

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)  
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10  
E-mail: mapp@corep.it

**7<sup>a</sup> edizione: 2005-2006**

**Tesi di Master**

Davide Azzolini

**Il Rapporto di Gestione come strumento per rendere conto  
dell'attuazione delle politiche pubbliche**

Una sperimentazione di metodo su un intervento  
indiretto di politica del lavoro

Sottoposta a:

dott.ssa Laura Riccadonna  
Direttore dell'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche  
Servizio Programmazione  
Provincia Autonoma di Trento  
Via Vannetti, 39, Trento  
Tel. 0461.497607

Tutor interno:  
dott. Marco Sisti

Torino, gennaio 2007



# Contenuti

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Sintesi</b> .....                                                                                         | 3  |
| <b>1. Introduzione (al problema)</b> .....                                                                   | 5  |
| <b>2. I contenuti (e i limiti) informativi del Rapporto di Gestione</b> .....                                | 7  |
| 2.1 Il Rapporto di Gestione nel ciclo “programmazione e controllo” della Provincia .....                     | 7  |
| 2.2 Descrizione dello strumento .....                                                                        | 8  |
| 2.3 Il Rapporto di Gestione come strumento per analizzare l’attuazione dei programmi .....                   | 10 |
| <b>3. Muoversi verso quale valutazione?</b> .....                                                            | 11 |
| 3.1 Alla ricerca di un approccio valutativo di riferimento .....                                             | 11 |
| 3.2 L’analisi di implementazione .....                                                                       | 12 |
| 3.3 Perché questo tipo di analisi? .....                                                                     | 13 |
| <b>4. Metodi per l’analisi d’attuazione delle politiche di intervento indiretto</b> .....                    | 15 |
| 4.1 Presentazione dello studio di caso .....                                                                 | 15 |
| 4.2 La fase dell’analisi.....                                                                                | 16 |
| 4.3 Prime conclusioni sui metodi e sulla fattibilità dell’analisi.....                                       | 23 |
| <b>5. Suggerimenti per la revisione del Rapporto di Gestione</b> .....                                       | 25 |
| 5.1 Rafforzare il legame del Rapporto di Gestione con gli altri strumenti del ciclo programmatico ..         | 26 |
| 5.2 Verso un monitoraggio dei programmi .....                                                                | 27 |
| 5.3 Approfondimenti su singole politiche .....                                                               | 28 |
| 5.4 Annotazioni sui processi organizzativi per l’elaborazione del documento .....                            | 30 |
| Riferimenti bibliografici.....                                                                               | 31 |
| Allegato – Ipotesi di modello-guida per l’analisi d’attuazione delle politiche di intervento indiretto ..... | I  |



## Sintesi

Il problema di ricerca affrontato da questo lavoro si colloca trasversalmente ai seguenti temi: *accountability*, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche. L'oggetto dell'analisi è il Rapporto di Gestione della Provincia Autonoma di Trento, strumento col quale l'Amministrazione rende conto al Consiglio Provinciale delle realizzazioni effettuate dalle strutture e dell'andamento della spesa nell'esercizio di riferimento. L'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, responsabile della realizzazione del documento, ha richiesto questo studio allo scopo di ottenere alcune proposte migliorative dello strumento finalizzate a rafforzare il ciclo di programmazione e controllo e allo scopo di capire, inoltre, se sia possibile un'evoluzione del Rapporto di Gestione da «strumento di *accountability* a strumento di controllo strategico e valutazione delle politiche».

Il problema ha richiesto una doppia trattazione: da un lato, un'analisi dello strumento, della sua collocazione nel ciclo di programmazione e delle sue attuali funzioni; dall'altro, un approfondimento di un vasto campo di studio e di pratica professionale, la "valutazione delle politiche pubbliche", che sfugge da una precisa definizione. Analizzando il ciclo programmatico provinciale, si è riscontrata una debolezza nella fase di verifica dell'attuazione degli obiettivi programmatici. Il Rapporto di Gestione può essere inteso come lo strumento adatto per colmare questa lacuna e, quindi, come uno strumento rivolto ad analizzare l'attuazione delle politiche? Da questo interrogativo sono derivate le due domande fondamentali della ricerca: quale approccio valutativo può essere preso come riferimento per soddisfare tale esigenza conoscitiva? Quali linee di revisione in termini di struttura, *editing* e contenuti possono migliorare l'analisi delle politiche contenuta nel documento?

La tesi su cui si fonda il lavoro è che l'analisi di implementazione possa costituire un approccio valutativo adeguato per migliorare i contenuti del Rapporto di Gestione. Per capire, però, in che modo, tale approccio sia trasferibile nel contesto organizzativo dell'Ufficio, si è reso necessario effettuare una prima sperimentazione di metodo su una "politica-pilota", l'Azione 9 del Piano di Interventi di Politica del Lavoro 2004-2006, intitolata "Sostegno allo sviluppo di cooperative sociali di inserimento lavorativo di soggetti disabili o svantaggiati". Si tratta di una politica di intervento indiretto, con la quale la Provincia agisce sul problema di *policy* non direttamente ma attraverso lo strumento del finanziamento a soggetti esterni. Attraverso l'analisi di questa politica si è giunti a due tipi di conclusioni: le prime sono relative ai metodi di analisi, con le quali si fornisce un primo schema interpretativo di un intervento indiretto, vengono individuate le dimensioni critiche dell'analisi, formulate alcune domande-guida e, infine, proposte alcune tecniche per la rilevazione dei dati. Il secondo tipo di conclusioni è relativo alla fattibilità dell'analisi, tenendo in considerazione prevalentemente le modificazioni organizzative che questo tipo di analisi richiede. Si tratta ancora di un lavoro *in progress*, che potrebbe essere considerato come un primo punto di partenza per ulteriori approfondimenti e sperimentazioni.

Parallelamente alla realizzazione di questo percorso "sperimentale", si è analizzato il Rapporto di Gestione in comparazione con altre esperienze significative poste in essere da altre regioni italiane in tema di *accountability*, controllo strategico, monitoraggio delle politiche e reportistica di gestione. Da tali ricerche, si sono ricavate quattro possibili linee di revisione del Rapporto di Gestione: la prima è finalizzata a rafforzare il suo legame con gli altri strumenti del sistema programmatico; la seconda ad accentuare la sua funzione di lettura delle politiche di intervento partendo dagli obiettivi fissati nei documenti di programmazione; con la terza si propone di introdurre nel documento degli approfondimenti dedicati all'analisi d'attuazione di singole politiche "strategiche", seguendo le indicazioni di metodo apprese sul campo; infine, vengono riportate alcune considerazioni sui processi organizzativi che supportano l'elaborazione del documento.



## 1. Introduzione (al problema)

L'oggetto di questo studio è il **Rapporto di Gestione** (RdG) della Provincia Autonoma di Trento. Il RdG è uno strumento inserito all'interno del ciclo di programmazione e controllo (PeC) della Provincia che viene prodotto annualmente dall'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (UAPP) allo scopo di "rendere conto" al Consiglio Provinciale delle realizzazioni effettuate dalle strutture dell'Amministrazione provinciale e del modo in cui sono state impegnate e spese le risorse nel corso dell'anno solare. Attualmente tale documento non è concepito per contenere analisi approfondite sulle politiche provinciali; non contiene precisi riferimenti ai "processi d'attuazione" dei singoli interventi; e non permette una verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici formulati nella fase di programmazione. Queste carenze motivano la richiesta espressa dal committente: elaborare una proposta sulle possibili strategie migliorative di questo strumento di rendicontazione all'interno del ciclo di programmazione e controllo. Più precisamente, il lavoro dovrà proporre delle indicazioni operative sulla possibile evoluzione del RdG «da strumento di *accountability* a strumento di controllo strategico e valutazione delle politiche».

Trovare delle risposte a questa domanda costituisce una sfida complessa. In primo luogo, perché "ripensare" il RdG, significa aver chiaro il funzionamento dell'intero sistema di programmazione provinciale, di cui esso fa parte. In secondo luogo, si pone il non semplice problema di definire cosa si intende per valutazione delle politiche pubbliche; di individuare quale tipo di valutazione può essere più adatta per rispondere al fabbisogno informativo che motiva l'esistenza del RdG; e, ancora, di comprendere fino a che punto gli estensori dell'attuale RdG si possono spingere nel realizzare tale tipo di analisi. La presente ricerca, nell'ottica di produrre un rapporto "orientato all'azione", e quindi di una qualche utilità pratica per il committente, tenta di approfondire questa doppia dimensione del problema in termini operativi. La domanda iniziale è stata, quindi, scomposta in due nuove domande di ricerca (vedi fig. 1):

1. **Quale approccio valutativo può meglio rispondere alla domanda del committente?** Quali strategie e metodi d'analisi possono essere utilizzati?
2. **Com'è possibile migliorare la "lettura" delle politiche pubbliche contenuta nel RdG?** Quali proposte per arricchire il RdG in termini di struttura, *editing*, contenuti e processi di elaborazione?

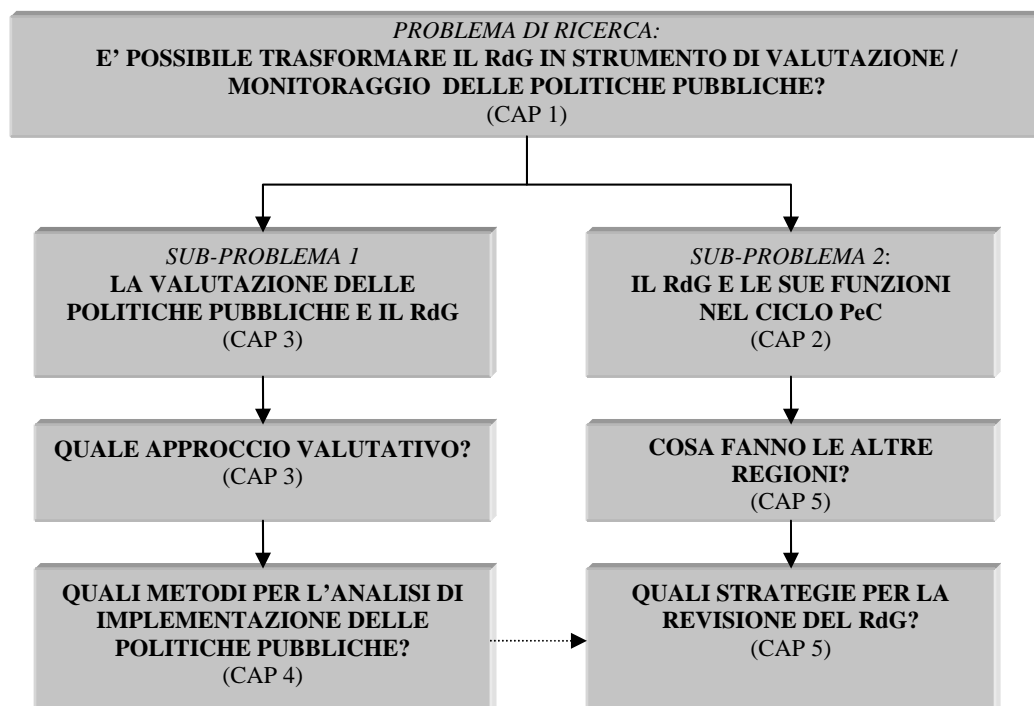
Queste due domande, dalle quali sono derivati due percorsi di ricerca distinti, prendono le mosse, in realtà, dalla stessa considerazione, ovvero che il Rapporto di Gestione possa essere chiamato ad uno sforzo analitico ulteriore nella direzione di **rendere conto dell'attuazione delle politiche pubbliche e dei prodotti realizzati dalle strutture provinciali** (cap. 2). La tesi sostenuta in questo lavoro è che l'**analisi di implementazione** possa considerarsi l'approccio valutativo ideale per rispondere a tale esigenza e possa, quindi, essere utilizzato come modello analitico di riferimento per un ripensamento del Rapporto di Gestione in termini di controllo e monitoraggio delle politiche provinciali, nonché per un graduale percorso di avvicinamento alla valutazione. L'analisi di implementazione, basandosi infatti su un confronto tra il disegno della politica e la politica "reale", può facilitare la lettura delle politiche pubbliche in termini di "programmato-realizzato", contribuendo così a rafforzare la logica programmatica e la funzione di verifica dell'attuazione degli obiettivi programmatici (cap. 3).

Le proposte raccolte in questo *report*, pur non potendo essere considerate che delle prime e provvisorie indicazioni, sono pensate per il RdG attuale, ma mirano ad essere utilizzabili, con gli adattamenti necessari, anche qualora il committente ritenesse di muoversi nella direzione indicata in questo report, utilizzando strategie e strumenti alternativi al RdG.

Più nello specifico, i due percorsi di ricerca hanno portato a **due distinti tipi di risultati**. Con il primo di questi si propone all'UAPP di sviluppare una capacità di realizzare delle analisi di implementazione sulle politiche provinciali, mentre con il secondo si propone di rivedere al margine i contenuti e le modalità redazionali del documento.

1. **Metodi e fattibilità di un'analisi di implementazione delle politiche pubbliche.** Per trarre delle indicazioni di metodo si è scelto di provare a sperimentare il metodo analitico teorico dell'analisi di implementazione su una politica specifica: l'Azione 9 del Piano di interventi di Politica del Lavoro 2004-2006, intitolata "Sostegno allo sviluppo di cooperative sociali di inserimento lavorativo di soggetti disabili o svantaggiati". Si tratta di un lavoro ancora *in progress*, che consente di formulare alcune prime considerazioni sui metodi utilizzabili, sulle risorse necessarie e sugli impedimenti che possono ostacolare un'analisi di questo tipo. La sperimentazione si è limitata a considerare l'insieme degli interventi di tipo indiretto, un tipo di azione, molto diffuso in un ente come la Provincia Autonoma di Trento, con il quale l'ente pubblico agisce sul problema di *policy* finanziando le attività di soggetti esterni, che direttamente agiscono sul problema (cap. 4).
2. **Indicazioni per la revisione del RdG.** Basandosi principalmente sull'analisi delle esperienze di altre regioni italiane, vengono proposte quattro possibili linee di revisione dello strumento. La prima di queste racchiude delle proposte finalizzate a rafforzare il legame dello strumento con gli altri strumenti del ciclo programmatico provinciale. La seconda propone alcune riflessioni per sviluppare la capacità del RdG di controllare l'attuazione dei programmi. Con la terza si suggerisce di inserire nel documento degli approfondimenti tematici dedicati ad analisi di attuazione di singole politiche. Infine, vengono riportate alcune annotazioni in merito ai processi organizzativi necessari per l'elaborazione del documento (cap. 5).

