione all'evolvere della strategia di sviluppo dell'UE.

E' importante rafforzare l'approccio integrato della politica di coesione. La semplificazione introdotta dall'approccio monofondo adottato per il periodo 2007-2013 e la creazione di un fondo separato per lo sviluppo rurale non sembrano produrre

² Comunicazione del 12 dicembre 2007 "*Member States and Regions delivering the Lisbon strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013*"; Commission Staff working document, novembre 2007, "*Regions delivering innovation through Cohesion policy*"

risultati soddisfacenti. Occorre recuperare e rafforzare l'azione di coordinamento, in primo luogo a livello comunitario, per evitare che si consolidi una preoccupante tendenza a settorializzare l'intervento dei Fondi.

La politica di coesione e l'avanzamento verso una società maggiormente fondata sulla conoscenza potrebbero giovare di una migliore integrazione e raccordo con le altre politiche europee che promuovono la ricerca e l'innovazione, l'ambiente, lo sviluppo rurale, l'accessibilità, oltre che di una più spiccata attenzione verso le politiche complementari del dialogo in area mediterranea e balcanica, ambito naturale di espansione delle relazioni cooperative territoriali di diversi Stati membri, a partire dall'Italia.

L'integrazione della dimensione della coesione territoriale nell'ambito della politica di coesione, secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona appena adottato, può essere considerata come un elemento positivo di innovazione se, in coerenza con i Regolamenti comunitari 2007-2013, la coesione territoriale viene intesa come un rafforzamento dell'approccio integrato allo sviluppo regionale e non come un tentativo di parcellizzazione della politica di coesione ottenuto introducendo specificità di carattere geografico. Il concetto di coesione territoriale, applicato nell'ambito di una visione unitaria e integrata della politica di coesione, non solo rafforza la capacità di sostenere le nuove grandi sfide dell'UE all'interno della politica di sviluppo regionale, ma può anche far meglio emergere la dimensione territoriale delle politiche settoriali comunitarie.

La politica di coesione si fonda sui principi di sussidiarietà e di partenariato: la governance multilivello che contraddistingue la concezione e l'attuazione della politica di coesione ne è la traduzione concreta e operativa. L'Italia ha pienamente adottato e messo in pratica la governance multilivello, nel presupposto che questa politica deve combinare l'indispensabile conoscenza disponibile a livello locale con quella, altrettanto necessaria, di natura più globale, in grado di sfruttare esternalità e di ottimizzare l'azione in una strategia nazionale unitaria e condivisa. La governance multilivello non può che essere il fondamento di una politica di sviluppo territorializzata, che trae dal basso l'ispirazione e le conoscenze necessarie a valorizzare le potenzialità non utilizzate, ma che richiede al contempo di mobilitare saperi globali e di mettere in coerenza fabbisogni e interventi, con l'obiettivo di concentrare le risorse e massimizzare l'efficacia dell'azione pubblica. Questa governance richiede tuttavia un ulteriore rafforzamento, per rendere più efficace l'attribuzione di compiti e responsabilità, distinguendo sempre meglio gli strumenti e le regole adatte a ciascun livello di definizione e attuazione dell'intervento comunitario, e assicurando un più forte coordinamento orizzontale e verticale.

E' tuttavia necessario migliorare ancora l'efficacia e il funzionamento della politica di coesione, rafforzandone l'orientamento ai risultati e l'integrazione con le politiche nazionali. E' opportuno perseguire una maggiore selettività dell'intervento, concentrando l'azione al fine di conseguire maggiore impatto sui territori. Questo indica la necessità di ulteriormente sviluppare la discussione su come perseguire concentrazione ed efficacia, sia rispetto alla scelta delle priorità d'intervento, sia rispetto ai risultati da conseguire. Occorre porre alla politica di coesione obiettivi credibili e valutabili e stabilire quelle condizionalità e quelle regole che meglio assicurano il raggiungimento dei risultati attesi, rifuggendo dalla mera "compliance" sugli aspetti formali. L'Italia, ad esempio, ha introdotto nella programmazione 2007-2013 gli obiettivi di servizio, fissando target finali per alcuni servizi essenziali il cui raggiungimento è condizione per accedere ad una quota significativa di risorse.

E' necessario assicurare una più efficace integrazione con le politiche nazionali, al fine di rendere chiari i percorsi di integrazione e mutuo rafforzamento dell'azione comunitaria e nazionale per la riduzione dei divari regionali. L'Italia ha scelto per questo di programmare con il QSN anche le risorse della politica regionale nazionale, in quadro unitario di obiettivi e regole, per mettere in sinergia l'azione comunitaria e quella nazionale, al fine di massimizzare l'effetto leva che è proprio dell'intervento comunitario. Si deve inoltre ribadire e rafforzare il principio di addizionalità, il solo che può garantire che la politica di coesione contribuisca effettivamente ad accelerare lo sviluppo delle aree che hanno maggiori problemi, sviluppando anche strumenti e metodi che consentano di trasformare il rispetto del principio di addizionalità da un obbligo regolamentare a uno strumento di politica economica.

Infine, nell'ottica di un incremento di trasparenza e conseguente maggiore condivisione delle politiche da parte dell'opinione pubblica europea, andrebbe promosso un processo di effettiva semplificazione delle procedure di attuazione dei programmi, rafforzando invece quelle attività di monitoraggio e valutazione che vanno a supporto di decisioni consapevoli, per migliorare l'accountability della politica e favorire la mobilitazione della collettività sugli obiettivi perseguiti.