Fig. 1 - Impostazione logica della ricerca e del report





## 2. I contenuti (e i limiti) informativi del Rapporto di Gestione

Questo capitolo contiene una descrizione del Rapporto di Gestione (RdG) funzionale agli scopi della ricerca. In particolare mi soffermo sulla sua collocazione nel ciclo di programmazione e controllo, sulle sue funzioni attuali e sulle sue prospettive di sviluppo.

### 2.1 Il Rapporto di Gestione nel ciclo “programmazione e controllo” della Provincia

Il RdG si colloca all’interno del ciclo di programmazione provinciale come strumento di rendicontazione annuale della spesa e degli interventi realizzati. Il destinatario istituzionale del documento è il Consiglio Provinciale, al quale il RdG viene presentato annualmente in concomitanza con il Rendiconto generale. Come si evidenzia nella figura 2, il ciclo di programmazione e controllo (PeC) si compone di diverse fasi e prevede la redazione di alcuni documenti ufficiali di diverso livello. Non è questa la sede per un’analisi dettagliata di tali documenti, è sufficiente sapere che esistono tre fasi principali: la fase di “programmazione strategica”, con cui l’Amministrazione fissa i suoi obiettivi nel medio - lungo periodo; la fase di “programmazione attuativa”, che traduce in termini più operativi gli obiettivi strategici; ed una terza fase di consuntivo che chiude il ciclo. Il Rapporto di Gestione si colloca in quest’ultima fase.

Fig. 2 - Il ciclo di programmazione e controllo della Provincia Autonoma di Trento



Ad un’analisi più attenta del ciclo PeC, si nota come, in realtà, non si possa parlare di un unico ciclo. Esistono, infatti, tre “cicli” distinti: il “ciclo del Programma di Sviluppo Provinciale (PSP)”, che rappresenta lo strumento di riferimento di tutta la programmazione, ha durata pari alla legislatura e viene annualmente “attuato” attraverso il Documento di attuazione; il “ciclo del Programma di Legislatura”, che è il programma politico del Presidente della Provincia e dura per l’intera legislatura; ed, infine, il “ciclo della programmazione finanziaria” che vede nel bilancio di previsione il suo strumento principale, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente.

Considerato che il RdG si colloca nell’ultima fase del ciclo PeC, è su quest’ultima fase, e in particolare sul concetto di “controllo”, che si rende necessario effettuare alcune considerazioni

ulteriori. Il controllo, nel ciclo programmatorio di un ente pubblico, lungi dal costituire una mera attività di natura ispettiva e sanzionatoria, rappresenta uno strumento (o un insieme di strumenti) che dovrebbe costituire una “guida” per i politici e i *managers* pubblici al fine di orientare gli obiettivi strategici e gestionali sulla base di una maggiore consapevolezza sugli esiti dell’azione provinciale. Esso rappresenta quindi un momento cruciale nella programmazione. Nello specifico di questa ricerca, è rilevante il controllo, inteso come controllo indirizzato a misurare il grado di attuazione degli obiettivi programmatici e la coerenza tra questi e l’azione amministrativa. Si tratta, quindi, di un controllo indirizzato essenzialmente ai decisori, ai politici. Volendo riferirsi alla normativa italiana sui controlli interni (D.Lgs. 286/1999), si dovrebbe parlare di “controllo strategico”.

La verifica degli obiettivi fissati negli strumenti programmatici (di cui il PSP è lo strumento principale) rappresenta sicuramente l’anello debole del ciclo programmatorio. Se il “ciclo della programmazione finanziaria” si chiude con il Rendiconto generale e il “ciclo del programma di legislatura” si chiude con l’apposita relazione di fine legislatura, il “ciclo del PSP”...non si chiude. Non esiste, infatti, alcun documento che relazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi del PSP<sup>1</sup>. Inoltre, utili informazioni (ricavabili dalle relazioni predisposte dalle strutture, ai sensi dell’art. 18 della l.p. 7/1997) sul grado di raggiungimento degli obiettivi del Programma di Gestione, che traducono in termini operativi gli obiettivi del PSP e degli altri documenti programmatici, sono vincolate al solo utilizzo per la valutazione dei dirigenti e dei direttori e non sono attualmente utilizzate per le finalità di verifica e controllo intese in senso ampio.

## 2.2 Descrizione dello strumento

L’art. 26 della legge provinciale 8 luglio 1996, n. 4 (intitolato “Rapporti annuali e verifiche”) recita: «La Giunta provinciale, in sede di presentazione del Rendiconto generale, trasmette al Consiglio provinciale un rapporto sulla situazione economica e sociale della Provincia e *un rapporto di gestione relativo allo stato di attuazione delle politiche d'intervento, ai risultati conseguiti e agli effetti dell'intervento pubblico*».

L’articolo assegna al Rapporto di Gestione una missione tanto ambiziosa quanto vaga: valutare *ex-post* (a fine anno finanziario) le politiche pubbliche provinciali. Questa missione può essere tradotta in tre ordini di domande:

1. cosa è stato “prodotto” durante l’anno di esercizio?
2. qual è lo “stato di attuazione” delle politiche d’intervento?
3. quali sono gli “effetti” dell’intervento pubblico?

Queste tre domande presuppongono un onere informativo assai differente a carico dello l’Ufficio per l’Analisi delle Politiche Pubbliche che ha il compito di elaborare il RdG. *Descrivere i prodotti* dell’amministrazione provinciale; *verificare l’avanzamento e le criticità del processo d’attuazione* delle politiche promosse; e, infine, *stimarne gli effetti* sono obiettivi cognitivi che prevedono l’uso di procedure, strumenti e competenze specifiche, che si situano a diversi livelli di complessità. Cerchiamo perciò di capire quali sono i veri contenuti del RdG e, dunque, in che misura esso risponda queste tre domande

### La struttura e i contenuti dell’attuale RdG

Leggendo la premessa all’edizione 2005 del rapporto, il RdG contiene «il quadro degli interventi più significativi, realizzati direttamente o agevolati dalla Provincia nell’esercizio di riferimento, arricchito con alcuni indicatori fisici e finanziari in grado di rappresentare, in modo sintetico ed

---

<sup>1</sup> Con la l.p. 20/2005 è stata eliminata una sezione del Documento di Attuazione del PSP, che conteneva una relazione (annuale) sulle realizzazioni effettuate.

efficace, lo stato di avanzamento dell'azione provinciale nei diversi ambiti ...». Il Rapporto è diviso in due parti, a loro volta divise in sezioni (cfr. tab. 1). Ai fini di questa ricerca, interessa particolarmente la prima parte, che contiene una doppia lettura delle politiche di intervento provinciali: una “lettura secondo gli assi strategici del PSP” e una “lettura secondo le funzioni-obiettivo del bilancio”.

Tab. 1 - La struttura del Rapporto di Gestione – anno 2005

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1° Parte: GLI INTERVENTI REALIZZATI NEL 2005</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• LETTURA SECONDO GLI ASSI STRATEGICI DEL PSP: Elenco di atti, piani, progetti, interventi realizzati, accordi, eventi registrati nell'anno che vengono ricondotti agli assi strategici e i progetti del PSP. Gli assi strategici sono: “Conoscenza”, “Competitività”, “Solidarietà e Lavoro”, “Identità e Territorio”.</li> <li>• LETTURA SECONDO LE SINGOLE FUNZIONI-OBIETTIVO: Gli interventi realizzati dalle strutture provinciali suddivisi per singola funzione obiettivo del bilancio. Sono inseriti i dati di realizzazione fisica e finanziaria raccolti presso le strutture competenti, nonché alcuni indicatori di spesa e le dinamiche finanziarie del quinquennio. Le funzioni-obiettivo del bilancio sono: “Funzionamento degli organi istituzionali”, “Servizi Generali”, “Finanza Locale”, “Scuola e Formazione”, “Istruzione Universitaria e Ricerca”, “Cultura e Sport”, “Politiche Sociali”, “Sanità”, “Agricoltura”, “Politiche Produttive e per lo Sviluppo Locale”, “Edilizia Abitativa”, “Infrastrutture per Mobilità e Reti”, “Governato del Territorio”, “Oneri non ripartibili”.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>2° Parte: APPROFONDIMENTI</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il quadro finanziario di sintesi relativo ai piani pluriennali di settore per gli investimenti pubblici;</li> <li>• Gli interventi a favore dei settori economici: i dati relativi alle risorse stanziare in conto capitale e alle disponibilità (impegni) destinate a) direttamente alle imprese e b) al contesto produttivo provinciale.</li> <li>• La dotazione e le spese per il personale provinciale;</li> <li>• I disegni di legge, i regolamenti e le leggi provinciali approvate durante l'anno.</li> </ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Il processo di realizzazione del documento

Come si è già detto, il soggetto responsabile e coordinatore dell'elaborazione del RdG è l'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (UAPP). In riferimento alla sezione relativa alla “lettura secondo le singole funzioni-obiettivo” il lavoro dell'UAPP consiste nel raccogliere i dati e le informazioni dalle strutture di *line* per quanto riguarda la realizzazione degli interventi, dal Dipartimento Affari Finanziari per quanto riguarda i dati contabili di spesa e i singoli capitoli del bilancio, dal Dipartimento Organizzazione e Personale per quanto concerne i dati relativi al personale, dal sistema informatico di contabilità dal quale sono ricavabili le informazioni relative ai singoli provvedimenti adottati. La procedura di raccolta delle informazioni dalle altre strutture costituisce l'elemento di maggiore criticità nel processo di elaborazione del documento. I motivi sono diversi: a) dal sistema contabile informatico provinciale non è possibile attingere dati di sintesi per tipologie di intervento, ma solamente dati riferiti ai singoli capitoli di spesa e ai singoli provvedimenti; b) non sempre i dati, se presi da fonti diverse, coincidono; c) ogni struttura raccoglie, archivia ed elabora i dati secondo regole e procedure proprie e non coordinate con le altre strutture. L'UAPP è quindi costretto ad una raccolta dei dati per via informale ed ad una successiva ed onerosa attività di “pulitura”, omogeneizzazione e verifica dei dati raccolti. Per quanto riguarda la sezione riferita agli assi del PSP, il lavoro consiste nel catalogare a ritroso i diversi “prodotti” dall'Amministrazione negli assi del PSP di riferimento. Il Servizio Programmazione ha elaborato un data-base che raccoglie documenti e comunicati stampa utili per l'elaborazione di questa sezione del rapporto. Il lavoro di elaborazione del documento si estende di norma su un arco di cinque/sei mesi, viene presentato alla Giunta nei mesi di ottobre-novembre.

## Quali sono le attuali funzioni dello strumento?

Riprendendo le tre domande ricavate dall'art. 26 della l.p. 4/96: alla prima domanda (“cosa è stato prodotto?”), sembra si possa rispondere che, al netto di possibili distorsioni derivanti dalla raccolta dei dati, il RdG risponda appieno, in quanto per ogni funzione-obiettivo vengono riportati i dati relativi a tutte le realizzazioni fisiche e alla spesa.

La seconda domanda (“qual è lo *stato di attuazione* delle politiche d’intervento?”) presuppone un’operazione analitica più complessa: ovvero confrontare le realizzazioni con gli obiettivi<sup>2</sup> prefissati. Il RdG fornisce utili informazioni per quanto riguarda le capacità di spesa, di impegno, la gestione dei residui passivi, ecc. Sotto questo aspetto, quindi, si potrebbe sostenere che il RdG dice “a che punto è la spesa (corrente e in c/capitale)”. Per quanto riguarda lo “stato di attuazione delle politiche di intervento”, intese come “realizzazioni fisiche”, forse non è possibile fare un discorso complessivo in quanto i dati e le informazioni sono raccolte ed elaborate dalle diverse strutture in modi diversi. Si può comunque affermare che non vi sia un raffronto sistematico tra obiettivi iniziali e prodotti. Alla luce di questa considerazione non pare possibile parlare del RdG come di una relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi di programma. D’altro canto, va sottolineato come la “lettura degli interventi secondo gli assi strategici del PSP” costituisca un primo ed interessante tentativo di ricondurre atti, programmi settoriali, progetti e realizzazioni agli assi strategici del PSP.

La terza domanda (“quali sono gli *effetti* dell’intervento pubblico?”) implica un’attività di valutazione decisamente complessa, cui il RdG, per la sua natura e finalità, non riesce a far fronte e per la quale non può essere considerato lo strumento adatto (vedi cap. 3).

In sostanza, lo strumento ricopre una funzione di *accountability* istituzionale nei confronti dell’Assemblea legislativa della Provincia (e in via indiretta delle strutture dell’Amministrazione, degli enti locali e dei cittadini) in quanto rende conto degli investimenti, della spesa e delle realizzazioni fisiche. Di fatto, se si vuole considerare il RdG nel più ampio contesto della programmazione, esso può essere considerato come uno strumento appartenente più al “ciclo del bilancio” che al “ciclo del PSP”, in quanto la maggior parte delle informazioni che produce rientrano nella sezione organizzata secondo le funzioni-obiettivo del bilancio.

### **2.3 Il Rapporto di Gestione come strumento per analizzare l’attuazione dei programmi**

Dalle considerazioni finora esposte emerge che la fase di verifica e controllo dell’attuazione degli obiettivi programmatici costituisce l’anello debole del ciclo programmatico provinciale. Il Rapporto di Gestione, come detto, è uno strumento che si colloca in questa fase come strumento di consuntivo, il cui mandato normativo prevede che esso si occupi anche di analizzare lo stato di attuazione delle politiche provinciali. Come abbiamo visto, il RdG, nonostante contenga nella sua prima parte un interessante tentativo nella direzione di una verifica degli obiettivi del PSP, attualmente non è in grado di soddisfare completamente questo fabbisogno conoscitivo. Sulla base di queste considerazioni, nel prosieguo della ricerca, si cercherà di capire se e come il RdG possa compiere uno sforzo ulteriore in questa direzione. In altri termini, si cercherà di capire in che modo il RdG possa essere trasformato in uno strumento dedicato ad analizzare e rendere conto dell’attuazione delle politiche e degli obiettivi fissati nei documenti di programmazione, *in primis* nel PSP.

---

<sup>2</sup> Il termine “obiettivo” richiede una breve definizione in quanto può assumere due significati molto diversi: a) obiettivo inteso come modifica di una situazione (in questo caso si pone un problema di attribuzione di causalità, ovvero di stabilire se ed in che misura la modifica è imputabile all’intervento pubblico esaminato); b) obiettivo come perseguimento di un target prestabilito di realizzazione. In questo lavoro, salvo specificazione, si utilizzerà il termine solo in questa sua seconda accezione.

### 3. Muoversi verso quale valutazione?

In questo capitolo espongo il procedimento logico con cui sono arrivato a proporre l'analisi di implementazione come possibile approccio valutativo di riferimento ed inquadro teoricamente il tipo di analisi.

#### 3.1 Alla ricerca di un approccio valutativo di riferimento

La valutazione, intesa come attività di ricerca volta a raccogliere informazioni sulle attività, i prodotti e gli effetti di una politica pubblica (Patton 1986), non è sintetizzabile in un modello immediatamente ed indistintamente applicabile ad ogni contesto politico-amministrativo. Al termine "valutazione", detto in altri termini, non è possibile associare un significato univoco, al contrario, il suo significato va declinato secondo i contesti e i bisogni informativi cui essa tenta di rispondere. Introdurre un approccio valutativo nella realtà di una qualsiasi organizzazione richiede, quindi, di prendere in considerazione alcuni aspetti, riassumibili con le seguenti domande:

- quali sono le esigenze cognitive che si vogliono soddisfare?
- quali sono le finalità e gli utilizzi previsti della valutazione?
- come nasce una domanda valutativa?
- quali sono i vincoli che pone il contesto organizzativo/amministrativo?
- quali sono i processi organizzativi necessari per sostenere questa valutazione?

Questi sono interrogativi che hanno guidato anche la presente ricerca, finalizzata a capire se ed in che misura l'apparato analitico tipico della valutazione possa essere impiegato al fine di arricchire le informazioni contenute nel Rapporto di Gestione. Si tratta, indubbiamente, di una sfida non priva di ostacoli.

Il Rapporto di Gestione pone tre vincoli:

- il RdG risponde ad una finalità di *accountability*, mentre la valutazione, intesa in senso stretto, risponde più ad una logica di *learning*<sup>3</sup>;
- il RdG contiene un'analisi dell'attività amministrativa nel suo complesso, mentre la valutazione delle politiche pubbliche è essenzialmente un'attività dal taglio micro-analitico, avendo come oggetto delle singole e specifiche politiche;
- la rigida tempistica del RdG non coincide con la tempistica della valutazione che segue i tempi, e il ciclo, delle politiche pubbliche, non quelli del bilancio.

Osservando il contesto organizzativo sono emersi due vincoli di carattere generale:

- l'UAPP non dispone di risorse (umane, finanziarie) in grado di condurre un'attività onerosa come quella della valutazione;
- l'UAPP non è responsabile di un preciso ambito di *policy*, è una struttura di *staff*, quindi necessariamente la valutazione deve avvenire assieme con i responsabili di una struttura operativa: questo richiede di progettare dei processi organizzativi *ad hoc*.

Per stimolare un'evoluzione del RdG verso un approccio più analitico è necessario in primo luogo individuare un obiettivo verso cui tendere, ovvero: definire quale tipo di valutazione possa considerarsi compatibile con le finalità e i vincoli posti dallo strumento e dal contesto

---

<sup>3</sup> Il concetto di *learning* (= apprendimento) viene contrapposto a quello di *accountability* per il fatto che, rispetto a quest'ultimo, il primo considera la valutazione come un'attività che consente al decisore di rivedere, eventualmente, la *policy* sulla base dei risultati prodotti dalla valutazione.

organizzativo. La direzione lungo la quale il presente lavoro di ricerca si muove è quella prospettata dalla seconda domanda cui il RdG è ufficialmente deputato a rispondere: “*qual è lo stato di attuazione delle politiche?*” (cfr. cap. 2). Il tipo di valutazione verso la quale si propone di muoversi è quindi l’analisi di implementazione.

### 3.2 L’analisi di implementazione

La domanda valutativa principale cui l’analisi di implementazione (o di processo) vuole rispondere è “come il disegno astratto della politica (la *policy fiction*) è stato tradotto in attività concrete (i *policy facts*)?” (Sisti 2006). Paradossalmente, nella pratica accade spesso che la valutazione delle politiche non tenga nella dovuta considerazione l’oggetto stesso della sua analisi: ovvero l’insieme di attività, relazioni e risorse che danno attuazione alla politica pubblica. In altre parole, non viene sufficientemente approfondita la domanda: “cos’è realmente la politica?”. Gli studi in tema di *implementation research* offrono svariati esempi di come «grandi aspettative e grandi idee di *policy* si infrangono al momento della loro traduzione nella realtà» (Pressman, Wildavsky 1973) e di come spesso la fase di implementazione rappresenti una fase tutt’altro che meramente esecutiva all’interno del processo di *policy* (Capano, Giuliani 2005). Capire cosa succede tra la definizione di un programma, di una politica, e l’effettiva erogazione di un servizio o di un prodotto significa cercare di aprire quella che in letteratura viene definita come “*black box*”.

INPUT →  → OUTPUT → OUTCOMES → EFFECTS

Confrontare la *policy fiction* con i *policy facts* può essere utile in una prospettiva di *learning* in cui politici e *managers* sono interessati a capire se la politica è stata implementata come era stato programmato oppure no (*implementation failure/deficit*) se, ed in che modo, agli intenti legislativi sia corrisposta una attività amministrativa coerente. Analizzare i processi attuativi di una politica può essere utile a posteriori (*program process evaluation*) o *in itinere* (*continuous program monitoring*), in quest’ultimo caso è utile prevalentemente per i *managers* del programma in quanto fornisce un *feedback* regolare sull’implementazione degli interventi. La valutazione del processo attuativo di una *policy* assume una certa rilevanza anche in una prospettiva di *accountability*, in quanto può essere utilizzata per rendere conto a tutti i possibili *stakeholders* di “ciò che gli attori coinvolti concretamente hanno fatto o stanno facendo”.

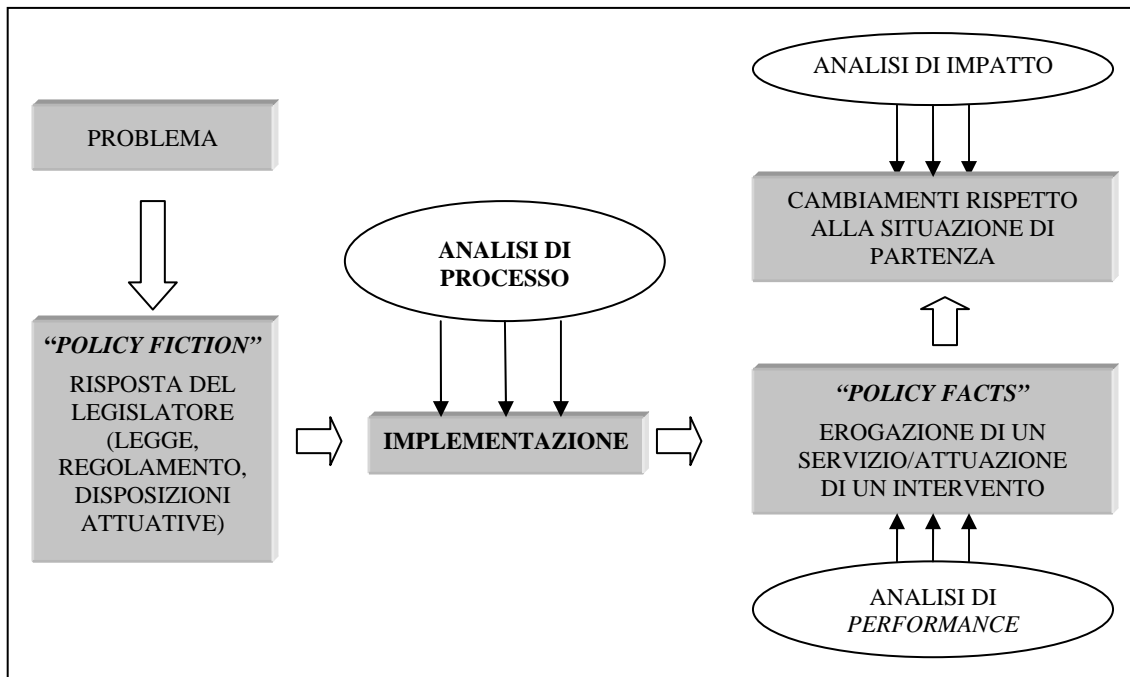
La letteratura offre una vasta serie di tentativi di classificazione dei tipi di valutazione delle politiche pubbliche. In questa sede non si vuole ricostruire lo stato dell’arte, ma solamente esporre alcune puntualizzazioni teoriche strettamente funzionali ad inquadrare meglio l’approccio valutativo proposto.

Se si considera la valutazione delle politiche pubbliche come un complesso di diversi tipi di analisi strettamente connesso alle fasi in cui viene analiticamente scomposto il **ciclo delle politiche pubbliche**, è facile individuare quali sono le caratteristiche peculiari che distinguono l’analisi di implementazione rispetto alle altre (cfr. fig. 3). Molto sinteticamente, l’analisi della *performance* ha come oggetto gli *output* (i prodotti) e risponde a domande sull’efficienza delle organizzazioni nell’erogazione di specifici interventi. L’analisi di impatto tenta di stimare gli effetti provocati dalla politica. L’oggetto dell’analisi di implementazione sono invece i processi attuativi, ovvero quella fase del processo di una *policy*, in cui le idee e i programmi vengono trasformati in azioni e pratiche amministrative.

La valutazione va intesa anche come un **processo di analisi gerarchicamente ordinate**, di cui l’analisi di implementazione costituisce un “passaggio obbligato” (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Omettere tale passaggio, comporta il rischio di una valutazione “sbagliata”. Ad esempio, se i

risultati di una valutazione di impatto di una politica X sono negativi, quali conclusioni se ne possono trarre? Dove è stato il fallimento? La teoria della politica era costruita su una catena causale di azioni-effetti sbagliata (*theory failure*) o qualcosa nella fase di implementazione è andato storto (*implementation failure*)? E' evidente che non considerando il ciclo della *policy* nella sua interezza né il valutatore né il decisore potranno capire le cause del fallimento ed agire di conseguenza (*learning*).

Fig. 3 – La collocazione dell'analisi di processo nel processo valutativo



Fonte: Vecchia 2000, p. 7.

### 3.3 Perché questo tipo di analisi?

Adottare come approccio analitico di riferimento l'analisi di implementazione può rappresentare un'utile strategia per riuscire a fornire una risposta al problema di ricerca sottoposto dal committente e, quindi, al fabbisogno informativo del Rapporto di Gestione. Lo schema logico dell'analisi di processo, ovvero il confronto tra il disegno della politica e la politica "reale", può aiutare l'UAPP nel leggere e valutare le politiche pubbliche in termini di "programmato-realizzato" e quindi rafforzare la funzione del RdG di analizzare e rendere conto del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici.

Inoltre, l'analisi di implementazione offre categorie concettuali e metodi espressamente finalizzati ad analizzare criticamente i processi attuativi di singole politiche. Nel prossimo capitolo si cercherà di capire quali strategie, metodi e risorse sono necessarie se si intende proseguire in questa direzione, quindi, in che modo tale approccio possa essere traslato nella realtà dell'UAPP e adattato alla natura del RdG.





## 4. Metodi per l'analisi d'attuazione delle politiche di intervento indiretto

Questo capitolo contiene una descrizione dell'analisi di implementazione condotta sull'Azione 9 finalizzata a formulare delle prime indicazioni metodologiche ed operative per un'analisi di attuazione delle politiche di intervento indiretto.

### 4.1 Presentazione dello studio di caso

La scelta di selezionare una politica specifica sulla quale sperimentare un metodo per l'analisi dei processi attuativi delle politiche deriva principalmente da due considerazioni.

In primo luogo, solo attraverso una ricerca sul campo sarebbe stato possibile far emergere determinate informazioni, indispensabili per cercare di formulare delle proposte metodologiche operative e realistiche, che tenessero conto del *contesto* amministrativo provinciale e dei vincoli organizzativi dell'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (UAPP).

In secondo luogo, la valutazione delle politiche pubbliche - come già detto - è un'attività di ricerca che si caratterizza per un approccio essenzialmente microanalitico e fortemente selettivo: oggetto dell'analisi sono sempre specifici programmi d'intervento. Ragionare in termini aggregati e generali non solo non avrebbe consentito di formulare proposte concrete, ma avrebbe anche ulteriormente allontanato da un approccio valutativo che si pone finalità di apprendimento.

La finalità di questa ricerca sul campo è, dunque, quella di testare l'applicabilità del modello teorico di analisi di implementazione ed accrescere la consapevolezza su quali sono i metodi e le tecniche che l'UAPP può concretamente utilizzare per produrre delle analisi più approfondite sui processi attuativi delle politiche pubbliche. Si tratta, ovviamente, anche a causa della scarsità di tempo a disposizione, solo di un primo tentativo: le conclusioni a cui si giunge sono pertanto da ritenersi come delle conclusioni provvisorie, che necessitano senz'altro di ulteriori approfondimenti.

Il programma di intervento selezionato per la sperimentazione di metodo è l'Azione 9 ("Sostegno allo sviluppo di cooperative sociali di inserimento lavorativo di soggetti disabili o svantaggiati") del documento "Interventi di Politica del Lavoro 2004-2006". Con l'Azione 9, l'Agenzia del Lavoro (AdL) della Provincia Autonoma di Trento persegue dal 1992 l'obiettivo di migliorare le potenzialità occupazionali di specifiche categorie di soggetti svantaggiati attraverso il sostegno allo sviluppo delle cooperative sociali di tipo b, le quali hanno come finalità l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La selezione di questa specifica politica è avvenuta sulla base di due criteri<sup>4</sup>.

Il primo, e fondamentale, criterio di selezione ha riguardato la generalizzabilità dei metodi di analisi proposti e quindi la loro estendibilità anche ad altri settori di *policy*. Per questo si è reso necessario, in primo luogo, individuare un tipo di intervento che rispondesse ad uno schema attuativo diffuso nel panorama degli interventi provinciali. Si è individuato l'insieme degli **interventi indiretti**, i quali, molto semplicemente, si distinguono dagli interventi diretti per il fatto che l'ente pubblico agisce sul *problema di policy* non direttamente ma attraverso l'azione di

---

<sup>4</sup> Per individuare la politica da analizzare è stata condotta una serie di colloqui informali con i referenti di diverse strutture provinciali, finalizzati a sondare la fattibilità della ricerca e la disponibilità da parte della struttura.

soggetti esterni<sup>5</sup>. In secondo luogo, è stato necessario ragionare sulle componenti dell'intervento. Due elementi importanti che permettono di descrivere la *struttura di implementazione* di un generico intervento di tipo indiretto sono la rete degli attori e le macro-fasi (attività, comportamenti, etc.) in cui l'intervento è scomponibile.

- a) Per quanto riguarda la **rete degli attori** si individuano: l'Amministrazione provinciale come soggetto erogatore; gli enti esterni che ricevono i contributi erogati dalla Provincia per lo svolgimento di un progetto/attività (*policy takers* diretti); i soggetti beneficiari della *policy* (*policy takers* finali).
- b) Per quanto riguarda le **fasi del processo di attuazione**, si possono individuare: la scrittura del programma o del bando; l'elaborazione e presentazione della domanda da parte del soggetto destinatario; la selezione delle domande; l'erogazione del contributo; lo svolgimento del progetto; il monitoraggio e la rendicontazione.

Ferme le peculiarità dell'Azione 9, non sembra difficile individuare, anche in interventi riferibili a settori di *policy* "lontani", ruoli e fasi analoghe, ovvero strutture di implementazione simili. Si confronti, per esempio, l'Azione 9 con l'intervento di sostegno alle imprese per la ricerca industriale (l.p. 6/1999, art. 5):

| Azione 9                                                                                                    | l.p. 6/1999, art. 5 (procedura valutativa)                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L'AdL scrive i criteri di ammissione all'Azione 9                                                           | Viene approvata una delibera di criteri per l'ammissione ai contributi                                |
| La cooperativa sociale elabora e presenta un progetto di inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato | L'azienda elabora e presenta un progetto di ricerca per l'innovazione di processo o di prodotto       |
| Un comitato tecnico di esterni valuta la domanda                                                            | Le domande vengono selezionate                                                                        |
| La cooperativa entra nel programma e riceve trimestralmente i contributi                                    | L'impresa avvia il progetto entro i termini stabiliti e riceve di norma entro 30 giorni il contributo |
| La cooperativa viene monitorata regolarmente durante lo svolgimento del progetto                            | L'impresa presenta la documentazione per la rendicontazione dell'investimento e della spesa           |
| La cooperativa a termine del progetto è tenuta a presentare una rendicontazione                             | L'impresa è soggetta al controllo della spesa                                                         |

Il secondo criterio di scelta, molto più operativo, è stato quello della fattibilità dell'analisi. Nello specifico, si è cercato di individuare un programma relativamente semplice che permettesse, nel poco tempo a disposizione, di cominciare a lavorarvi in tempi rapidi; che non richiedesse l'acquisizione di particolari conoscenze tecniche; sul quale fossero già state effettuate in passato delle ricerche dal taglio valutativo; e sul quale esistesse una base di dati relativamente buona. L'Azione 9 dell'Agenzia del Lavoro soddisfa questi criteri soprattutto perché è stato oggetto di studi valutativi in passato e perché l'Osservatorio sul Mercato del Lavoro, con sede all'Agenzia, gestisce una banca dati strutturata.

## 4.2 La fase dell'analisi

Nel presente paragrafo vengono descritti i passaggi principali della ricerca sul campo. Per motivi di spazio, molti dati e informazioni sulla *policy* vengono tralasciati: si cercherà di prediligere l'esposizione di quelli ritenuti maggiormente significativi per il fine della ricerca che - è

<sup>5</sup> Questi interventi possono essere definiti anche interventi "su domanda", se si considera che alla base dell'azione pubblica vi deve essere una domanda da parte del soggetto esterno di partecipare al programma.

opportuno ripeterlo - non è, in ultima istanza, quello di giungere a dei giudizi valutativi sull'Azione 9, bensì di ricavare utili indicazioni pratiche sulla fattibilità di questo tipo di analisi.

Seguendo l'impostazione metodologica dell'analisi di processo, l'analisi dell'Azione 9 si è sviluppata in tre fasi:

- a) ricostruzione della logica della *policy*;
- b) individuazione delle dimensioni critiche del programma e formulazione delle domande;
- c) rilevazione dei dati e delle informazioni.

### **A) Ricostruzione della logica della *policy***

Ogni programma è mosso da una logica. A volte tale logica è esplicita e dichiarata dallo stesso decisore; altre volte - molto più spesso - va ricostruita a posteriori. Ricostruire la logica del programma significa non solo esplicitare le concrete finalità (ovvero i cambiamenti sul problema di *policy*) che il programma intende conseguire attraverso la realizzazione di certe attività, ma anche avere una chiara descrizione dei meccanismi causali che dovrebbero condurre al raggiungimento di tali finalità. In questo senso si può anche parlare di teoria del cambiamento, o teoria d'azione (Weiss 1998).

In questo primo *step* dell'analisi si è dunque cercato di decifrare la teoria che è sottesa all'Azione 9 attraverso la lettura di documenti, pubblicazioni e, soprattutto, alcuni colloqui "preliminari" con i responsabili della politica e con alcuni testimoni privilegiati.

Il **problema di *policy***, ovvero il problema che la politica vuole aggredire, è quello delle difficoltà occupazionali di specifiche categorie di lavoratori svantaggiati. Per trattare questo problema, l'Agenzia del Lavoro punta sull'attività di soggetti esterni: le cooperative sociali di tipo b (e loro consorzi). Questo tipo di cooperative (disciplinate dalla legge 381/1991) ha lo scopo di svolgere attività produttive (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati (i beneficiari finali di questa politica). In tale categoria rientrano soggetti affetti da disabilità fisiche o psichiche, da gravi situazioni di disagio sociale, da problemi di tossicodipendenza, alcolismo, detenzione, etc<sup>6</sup>.

L'Azione 9 vuole incidere sia sul lato della domanda di lavoro, incentivando la creazione di una domanda di lavoro specificamente rivolta a soggetti svantaggiati, sia sul lato dell'offerta di lavoro, cercando di rafforzare tali soggetti attraverso percorsi di formazione e riqualificazione. Su questa doppia dimensione dello svantaggio lavorativo, l'Azione 9 - come si è detto - interviene indirettamente, avvalendosi di due **strumenti di *policy***:

1. Contributi a sostegno della formazione e dello sviluppo dell'impresa sociale:
  - sostegno per studi di fattibilità per progetti di costituzione di una cooperativa (per consulenze);
  - consulenza per sviluppo aziendale e organizzativo (consulenze esterne).
2. Altri contributi per un massimo di due anni finalizzati a sostenere l'assunzione (e formazione) degli svantaggiati all'interno della cooperativa (sono contributi a scalare, ovvero che decrescono negli anni, in determinati casi sono prorogabili):
  - abbattimento parziale del costo del lavoro per svantaggiati e *tutors*;
  - attuazione diretta o finanziamento di corsi di formazione professionale, anche degli operatori stessi.

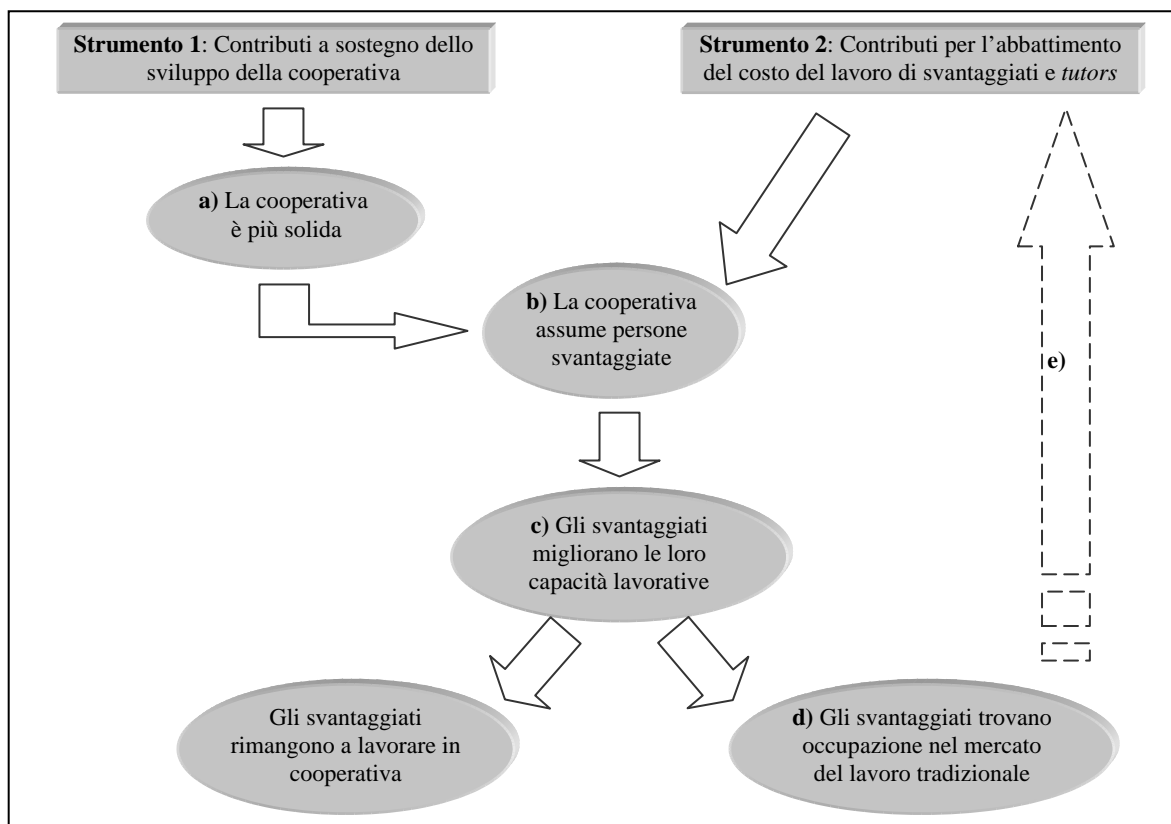
Con il primo tipo di contributi, l'Agenzia mira ad incentivare la creazione, lo sviluppo e il potenziamento di cooperative sociali di tipo b. Grazie a questo tipo di contributi, si assume che la

---

<sup>6</sup> Più precisamente tali soggetti sono individuati dalle leggi n. 68/99, n. 381/91, dalla legge provinciale n. 14/91 e dalla deliberazione della Commissione provinciale per l'impiego n. 163/94.

cooperativa diventi più solida e sia quindi in grado di offrire opportunità lavorative ad un numero maggiore di soggetti svantaggiati. Con il secondo tipo di contributi, invece, l’Agenzia punta ad aiutare la cooperativa a superare i disincentivi a formare e ad assumere soggetti svantaggiati, favorendo quindi la loro assunzione e formazione in cooperativa (b). Durante il periodo di occupazione all’interno della cooperativa, è previsto che il soggetto svantaggiato sia seguito da un’apposita figura (il *tutor*) che lo accompagni nel suo percorso di ri-socializzazione con il mondo del lavoro e di riqualificazione professionale (c). Concluso il periodo di lavoro/formazione in cooperativa, l’Azione 9 presume che il soggetto svantaggiato abbia colmato il suo *gap* sul mercato del lavoro e sia in grado, anche con il sostegno della cooperativa, di trovare un’occupazione nel mercato del lavoro “normale” (d). Una volta ricollocato esternamente il soggetto svantaggiato, l’Azione 9 auspica che la cooperativa possa assumere, al suo posto, un nuovo svantaggiato, ricevere i contributi, ricominciando in questo modo il “ciclo” ed offrendo, quindi, ad altri soggetti svantaggiati la possibilità di prendere parte al percorso di riqualificazione (e).

Fig. 4 - Catena di nessi causali che lega strumenti e obiettivi della policy



Attraverso le interviste in profondità ad attori-chiave e lo spoglio della documentazione amministrativa rilevante, è stato possibile ricostruire più puntualmente qual è la **catena delle attività** che, nella teoria, dovrebbe dare attuazione alla politica. Le singole attività sono state poi raggruppate in fasi. Questa **schematizzazione dell'intervento** (vedi tab. 2) ha un duplice scopo: da un lato, quello di rappresentare la politica in modo sistematico e funzionale ai fini della ricerca; dall'altro, quello di sottolineare gli elementi costitutivi fondamentali tipici di un intervento di tipo indiretto che caratterizzano l’Azione 9 e che permetteranno, in un secondo momento, di effettuare delle considerazioni/comparazioni ad un livello di generalità superiore. Le fasi sono, dunque, dei costrutti analitici, che non sono sempre facilmente distinguibili ed ordinabili cronologicamente, anzi, spesso si sovrappongono.

Tab. 2 – Attività previste e fasi dell’Azione 9

| ATTIVITÀ                                                                                                                                                           | FASI                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| L’AdL definisce programma (obiettivi, interventi, destinatari)                                                                                                     | DEFINIZIONE DEL PROGRAMMA E DEI CRITERI DI ACCESSO               |
| L’AdL fissa i criteri di accesso al programma                                                                                                                      |                                                                  |
| L’AdL determina le risorse (umane e finanziarie)                                                                                                                   |                                                                  |
| La cooperativa entra in contatto con uno o più soggetti svantaggiati su segnalazione di servizi sociali, famiglie, servizi territoriali, etc.)                     | SCRITTURA E PRESENTAZIONE DEI PROGETTI DI INSERIMENTO LAVORATIVO |
| La cooperativa scrive il progetto per l’inserimento lavorativo, che include, oltre al progetto per l’inserimento lavorativo, anche il piano di sviluppo di impresa |                                                                  |
| La cooperativa presenta il progetto all’Agenzia del Lavoro                                                                                                         |                                                                  |
| L’Agenzia riceve il progetto della cooperativa                                                                                                                     |                                                                  |
| Il Comitato Tecnico (formato da esperti esterni all’Agenzia) valuta il progetto                                                                                    | SELEZIONE DEI PROGETTI                                           |
| Lo staff dell’Agenzia valuta i singoli progetti di inserimento                                                                                                     |                                                                  |
| Il CdA dell’Agenzia ammette la cooperativa a partecipare all’Azione 9                                                                                              |                                                                  |
| Lo svantaggiato viene assunto dalla cooperativa                                                                                                                    | SVOLGIMENTO DEI PROGETTI                                         |
| Viene avviato il progetto di formazione e lavoro                                                                                                                   |                                                                  |
| Il progetto si conclude positivamente (ricollocazione esterna dello svantaggiato o assunzione interna alla cooperativa)                                            |                                                                  |
| Trimestralmente l’Agenzia trasferisce i contributi alla cooperativa                                                                                                | EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI                                        |
| Trimestralmente la cooperativa è tenuta ad effettuare una rendicontazione finanziaria                                                                              | RENDICONTAZIONE                                                  |
| Annualmente la cooperativa è tenuta a rendicontare sia da un punto di vista finanziario che sull’andamento del progetto di inserimento lavorativo                  |                                                                  |
| A fine progetto la cooperativa deve compilare la scheda di fine progetto                                                                                           |                                                                  |

### B) Individuazione delle dimensioni critiche del programma e formulazione delle domande

Ricostruito il disegno astratto del programma, è stato possibile cominciare ad aprire la cosiddetta *black box* della *policy*, ovvero cominciare ad interrogarsi su “come il programma viene realmente tradotto in pratica”. Il primo passaggio di questa parte della ricerca è stato quello di individuare per i singoli passaggi e attività una o più *dimensioni critiche*, ovvero uno o più ambiti sui quali si è ritenuto necessario indagare per poter capire se davvero la politica è stata implementata come previsto nel disegno iniziale. Queste dimensioni critiche sono state successivamente specificate in *domande* più mirate, volte a raccogliere le informazioni necessarie. La presente ricerca, non muovendo da una domanda precisa, ma essendo orientata essenzialmente a sperimentare un modello d’analisi, non si è focalizzata su un singolo snodo critico del processo attuativo della politica, ma ha cercato di individuare (1) quali sono le possibili dimensioni critiche di un intervento di tipo indiretto e (2) come da queste si possa arrivare a formulare le domande dell’analisi.

Le domande sull’attuazione di una politica sono classificabili sulla base di due distinzioni fondamentali:

- domande descrittive e domande valutative;
- domande sul processo e domande sugli *output*.

## Domande descrittive e domande valutative

La prima, fondamentale, distinzione è tra domande volte a raccogliere informazioni descrittive e domande che presuppongono, invece, un'espressione di giudizio e quindi l'esistenza di un parametro di riferimento più o meno esplicito. Le prime si possono definire *domande descrittive*, le seconde *domande valutative*. La differenza è profonda, ma entrambe fanno parte dell'analisi d'attuazione della politica, spesso le prime sono funzionali alle seconde.

## Domande sul processo e domande sugli output

Le domande (valutative e descrittive) sull'attuazione di un intervento possono riguardare sia il *processo* (ad. es. attività, tempi, risorse, relazioni, procedure, etc.) che gli *output* (= i prodotti, ad. es. quantificazione dei progetti presentati, progetti conclusi, finanziamenti erogati, etc.).

*Esempi di domande sul processo e domande sugli output*

|                      |                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOMANDE SUL PROCESSO | <ul style="list-style-type: none"><li>• La cooperativa viene assistita nella fase di stesura del progetto?</li><li>• Quanto tempo passa in media dalla presentazione della domanda alla risposta definitiva?</li></ul>          |
| DOMANDE SUGLI OUTPUT | <ul style="list-style-type: none"><li>• Quante cooperative partecipano all'Azione 9?</li><li>• Quanti progetti ammessi alla selezione sono stati accolti?</li><li>• Quanti inserimenti lavorativi sono stati avviati?</li></ul> |

## C) Rilevazione dei dati e delle informazioni

Ponendosi delle domande (siano esse valutative o descrittive, sul processo o sugli *output*) si incontra il problema di “dove andare a cercare le risposte”, ovvero di “quali dati” è necessario disporre per poter rispondere. Per raccogliere le informazioni sull'Azione 9 si sono adottati due tipi di **tecniche**:

- rilevazione secondaria dei dati dai documenti amministrativi;
- rilevazione primaria dei dati attraverso interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati:
  - un funzionario dell'Agenzia del Lavoro;
  - un responsabile dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro;
  - un responsabile del Consorzio delle Cooperative Sociali (Con.Solida.);
  - due responsabili di due cooperative sociali di tipo b aderenti all'Azione 9;
  - un responsabile di una cooperativa sociale di tipo b non aderente all'Azione 9.

Le due tecniche di rilevazione utilizzate hanno “prodotto” informazioni diverse: la prima ha permesso di costruire degli indicatori numerici e descrittivi delle attività e dei prodotti della *policy*, mentre la seconda ha permesso di effettuare degli affondi qualitativi indispensabili per interpretare tali indicatori e, in generale, per esplorare aspetti del processo di implementazione non catturabili con tecniche quantitative. A seconda della domanda, si è scelto di adottare una tecnica piuttosto dell'altra; in alcuni casi si è reso necessario usarle entrambe:

- domande alle quali è stato possibile rispondere basandosi sui soli dati amministrativi;
- domande per rispondere alle quali è stato necessario utilizzare un approccio misto: l'analisi dei *program records* per costruire degli indicatori e le interviste in profondità agli attori coinvolti nel processo per poter interpretare gli indicatori stessi;
- infine, domande per rispondere alle quali si è reso indispensabile “far parlare le persone e non i numeri” (Sisti, 2006b)

## Domande, dati e indicatori descrittivi

La raccolta e l'analisi dei dati amministrativi non consiste in una semplice ricopiatura di informazioni già pronte. Le informazioni vanno, al contrario, costruite, riassemblate, modificate,

etc., perché possano essere utilizzate a scopi di analisi. Quest'attività di "costruzione delle informazioni" si rende necessaria perché spesso i dati di cui si dispone sono stati raccolti e costruiti per altre finalità e non è automatico il loro utilizzo per le finalità dell'analisi.

*Esempio 1 – Dati sulle cooperative partecipanti all’Azione 9*

| DOMANDA                                                                                                      | DATI                                                                                                                                                | Note                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quante cooperative al momento partecipano al programma?                                                      | N coop. b in Azione 9 .....13                                                                                                                       | Fonte: Agenzia del Lavoro (11.2006)                                                                                                                                                                                        |
| Qual è il settore di attività imprenditoriale prevalente tra le cooperative che prendono parte all'azione 9? | Settore Servizi .....44%<br>Settore Agricolo .....25%<br>Settore industriale .....19%<br>Settore Artigianale .....6%<br>Settore Commerciale .....6% | Fonte: Con.Solida. (11.2006)<br>(questi dati sono stati costruiti aggregando i dati delle singole cooperative: va notato che non sono completi e che alcune cooperative svolgono attività in più di un settore produttivo) |

*Esempio 2 - Dati sui contributi erogati*

| DOMANDA                                                | DATI                         | Note                                                         |
|--------------------------------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| A quanto ammontano i contributi totali per l’Azione 9? | Contributi tot. ....920.000€ | Fonte: Agenzia del Lavoro (dato riferito all’esercizio 2005) |
| A quanto ammonta il contributo medio per cooperativa?  | Contributo medio.....70.000€ | Fonte: Agenzia del Lavoro (dato riferito all’esercizio 2005) |

**Domande che richiedono tecniche di rilevazione miste**

Alcune domande, dal taglio più analitico, non possono trovare risposta nei documenti amministrativi: i dati e gli indicatori costruiti necessitano di essere interpretati, per questo si rendono indispensabili degli approfondimenti qualitativi.

*Esempio 3 – La capacità attrattiva dell’Azione 9*

Alla domanda “in che misura l’Azione 9 attrae gli aventi diritto?” si può rispondere con l’indicatore di capacità attrattiva del programma, il quale indica, appunto, in quale percentuale gli aventi diritto di partecipare all’Azione 9 (le cooperative sociali di tipo b) effettivamente richiedono di parteciparvi, mostrando interesse per l’intervento. L’indicatore è presto calcolato utilizzando i dati amministrativi disponibili:

$$\text{Capacità attrattiva} = \frac{\text{n domande presentate}}{\text{n cooperative b in provincia}} * 100$$

|                                    |                            |                                                   |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------|
| N cooperative b in provincia<br>23 | N domande presentate<br>13 | Capacità attrattiva <sup>7</sup><br><b>56,52%</b> |
|------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------|

L’indicatore dice che nel 2005 solo poco più della metà delle cooperative di tipo b presenta domanda. Perché? L’Azione 9 non viene reputata interessante? L’Azione 9 non è conosciuta? Un indicatore grezzo e non commentato come questo avrebbe potuto portare a conclusioni affrettate circa la l’attrazione che esercita l’Azione 9. Con le interviste in profondità è stato possibile raccogliere informazioni utili per “spiegare” meglio il dato.

Gli intervistati, in modo coeso, hanno convenuto sulla forte attrazione che esercita l’Azione 9

<sup>7</sup> Nel caso dell’Azione 9 la capacità attrattiva coincide con il **grado di copertura del programma** (cooperative ammesse all’Azione 9 / cooperative b in provincia): questo perché nella fase di selezione non vi sono rifiuti (vedi esempio 4).

sulle cooperative b: «far parte dell’Azione 9 è come un riconoscimento delle attività svolte, dell’esperienza maturata»; «l’Azione 9 è un marchio di qualità per le cooperative sociali di tipo b»; «i contributi attraggono molto perchè permettono di investire sulla mission sociale». Le cause di questa relativamente bassa adesione sembrano essere di altro genere:

- a) dimensioni e strutturazione delle cooperative: alcune cooperative sono troppo piccole, o appena nate, quindi prive di una strutturazione adeguata per soddisfare i criteri e le richieste dell’Agenzia;
- b) incompatibilità di valori/finalità: è emerso che diverse cooperative negli ultimi anni sarebbero nate per «motivi opportunistici», non condividendo la «filosofia della cooperazione sociale» e non sarebbero, quindi, «compatibili» con l’Azione 9;
- c) disaccordo sugli strumenti: è emersa, infine, la possibilità che, su alcuni aspetti dell’Azione 9, non vi sia una condivisione totale da parte delle cooperative.

#### *Esempio 4 – Il grado di razionamento del programma*

Il grado di razionamento di un programma indica in che percentuale le domande / i progetti presentati vengono accolti.

$$\text{Grado di razionamento} = \frac{\text{n progetti accolti}}{\text{n progetti presentati}} * 100$$

Questo indicatore nel caso dell’Azione 9 è pari al 100%, in quanto tutte le domande presentate vengono accolte. Un dato del genere potrebbe indurre a sospettare che, per esempio, non vi sia una vera selezione delle domande. Andando a fondo della questione, attraverso le interviste in profondità ai vari attori coinvolti, si giunge ad una conclusione diversa. I criteri di accesso, le richieste dell’AdL, sono elevati, i paletti e i vincoli sono percepiti spesso come «onerosi» e «rigidi». Se i rifiuti sono pari a zero, questo pare essere dovuto al fatto che tra le cooperative e l’AdL si è instaurato negli anni un «rapporto di stretta collaborazione»: un «dialogo forte» e informale che avrebbe facilitato le cooperative nella stesura di progetti di buona qualità oltre a permettere alle cooperative stesse di capire, ancora prima di presentare la domanda, se esse abbiano o meno i requisiti sostanziali minimi per poter presentare la domanda e per soddisfare le richieste dell’Azione 9.

#### **Domande e dati qualitativi**

“Far parlare le persone” coinvolte nell’attuazione di una politica significa: considerare i comportamenti e le percezioni degli attori coinvolti; analizzare le relazioni interattoriali; scoprire l’esistenza di attori o atteggiamenti non previsti nella teoria del programma. Questo tipo di domande si colloca appieno in un contesto di ricerca di tipo esplorativo e permette di fare emergere informazioni non catturabili con le altre tecniche.

#### *Esempio 5 – Le opinioni dei destinatari sulla teoria dell’Azione 9*

Attraverso le interviste effettuate ai responsabili di tre cooperative sociali si sono ricavate alcune considerazioni più approfondite su specifici aspetti del programma. Una di queste fa riferimento alla presunta rigidità del modello Azione 9, che attualmente non sarebbe «flessibile rispetto ai bisogni reali delle diverse tipologie di svantaggio» perchè non terrebbe conto, ad esempio, «della ciclicità di alcune forme di svantaggio, dove, a fasi di produttività, si alternano fasi di non produttività». Inoltre, «il modello scalare (modello di contributi a decrescere negli anni) ha fatto il suo tempo ed è troppo indifferenziato: si dovrebbero rimodellare gli strumenti dell’Azione 9 a seconda della tipologia di svantaggio: in questo modo si ridurrebbero gli sprechi e i comportamenti selettivi delle cooperative al momento dell’assunzione». Un secondo aspetto critico riguarda il passaggio dello svantaggiato nel mercato del lavoro tradizionale al termine del percorso in cooperativa: secondo gli intervistati si tratta di un «passaggio critico» perché



«l’inserimento nel mercato del lavoro normale è molto difficile e una volta perso il posto di lavoro, recuperarlo è quasi impossibile». Su questo punto, attualmente l’Agenzia non prevede delle misure di sostegno e alcune cooperative ricorrono, quindi, ad altre fonti di finanziamento per poter garantire agli svantaggiati, dopo il periodo formativo in cooperativa, un’assistenza nei primi mesi di occupazione nel mercato del lavoro “normale”.

### 4.3 Prime conclusioni sui metodi e sulla fattibilità dell’analisi

Attraverso la ricerca empirica sull’Azione 9 si è cercato di capire cosa possa significare concretamente per l’UAPP analizzare l’attuazione di una politica pubblica. Come già detto, l’approfondimento empirico effettuato non rappresenta che un primo e limitato tentativo in questa direzione. In questo paragrafo, si espongono le provvisorie conclusioni cui si è giunti in merito ai metodi utilizzabili e alla fattibilità di questo tipo di analisi.

Un primo risultato della ricerca è rappresentato dalla bozza di **modello-guida** per l’analisi di attuazione delle politiche, riportata in allegato. Tale modello costituisce un tentativo di lettura sistematica di una politica di intervento indiretto ed è stato elaborato partendo dall’analisi empirica dell’Azione 9, nella quale si è cercato di individuare le componenti costitutive (fasi e attività) di un generico intervento di tipo indiretto. Lo scopo di questa “scomposizione” della politica è quello di offrire uno schema interpretativo generalizzabile all’insieme degli interventi di tipo indiretto. Allo stesso tempo, la schematizzazione dell’intervento è stata pensata in funzione dell’analisi. Il modello vuole rappresentare, infatti, un’ipotesi di strumento di lavoro che faciliti l’individuazione delle dimensioni critiche rilevanti e la formulazione di domande mirate a descrivere o valutare singoli passaggi o prodotti della politica presa in esame.

Lo schema è impostato riprendendo la sequenza logica secondo cui, dall’individuazione delle fasi e delle attività previste dalla politica, si arriva ad individuare le relative dimensioni di criticità e, quindi, a formulare le domande dell’analisi:

- a. FASI DELL’INTERVENTO – secondo la lettura proposta dal modello, un intervento indiretto è scomponibile in sei fasi: 1) definizione del programma e dei criteri; 2) elaborazione e presentazione dei progetti (o domande); 3) selezione dei progetti; 4) erogazione dei contributi; 5) svolgimento dei progetti; 6) rendicontazione e controllo sui destinatari;
- b. ATTIVITÀ – sono le attività specifiche che compongono le sei fasi dell’intervento individuate;
- c. DIMENSIONI DI ANALISI (o DIMENSIONI CRITICHE) - sono ambiti di possibile criticità legati alla traduzione in pratica delle attività previste nel disegno della *policy*, e quindi al processo o ai prodotti del programma;
- d. DOMANDE - sono alcune domande-guida indispensabili per la conduzione dell’analisi, in quanto permettono di individuare delle informazioni precise che possono permettere di descrivere o valutare singoli aspetti del processo attuativo della politica.

Trattandosi di un lavoro ancora *in progress*, esso presenta alcuni limiti. Innanzitutto, il modello è particolarmente debole nella sua seconda parte, ovvero nell’individuazione delle dimensioni critiche e delle domande. Sarebbe opportuna una più precisa concettualizzazione delle prime e una più puntuale sistematizzazione delle seconde. Sulla base di un unico studio empirico non è possibile però formulare delle generalizzazioni di metodo più solide: per completare e perfezionare tali aspetti, sono indispensabili nuove e più impegnative sperimentazioni su altri programmi di intervento.

Va notato, poi, che i metodi proposti, avendo la finalità di essere estendibili a tutto l’insieme degli interventi di tipo indiretto, si basano su di uno schema di politica semplificato. Il modello va

quindi considerato come uno strumento “minimo” che richiede di essere integrato e riadattato con flessibilità al contesto e alle peculiarità della politica che di volta in volta si vuole analizzare. Può essere concepito come una sorta di guida, il cui utilizzo non può prescindere da un’analisi approfondita della politica da analizzare. Questo anche, e soprattutto, in ragione del fatto che spostandosi da un contesto ad un altro, da un settore di *policy* ad un altro, svariate possono essere le differenze e le peculiarità che si rende necessario considerare ed analizzare. A tal proposito, va sottolineato che la ricerca, essenzialmente per motivi di tempo, ha tralasciato di affrontare alcuni aspetti specifici connessi alla politica esaminata. Ad esempio non ci si è interessati ad approfondire ruoli e caratteristiche del terzo attore-chiave del processo, i beneficiari finali della *policy*, ovvero i soggetti svantaggiati. Altro aspetto sul quale l’analisi di processo avrebbe potuto concentrarsi sarebbe stato raccogliere in maniera sistematica le opinioni e percezioni dei destinatari diretti della *policy*, le cooperative di tipo b, utilizzando questionari standardizzati. Con la sperimentazione di metodo effettuata non è stato, poi, possibile riuscire a ragionare su come sintetizzare ed esporre i risultati ottenuti. Pertanto, anche su questo aspetto, si renderebbe necessario effettuare degli approfondimenti ulteriori.

Al di là degli aspetti strettamente metodologici, con l’analisi sul campo dell’Azione 9 si è cercato di capire in che modo l’approccio analitico proposto possa concretamente entrare a far parte delle attività ordinarie dell’UAPP. Per questo, si è reso necessario riportare le “esigenze” dell’analisi di implementazione ai vincoli che pone il **contesto organizzativo**. *In primis*, va considerata la specifica collocazione dell’UAPP nell’organigramma dell’Amministrazione. L’ufficio è una struttura di *staff*, che opera trasversalmente alle altre strutture provinciali e non ha in carico alcun settore di intervento specifico. Questo implica che ogni considerazione circa un suo impegno nella direzione indicata in questo *report* vada accompagnata ad una parallela riflessione sui processi inter-organizzativi che questo tipo di analisi richiede. Attualmente, l’UAPP per lo svolgimento dei suoi obiettivi, tra cui l’elaborazione del RdG, intrattiene già frequenti relazioni con tutte le strutture di *line* della Provincia. Adottare un approccio analitico, come quello proposto in questo *report*, che ha una prospettiva *micro*, richiede uno sforzo di collaborazione ulteriore tra le strutture non solo nella fase di raccolta e analisi dei dati ma anche nella fase di individuazione delle politiche che si decide di analizzare più approfonditamente.

Secondariamente, muoversi verso un’attività di analisi come quella proposta, pur non trattandosi di un’attività valutativa sofisticata, richiede di considerare la necessità di affiancare alle attuali procedure di lavoro anche nuovi metodi e tecniche per la raccolta e l’analisi dei dati e di pensare, quindi, a come concretamente questi possono essere introdotti nel RdG (a questo riguardo: cfr. 5.3).

L’attività di analisi delle politiche proposta in questa ricerca non è un’attività onerosa ed è stata pensata - come detto - tenendo conto delle specificità del contesto organizzativo. Nonostante ciò si pone il problema di pensare alla sua sostenibilità in termini di risorse. Per supportare il tipo di analisi proposta si rende, infatti, necessaria un’adeguata dotazione di risorse conoscitive e di personale. Verosimilmente, si renderà necessario delegare parte del lavoro all’esterno (per esempio al Nucleo di Valutazione). Per maturare una maggiore consapevolezza su questi aspetti organizzativi, come anche per il consolidamento delle indicazioni metodologiche ricavate dall’analisi empirica, si ritiene raccomandabile avviare nuove e più solide sperimentazioni, anche in altri settori di *policy*.

## 5. Suggerimenti per la revisione del Rapporto di Gestione

In quest'ultimo capitolo vengono presentati alcuni spunti di riflessione e alcune indicazioni per la revisione del Rapporto di Gestione (RdG) finalizzate a migliorare la sua "capacità di lettura" delle politiche pubbliche provinciali. Le linee di revisione proposte, come sintetizzato nella tabella 3, sono tese a perseguire quattro diversi tipi di obiettivi. Il primo gruppo di proposte ha come obiettivo quello di rafforzare il legame del RdG con gli altri strumenti del ciclo programmatico. Tali indicazioni non sono rivolte – per ovvi motivi – al sistema della programmazione nella sua complessità, ma sono limitate al RdG. Più precisamente, si tratta di proposte di modifiche all'organizzazione dei contenuti e all'impostazione editoriale del documento. La seconda linea di revisione proposta implica invece una significativa modifica dell'approccio analitico dello strumento. L'obiettivo è quello di stimolare un'evoluzione del RdG verso una logica di monitoraggio degli obiettivi programmatici, quindi di pensare al RdG come "uno strumento basato più sui programmi che sul bilancio". Data la complessità del problema, si tratta, in questo caso, di semplici spunti di riflessione che possono rappresentare un potenziale punto di partenza per ulteriori studi<sup>8</sup>. Anche il terzo tipo di suggerimenti implica delle modifiche all'approccio analitico con cui viene realizzato il RdG: l'obiettivo, in questo caso, è quello di approfondire il livello analitico con cui lo strumento legge le politiche pubbliche. Si propone, quindi, di inserire nel documento degli approfondimenti dedicati all'analisi dei processi attuativi di singole politiche, basandosi sulle indicazioni di metodo ricavate dall'analisi dell'Azione 9 (cfr. cap. 4). Infine, vengono riportate alcune annotazioni sui processi organizzativi che supportano la realizzazione del documento.

Tab. 3 – Quadro di sintesi delle proposte di revisione del Rapporto di Gestione

| OBIETTIVO                                                                                 | TIPO DI MODIFICA | INDICAZIONI                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Rafforzare il legame del Rapporto di Gestione con gli altri strumenti del ciclo PeC (5.1) | Redazionale      | <ul style="list-style-type: none"><li>- Rinviare sistematicamente ai documenti di programmazione rilevanti e alla normativa di settore</li><li>- Descrivere il contesto di intervento</li><li>- Rinviare ai documenti di consuntivo delle strutture</li></ul>                                       |
| Orientare il Rapporto di Gestione verso una logica di monitoraggio dei programmi (5.2)    | Analitica        | <ul style="list-style-type: none"><li>- Accentuare il collegamento tra il RdG e gli assi strategici PSP</li><li>- Basare l'impostazione analitica del RdG sui programmi e non sul bilancio</li></ul>                                                                                                |
| Approfondire la conoscenza di singole politiche (5.3)                                     | Analitica        | <ul style="list-style-type: none"><li>- Avviare delle sperimentazioni su singole politiche-pilota</li><li>- Introdurre dei <i>focus</i> dedicati ad analisi di attuazione di singole politiche</li><li>- Rinviare ad eventuali studi valutativi effettuati dalle strutture di <i>line</i></li></ul> |
| Rivedere i processi di elaborazione del documento (5.4)                                   | Organizzativa    | <ul style="list-style-type: none"><li>- Coinvolgere maggiormente i responsabili delle strutture</li><li>- Sistematizzare l'attività di raccolta delle informazioni</li></ul>                                                                                                                        |

<sup>8</sup> Questi prime due linee di revisione derivano in parte dall'analisi comparata del Rapporto di Gestione con alcune esperienze significative portate avanti da alcune regioni italiane in materia di *accountability*, monitoraggio delle politiche e dei programmi, controllo strategico e reportistica di gestione.

## 5.1 Rafforzare il legame del Rapporto di Gestione con gli altri strumenti del ciclo programmatico

Le proposte contenute in questa sezione sono mirate ad introdurre nel RdG alcuni elementi finalizzati a rafforzare il legame del Rapporto con gli altri strumenti programmatici ed a favorire una lettura sistematica delle politiche pubbliche provinciali nella cornice più ampia della programmazione. Si tratta di proposte “soft” perché considerano la struttura dell’attuale RdG come data, limitandosi ad integrarla con informazioni a “costo zero”. Lo “schema” con cui vengono presentate le proposte è quello di “domanda e risposta”: individuata una possibile domanda che il lettore del documento si può porre, si è cercato di indicare una strada per “fornire una risposta”.

*«Come si colloca una determinata politica nella programmazione provinciale?»*

RINVII AI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE RILEVANTI E ALLA NORMATIVA DI SETTORE. Alla stregua di altre Regioni italiane (es. Relazione di Analisi della Gestione 2004 della Regione Veneto), può essere utile rinviare in maniera sistematica ai documenti programmatici o alle leggi fondamentali del settore<sup>9</sup>. I vantaggi:

- facilitare il lettore a collocare un determinato intervento all’interno del ciclo programmatico;
- facilitare la lettura generale dell’intervento pubblico in termini di obiettivi, programmi, gestione e realizzazioni;
- facilitare la comprensione della *ratio* della programmazione provinciale, ricostruendo la catena “obiettivi - realizzazioni”.

*«Che competenze ha la PAT in un determinato settore di policy?»*

DESCRIZIONI DEL CONTESTO/SETTORE DI INTERVENTO. In aggiunta ai rinvii ai documenti programmatici rilevanti, potrebbe essere inserita, come breve introduzione ai singoli capitoli sulle funzioni-obiettivo o all’inizio di ogni sezione dedicata alle realizzazioni suddivise per assi strategici del PSP, anche una sintetica descrizione del settore di *policy*. Questa breve introduzione non dovrebbe prendere la forma di una descrizione del contesto sociale/ambientale (il RdG non ha il compito di analizzare i bisogni sociali e monitorare le macro-tendenze nei vari settori) ma essere indirizzata a ricostruire quali sono gli obiettivi dell’Amministrazione in quel settore, le competenze, le scelte effettuate, etc.

*«Dove trovare approfondimenti sulle attività di una struttura o su uno specifico intervento?»*

RINVII AI DOCUMENTI “FINALI” PRODOTTI DALLE STRUTTURE DI LINEA. In conclusione ai singoli capitoli può essere utile inserire dei rinvii ai documenti di consuntivo (o relazioni annuali sulle attività svolte) elaborati dalle singole strutture. Non sempre la tempistica dei documenti potrà coincidere. In questo caso il rinvio può essere più genericamente fatto “al documento del corrente anno...”. Ad es. per quanto riguarda le politiche del lavoro il rinvio può essere fatto al “Rapporto Annuale sull’Occupazione”; per l’agricoltura alla “Relazione sull’attività svolta”; oppure per le Politiche Sociali al bilancio sociale di settore. I vantaggi:

- integrare le informazioni contenute nel RdG;
- indicare al lettore dove può trovare altre informazioni e approfondimenti;
- offrire un panorama completo sulla produzione di questi documenti da parte delle strutture operative, mettendo in evidenza documenti altrimenti poco conosciuti;
- stimolare in futuro un raccordo di questi documenti o quanto meno, incentivando una logica di *benchmarking* interno, favorire un’omogeneizzazione metodologica dei documenti;

---

<sup>9</sup> Come già in parte viene fatto nella prima parte del RdG (“una lettura secondo gli assi strategici del PSP”).

- il RdG potrebbe fungere da raccogliatore di questi documenti ed in questo modo guadagnarsi una sorta di “ruolo di riferimento”.

## 5.2 Verso un monitoraggio dei programmi

Il problema della verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici del PSP (e dei documenti programmatici derivati) è un problema vasto: le strade perseguibili sono molte, tra cui anche quella di “inventare” un complesso di metodi per monitorare e rendere conto dell’effettiva attuazione degli obiettivi programmati ed, eventualmente, di alcuni “risultati”. E’ evidente che una scelta del genere richiede un consistente lavoro di revisione non solo sul RdG, ma su tutto il sistema della programmazione nel suo complesso, in quanto “monitorare” il PSP significa individuare degli obiettivi concreti, quantificabili e quindi misurabili. Obiettivi “misurabili” non sono facilmente ricavabili dal PSP, mentre potrebbero essere ricavati dai documenti programmatici di settore, che derivano dal PSP. Per fare ciò, comunque, si renderebbe indispensabile uno sforzo di razionalizzazione di tutti gli strumenti programmatori che permetta di individuare la sequenzialità e la coerenza tra: strategie politiche, obiettivi generali, obiettivi specifici, controllo finale. Si tratta di un lavoro di revisione molto complesso anche in ragione del fatto che attualmente due importanti strumenti di programmazione, il Bilancio di Previsione e il Programma di Legislatura, sono del tutto scollegati dal PSP. In questa sede non si pretende di trattare l’argomento in termini complessivi; ci si limiterà a proporre alcuni spunti di riflessione sul RdG, in particolare sull’opportunità di rafforzare il suo raccordo con gli assi strategici del PSP e di favorire una sua graduale evoluzione verso una lettura delle politiche provinciali basata più sugli obiettivi dei programmi piuttosto che sulle funzioni-obiettivo del bilancio. Si tratta di indicazioni più generiche rispetto a quelle del punto precedente e che richiedono ulteriori approfondimenti.

ACCENTUARE IL COLLEGAMENTO DELLA STRUTTURA DEL RdG CON GLI ASSI STRATEGICI DEL PSP. Il RdG attuale contiene un primo tentativo di lettura delle politiche provinciali basata sugli assi strategici del PSP (cfr. cap. 2). Nella prospettiva di un’evoluzione del RdG verso un maggior raccordo con gli obiettivi strategici del PSP, sembrerebbe opportuno irrobustire tale sezione del documento. Una soluzione potrebbe essere quella di “travasare” in questa sezione le informazioni sulle realizzazioni fisiche e lasciare nella seconda sezione (suddivisa per funzioni-obiettivo) solo gli indicatori di spesa, funzionali a completare le informazioni finanziarie del Rendiconto generale. Non si tratta di un’operazione facile, in quanto attualmente le strutture del PSP e del Rendiconto non sono in alcun modo coordinate. Si pone il problema di come ricondurre agli assi strategici pertinenti le realizzazioni fisiche attualmente catalogate secondo le singole funzioni-obiettivo: è un’operazione, in buona parte, discrezionale e non facile perché non tutti gli interventi sono facilmente associabili ad un asse o, spesso, lo sono a più di uno. Si tratta, in sostanza, di pensare a come stabilire un collegamento tra i due documenti (PSP e Rendiconto), e quindi tra le due sezioni del RdG. La soluzione più immediata potrebbe essere quella di associare ogni singola funzione-obiettivo ad un unico asse strategico del PSP<sup>10</sup> e di sintetizzare tale raccordo attraverso una tabella *ad hoc*<sup>11</sup>. Infine, potrebbe essere utile pensare di suddividere il RdG in più volumi<sup>12</sup> per sottolineare maggiormente le differenti prospettive con cui il Rapporto legge le politiche di intervento dell’esercizio di riferimento (“prospettiva del PSP” e “prospettiva del Rendiconto generale”) e per non appesantire eccessivamente il documento.

<sup>10</sup> Sull’esempio del Rapporto di Monitoraggio Strategico della Regione Toscana.

<sup>11</sup> Nell’attuale PSP della PAT vi è un tentativo di rileggere gli assi strategici del PSP incrociando questi ultimi con i “settori di intervento” e con i “soggetti interessati”: un ragionamento simile potrebbe essere tentato anche con le funzioni-obiettivo del bilancio.

<sup>12</sup> Il RdG della Lombardia è diviso in tre volumi: il primo presenta un quadro di sintesi; il secondo riporta i dati sulla gestione finanziaria, economica e amministrativa; il terzo, infine, si concentra sulle politiche di intervento.

UN RdG BASATO SUI PROGRAMMI. Il RdG attuale non consente di effettuare un confronto tra gli obiettivi programmati e le realizzazioni effettuate e, per conseguire tale scopo, non basta apportare delle modifiche alla sua struttura. Si rende necessario, invece, un mutamento dell'approccio con il quale lo strumento analizza le politiche pubbliche. In questo senso, un punto di riferimento può essere il Sistema di Monitoraggio di Piani e Programmi della Regione Toscana. In questo sistema, il punto di partenza, al contrario del RdG, non sono le singole funzioni-obiettivo del bilancio ma i singoli programmi<sup>13</sup> (ordinati per assi strategici di riferimento), rispetto ai quali vengono presentate diverse informazioni: una breve descrizione del programma (obiettivi e finalità), una breve sintesi dello stato di attuazione, il piano finanziario, la gestione finanziaria, la distribuzione territoriale degli interventi, la distribuzione per tipo di beneficiari, l'elenco degli atti. Lo schema logico del sistema toscano per il monitoraggio di piani e programmi è da ritenersi valido perché permette all'amministratore di ragionare in termini di obiettivi e realizzazioni e quindi di poter capire in che misura i primi sono stati raggiunti. Rifacendosi ancora all'esempio toscano, non solo il PSP può diventare l'oggetto del monitoraggio ma, più in generale, tutti i piani di settore, i programmi, i progetti e le leggi che l'Amministrazione adotta per programmare le sue attività. Un "esempio" di questa logica di confronto programmato-realizzato può essere individuato anche nell'attuale RdG della PAT, più precisamente nel capitolo riguardante le politiche del lavoro: l'intera sezione, infatti, organizza le informazioni sulle realizzazioni fisiche e i dati di spesa secondo gli obiettivi del principale documento programmatico di settore, "Interventi di politica del lavoro". È evidente che intraprendere questa strada implica una radicale trasformazione dello strumento: se si sceglie di monitorare i programmi (o le leggi rilevanti), basandosi sugli obiettivi in essi fissati, si aumenta la qualità delle informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi stessi, ma, allo stesso tempo, necessariamente, si perdono delle informazioni con le quali attualmente il RdG integra la lettura dei dati finanziari del bilancio. Pertanto, se il committente fosse intenzionato a perseguire l'obiettivo di monitorare l'attuazione dei programmi, potrebbe anche pensare di creare uno strumento *ex novo*, appositamente dedicato a questa funzione, e limitare i contenuti informativi dell'attuale RdG a quelli strettamente funzionali ad una lettura di accompagnamento ai dati del bilancio.

### 5.3 Approfondimenti su singole politiche

Come si è più volte sostenuto in questa ricerca, l'UAPP, per produrre un tipo di analisi delle politiche più approfondito di quello che oggi produce, dovrebbe concentrarsi su specifiche politiche di intervento. Per questa ragione si ritiene auspicabile che nel RdG trovino spazio degli approfondimenti analitici sull'attuazione di singole politiche.

INSERIRE DEI *FOCUS* SU SINGOLE *POLICIES*. Allo scopo di migliorare la capacità dello strumento di mettere in evidenza ed analizzare i processi attuativi delle politiche "strategiche" si propone di inserire nel documento uno o più *focus* tematici su singole politiche. Tali approfondimenti si ritiene possano costituire una modalità adeguata per inserire nel RdG i risultati di un'analisi di implementazione effettuata tenendo in considerazione le prime indicazioni di metodo ricavate dalla sperimentazione sull'Azione 9 dell'Agenzia del Lavoro (cfr. cap. 4). Un approfondimento su una singola politica potrebbe trovare spazio nella seconda parte del RdG, che già è dedicata ad approfondimenti e potrebbe essere sviluppata anche nella direzione di introdurre questo nuovo tipo di analisi delle politiche. Inserire dei *focus* su singole *policies* costituirebbe, poi, un passo fondamentale nel senso di un'evoluzione graduale del RdG verso un tipo di analisi più vicino alla valutazione delle politiche pubbliche. La tesi sostenuta in questa ricerca è che per approfondire il livello delle analisi contenute nel RdG sia indispensabile concentrare l'attenzione su un intervento specifico. Di fronte a questa prospettiva, è evidente il *trade-off* esistente tra una reportistica di rendicontazione a carattere generale, che ha come oggetto grandezze aggregate, ed

---

<sup>13</sup> Per programmi in questo caso vengono intese anche leggi regionali e deliberazioni di Giunta.

un'analisi più approfondita delle politiche pubbliche, che ha come oggetto un *program* definito. In altri termini: più generale e complessiva è l'analisi, minore è il grado di approfondimento analitico; più, invece, l'analisi è approfondita, minore è la possibilità di descrivere l'intero aggregato di attività dell'Amministrazione. Si pone, infine, il problema di "come si individuano le politiche da analizzare" e "da chi proviene la richiesta di analizzarle". Un rapporto di *accountability*, come anche un'attività di valutazione, presuppongono che vi sia una domanda di partenza più o meno precisa, più o meno mirata, alla quale si cerca di rispondere, nel primo caso, utilizzando strumenti conoscitivi di tipo prevalentemente amministrativo e gestionale, nel secondo caso, attraverso un'attività di ricerca. Considerate le finalità del RdG (cfr. cap. 2), questa domanda potrebbe provenire dall'Assemblea Legislativa, dove, in seguito alle recenti riforme dei sistemi di governo locale, si stanno avviando concrete misure per riformare gli strumenti di controllo sull'attuazione delle leggi e l'operato delle amministrazioni. Una richiesta di approfondimenti analitici su singole politiche, potrebbe provenire anche dal livello esecutivo, motivato dalla necessità di sapere come una politica "particolarmente strategica" per l'Amministrazione sia stata tradotta in servizi e prodotti concreti. Va notato che nel primo caso il RdG si troverebbe a rispondere appieno ad una funzione di *accountability* verso il Consiglio, che gli è propria, mentre nel secondo si potrebbe parlare anche di una logica di *learning* nella misura in cui l'esecutivo sia interessato ad utilizzare i risultati dell'analisi per "ridisegnare" la politica. In entrambi i casi, si renderebbe necessario pensare a nuove forme di collaborazione tra le strutture perché l'Ufficio per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, in quanto struttura di *staff*, non ha in carico alcun settore di intervento e, quindi, ha la necessità di coinvolgere le strutture responsabili nel processo di analisi.

**AVVIARE DELLE SPERIMENTAZIONI SU SINGOLE POLITICHE-PILOTA.** L'analisi, in via sperimentale, di singole "politiche-pilota" potrebbe rappresentare una strategia utile ai fini di un apprendimento metodologico. Attraverso delle analisi mirate è possibile raccogliere utili informazioni sui metodi utilizzabili per la raccolta dei dati, l'analisi e l'esposizione dei risultati, sulla base delle quali si potrebbero impostare un modello di analisi poi estendibile anche ad altre politiche. Potrebbe quindi essere consigliabile adottare questo approccio allo scopo di stimolare un approfondimento del livello analitico con cui il RdG attualmente "legge" le politiche provinciali.

**IL RdG COME COLLETTORE DEGLI STUDI VALUTATIVI REALIZZATI DALLE STRUTTURE.** Il RdG potrebbe essere inteso anche come uno strumento utile per rendere conto degli studi valutativi delle politiche pubbliche effettuati dalle altre strutture provinciali o dal Nucleo di Valutazione su alcune politiche considerate "strategiche". In questo caso la stessa attività di valutazione sarebbe intesa come una *policy* e diverrebbe l'oggetto stesso della rendicontazione. I vantaggi che ne deriverebbero potrebbero essere: una maggiore visibilità degli studi valutativi già effettuati in Provincia e, quindi, una valorizzazione delle *expertise* maturate nei diversi settori. Si potrebbe innescare, in questo senso, un circolo virtuoso che darebbe impulso all'attività di valutazione in Provincia. Questa proposta acquisisce, quindi, un significato particolare in un'ottica di *evaluation capacity building*<sup>14</sup> (in quanto stimola e favorisce processi di apprendimento, scambio e diffusione di pratiche di valutazione) e di comunicazione (per il fatto che in questo modo verrebbero pubblicizzati i risultati di precise politiche, i quali altrimenti rimarrebbero conosciuti solamente all'interno del relativo settore di *policy*). Quest'innovazione, infine, avrebbe per l'Ufficio un "costo zero", in quanto implicherebbe la sola richiesta alla struttura responsabile di fornire, contestualmente agli altri dati per la stesura del RdG, o una sintetica descrizione degli studi effettuati o alcuni dati rilevanti o un semplice rinvio agli studi realizzati.

---

<sup>14</sup> La "capacità di valutazione" di un'organizzazione pubblica è definita da *The Guide* (la "guida comunitaria per la valutazione dello sviluppo socio-economico") come l'insieme di competenze, risorse umane, istituzionali e procedurali necessarie per condurre valutazioni nell'ambito delle politiche pubbliche, cfr. [www.evaled.info](http://www.evaled.info).

#### **5.4 Annotazioni sui processi organizzativi per l'elaborazione del documento**

In quest'ultima sezione, vengono riportate alcune ipotesi per il superamento delle attuali criticità nel processo di elaborazione del RdG (cfr. cap. 2), nonché alcuni spunti di riflessione riguardanti i processi organizzativi necessari per “sostenere” un'eventuale evoluzione del RdG.

**COINVOLGERE I RESPONSABILI DELLE STRUTTURE.** In primo luogo, sarebbe consigliabile coinvolgere i dirigenti delle strutture attraverso un incontro precedente all'inizio delle attività di redazione del rapporto in cui discutere il nuovo RdG e concordare le linee di metodo da seguire, la tempistica, etc. Questo momento rivestirebbe l'attività di redazione del rapporto di un maggiore “grado di ufficialità”, infondendo nei responsabili delle strutture di *line* un accresciuto interesse all'adempimento delle richieste che i funzionari dell'UAPP sono tenuti a rivolgere loro, trovando talvolta difficoltà e resistenze. Sulla base di una più forte collaborazione tra le strutture, il processo di elaborazione del RdG ne potrebbe risultare più strutturato e potrebbe permettere anche di supportare più agevolmente eventuali nuovi tipi di analisi che l'UAPP si troverà a svolgere.

**SISTEMATIZZARE L'ATTIVITÀ DI RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI.** Attualmente, la fase di raccolta delle informazioni comporta diversi problemi: in particolare, non esistendo un sistema informativo in grado di fornire il tipo di informazioni di cui il RdG necessita, i funzionari dell'UAPP raccolgono i dati per via “informale” dalle singole strutture, le quali gestiscono i dati con modalità diverse. Sistematizzare questa fase di raccolta delle informazioni, predisponendo una “lista di domande” che il funzionario dell'UAPP può seguire nella fase di raccolta e rielaborazione dei dati, potrebbe costituire un primo passo verso una più omogenea descrizione dei contenuti dei vari capitoli del rapporto.



## Riferimenti bibliografici

Capano G, Giuliani M. (2005), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci Editore, Roma

King J.A., Lyons Morris L., Taylor Fitz-Gibbon C. (1987), *How to assess Program Implementation*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA

Marocchi G. (1999), *Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale. L'inserimento lavorativo in cooperative sociali di lavoratori svantaggiati come fattore di crescita dell'economia locale*, Franco Angeli, Milano

Martini A., Mo Costabella L., Sisti M. (2006), *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: un'introduzione ai metodi quantitativi*, Dispense didattiche del Master in Analisi delle Politiche Pubbliche, Torino

Martini A., Sisti M. (1999), *Fatta la legge...quali strumenti analitici per valutarne l'attuazione?*, in *Iter Legis*, fasc. novembre-dicembre, Roma

Patton M.Q. (1986), *Utilization-focused Evaluation*, Sage Publications, Inc., CA

Pressman, Jeffrey L., Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley, CA

Romano B., Martini A. (2005), *L'intervento della Fondazione Cariplo nel settore degli inserimenti lavorativi, Primo Rapporto di Valutazione*, [www.fondazionecariplo.it](http://www.fondazionecariplo.it)

Rossi P.H., Lipsey M.W, Freeman H.E. (2004), *Evaluation: A systematic approach*, Sage Publications, Inc., CA

Sisti M. (2006), *La valutazione di una politica regionale nata per promuovere la mediazione culturale*, in *Valutazione in azione. Lezioni apprese da casi concreti*, AA.VV., Franco Angeli, Milano

Sisti M. (2006b), *La valutazione delle attività pubbliche: un'introduzione ai concetti fondamentali*, *Corso on line a cura di ProgettoValutazione*, mimeo

Vecchia M. (2000), *Verso una valutazione di processo dell'implementazione dei nuovi servizi per l'impiego*, Relazione presentata nell'ambito del III Congresso nazionale dell'Associazione Italiana di Valutazione, 23-25 marzo 2000, [www.prova.org](http://www.prova.org)

Vino A., Pomatto G. (2006), *Il controllo strategico tra approccio per politiche e autovalutazione: una traccia di lavoro*, paper pubblicato su [www.alea-snc.it](http://www.alea-snc.it)

Weiss C.H. (1998), *Evaluation – Methods for studying programs and policies*, Prentice Hall, Inc. NJ



## Allegato – Ipotesi di modello-guida per l’analisi d’attuazione delle politiche di intervento indiretto

| 1° FASE – DEFINIZIONE DEL PROGRAMMA E DEI CRITERI                                       |                                                                             |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ATTIVITA'                                                                               | DIMENSIONI DI ANALISI                                                       | DOMANDE                                                                                                                                                             | Annotazioni                                                                                                                                                                   |
| Scrittura del programma/bando con criteri                                               | TARGET DI DESTINATARI PREVISTI                                              | Chi e quanti sono i soggetti aventi diritto al finanziamento (potenziali destinatari del programma)?                                                                | Individuare i destinatari attesi della politica è necessario per poter controllare successivamente se, ed in che misura, la politica riesce effettivamente a raggiungerli.    |
| Pubblicizzazione del programma/bando                                                    | CONOSCENZA DEL PROGRAMMA                                                    | Dove e come viene pubblicato/pubblicizzato il bando/programma?                                                                                                      | Con questa domanda si vuole sapere se vi sia un’adeguata informazione sull’esistenza e le finalità del programma                                                              |
| 2° FASE – ELABORAZIONE E PRESENTAZIONE DEI PROGETTI                                     |                                                                             |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                               |
| ATTIVITA'                                                                               | DIMENSIONI DI ANALISI                                                       | DOMANDE                                                                                                                                                             | Annotazioni                                                                                                                                                                   |
| Il potenziale destinatario della <i>policy</i> scrive e presenta il/la progetto/domanda | DOMANDA DI ACCESSO AL PROGRAMMA                                             | Il potenziale destinatario del programma viene assistito nella fase di stesura della domanda? Se sì, come?                                                          | Dalla documentazione richiesta per la partecipazione al programma si possono ricavare utili informazioni<br><br>(soggetti richiedenti / totale soggetti aventi diritto) * 100 |
|                                                                                         |                                                                             | Quanti e quali documenti e quali informazioni deve presentare?                                                                                                      |                                                                                                                                                                               |
|                                                                                         | CAPACITA' ATTRATTIVA DEL PROGRAMMA                                          | Quanti soggetti hanno presentato domanda di ammissione al programma in rapporto al totale degli aventi diritto?                                                     | Come unità territoriale si potrebbe considerare il singolo comprensorio                                                                                                       |
|                                                                                         | TERRITORIALIZZAZIONE DELLE DOMANDE<br>INFORMAZIONI SUI SOGGETTI RICHIEDENTI | Si ravvisano differenze significative a livello territoriale nella capacità attrattiva del programma?<br><br>Qual è il profilo dei soggetti che presentano domanda? | Alcune caratteristiche potrebbero essere: le dimensioni dell’ente, il fatturato, gli ambiti di attività, etc.                                                                 |
| Verifica formale dell’ammissibilità delle domande presentate                            | TASSO DI CADUTA PER MOTIVI FORMALI                                          | Qual è la percentuale delle domande rifiutate perché non ammissibili per vizi di forma sul totale delle domande presentate?                                         | (domande rifiutate / totale domande) * 100                                                                                                                                    |

| 3° FASE – SELEZIONE DEI PROGETTI                     |                                                         |                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ATTIVITÀ                                             | DIMENSIONI DI ANALISI                                   | DOMANDE                                                                                                                                       | Annotazioni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Valutazione e selezione dei progetti                 | GRADO DI RAZIONAMENTO DEL PROGRAMMA                     | Qual è la percentuale dei progetti approvati sul totale dei progetti ammessi alla selezione?                                                  | (progetti approvati / progetti ammessi alla selezione) * 100                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                      |                                                         | Quali sono le motivazioni dei rifiuti?                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Ammissione “ufficiale” del destinatario al programma | TEMPISTICA                                              | Quanto tempo passa in media dalla presentazione della domanda alla risposta definitiva?                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | GRADO DI COPERTURA DEL PROGRAMMA                        | Qual è la percentuale dei soggetti ammessi al programma sul totale dei soggetti aventi diritto?                                               | (soggetti ammessi al programma / soggetti aventi diritto) * 100                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | TERRITORIALIZZAZIONE DEI PROGETTI SELEZIONATI           | E' possibile disaggregare territorialmente i dati relativi al grado di copertura del programma? Si rilevano differenze significative?         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | INFORMAZIONI SUI SOGGETTI DESTINATARI DELL'INTERVENTO   | Qual è il profilo dei soggetti ammessi al programma? Esistono target di destinatari sovra- o sotto-rappresentati?                             | Utilizzando le stesse variabili utilizzate per classificare i soggetti richiedenti si può operare un confronto e capire se le variabili considerate siano in rapporto di correlazione con la probabilità di ammissione al programma; ed inoltre controllare se i destinatari reali del programma coincidano con quelli auspicati. |
| 4° FASE - EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI                  |                                                         |                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ATTIVITA'                                            | DIMENSIONI DI ANALISI                                   | DOMANDE                                                                                                                                       | Annotazioni                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Erogazione dei contributi                            | VOLUME COMPLESSIVO DEI CONTRIBUTI                       | A quanto ammontano i contributi totali erogati?                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | GRADO DI SODDISFAZIONE DELLE RICHIESTE DI FINANZIAMENTO | Qual è il rapporto tra importo medio concesso e importo medio richiesto dei contributi?                                                       | (Importo concesso / importo richiesto) * 100                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                      | MODALITÀ' DI EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI                  | Come vengono erogati i contributi?                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | TEMPISTICA                                              | Con quali scadenze vengono erogati i contributi?                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                      | DATI DI SPESA                                           | Le risorse stanziati ad inizio anno per il programma sono sufficienti? Vi è un sotto-utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione? | Capacità di impegno = Fondi impegnati / Fondi stanziati<br>Capacità di spesa = Contributi erogati / Fondi impegnati<br>Capacità di pagamento = Contributi erogati / Fondi stanziati                                                                                                                                               |

|                                                              |                                             |                                                                                                                                         |                                                            |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
|                                                              | TERRITORIALIZZAZIONE DEI CONTRIBUTI EROGATI | Vi sono significative differenze nella distribuzione dei contributi a livello territoriale (tra i comprensori)?                         |                                                            |
| Altre componenti del programma                               |                                             | Il programma, oltre ai contributi, produce altri servizi o prodotti “complementari”?                                                    |                                                            |
| <b>5° FASE - SVOLGIMENTO DEI PROGETTI</b>                    |                                             |                                                                                                                                         |                                                            |
| <b>ATTIVITA'</b>                                             | <b>DIMENSIONI DI ANALISI</b>                | <b>DOMANDE</b>                                                                                                                          | <b>Annotazioni</b>                                         |
| Svolgimento del progetto                                     | CARATTERISTICHE DEI PROGETTI FINANZIATI     | E' possibile distinguere/classificare i progetti? Sulla base di quali caratteristiche? Il programma prevede diversi “tipi di progetto”? |                                                            |
| Assistenza al destinatario del programma                     |                                             | Il personale responsabile del programma assiste i destinatari?                                                                          |                                                            |
| Monitoraggio sullo stato di avanzamento del progetto         | MONITORAGGIO IN ITINERE                     | Viene effettuato un monitoraggio sulle attività svolte? Ogni quanto tempo?                                                              |                                                            |
|                                                              |                                             | E' prevista qualche forma di sanzione in caso di mancato rispetto dei parametri richiesti?                                              |                                                            |
| <b>6° FASE - RENDICONTAZIONE E CONTROLLO SUI DESTINATARI</b> |                                             |                                                                                                                                         |                                                            |
| <b>ATTIVITA'</b>                                             | <b>DIMENSIONI DI ANALISI</b>                | <b>DOMANDE</b>                                                                                                                          | <b>Annotazioni</b>                                         |
| Rendicontazione di fine progetto                             | RENDICONTAZIONE                             | Quali sono i contenuti della rendicontazione finale?                                                                                    |                                                            |
|                                                              |                                             | Sono previste delle misure sanzionatorie?                                                                                               |                                                            |
| Analisi dei “risultati”                                      | QUANTIFICAZIONE DEGLI OUTPUT                | Qual è la percentuale dei progetti portati a termine sul totale dei progetti avviati?                                                   | (progetti conclusi positivamente / progetti avviati) * 100 |
|                                                              |                                             | Qual è la durata media di un progetto concluso?                                                                                         |                                                            |
|                                                              |                                             | Quali sono i motivi che portano alla conclusione prematura dei progetti?                                                                |                                                            |
|                                                              | VALUTAZIONE DEL PROGRAMMA                   | L'ente erogatore dei contributi svolge un'attività di raccolta dati ed analisi dei risultati del programma?                             |                                                            |