presidenza francese ha preso atto di un'ampia convergenza su una politica di coesione che riesca a coniugare efficienza ed equità. Vi è stata indicazione, da più parti, di come la politica di coesione possa effettivamente aiutare le regioni ad affrontare le grandi sfide, senza tuttavia che questo significhi sviare la politica di coesione dalle proprie finalità originarie. E' emersa l'esigenza di fornire un contesto più strutturato al dibattito politico sulla politica di coesione, ma, mentre alcuni paesi sarebbero in favore dell'avvio di un metodo di coordinamento aperto, come per la strategia di Lisbona, altri, come l'Italia, ravvisano l'esigenza di costituire una formazione stabile del Consiglio, che possa orientare e valutare l'uso dei fondi comunitari con più autorevolezza e incisività.

Ancora una volta è emersa la richiesta di un miglioramento del sistema di attuazione, in un quadro di forte semplificazione: il tema è stato anche incardinato alle misure necessarie per rendere più rapido, efficace e concreto il contributo della politica di coesione al piano di rilancio dell'economia[236]. In tal senso, sono state adottate dal Consiglio, a fine 2008, mirate proposte di modifica dei Regolamenti e sono allo studio ulteriori proposte di semplificazione che potrebbero essere adottate anche nel corso del periodo di programmazione 2007-2013.

La Riunione di Marsiglia ha anche promosso un primo confronto politico sul concetto di coesione territoriale, a ridosso della pubblicazione del Libro verde sulla coesione territoriale. La presidenza francese ha proposto una interpretazione del concetto di coesione territoriale, qualificandolo come l'aspirazione a condizioni di parità nell'accesso ai servizi e alle infrastrutture, tenendo conto della diversità dei territori e sviluppandone le potenzialità. La cooperazione tra diversi attori e territori, alle diverse scale di intervento, secondo un modello di governance multilivello e di sviluppo di "progetti integrati territoriali" è stata indicata dalla Presidenza francese come una caratteristica saliente della coesione territoriale, nell'intento di rendere più coerenti obiettivi perseguiti e territori di riferimento. Anche il richiamo all'esigenza di rafforzare il coordinamento tra le politiche settoriali che hanno un impatto sul territorio è stato accentuato dalla Presidenza francese.

Il Libro verde sulla coesione territoriale

La Commissione ha pubblicato il 6 novembre 2008 un "Libro verde sulla coesione territoriale"[237], che intende promuovere un ampio dibattito su come intendere e come concretamente perseguire l'obiettivo di coesione territoriale,

[236] COM(2008) 800 final, 26.11.2008 – Communication from the Commission to the European Council "A European Economic Recovery Plan"

[237] http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_it.htm

enunciato dal Trattato di Lisbona in aggiunta alla coesione economica e sociale. La Commissione valuterà in seguito se predisporre un Libro bianco di proposte politiche sulla coesione territoriale.

Il Libro verde sottolinea l'attenzione crescente a un concetto innovativo di sviluppo, nel quale la competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. Ciò richiede anche la capacità di costruire legami con altri territori, per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile: da ciò deriva il ruolo centrale e portante della cooperazione territoriale nel perseguimento della coesione territoriale. Inoltre, uno sviluppo fortemente ancorato alle potenzialità dei territori richiede l'utilizzo di approcci integrati multisettoriali, gestiti ricorrendo a modelli di governance multilivello. Perseguire la coesione territoriale potrà rafforzare e migliorare la politica di coesione, rendendola più attenta alle necessità locali e meglio coordinata con tutte le politiche di sviluppo perseguite a tutti i livelli.

Il tema della coesione territoriale viene riferito a tre grandi ambiti di azione: concentrazione, connessione, cooperazione. Con riferimento alla concentrazione il Libro verde sottolinea che uno sviluppo equilibrato e armonioso è anche funzione della distribuzione degli insediamenti abitativi e delle attività economiche sul territorio. Se è vero che le attività economiche si concentrano essenzialmente nelle città, le regioni rurali rimangono una parte essenziale dell'Unione, ospitando la gran parte delle risorse naturali e delle aree naturali protette. Occorre, perciò, evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana. In relazione al tema della connessione, il Libro verde afferma che aumentare la capacità e la conoscenza delle imprese e dei cittadini che operano sul territorio e migliorare il grado di interconnessione dei territori contribuisce a trasformare le caratteristiche territoriali in punti di forza, permettendo lo sviluppo del territorio nel suo insieme. È importante allargare il concetto di interconnessione, solitamente associato al solo trasporto intermodale, con l'adeguamento dell'accesso ai servizi come salute ed educazione, alla banda larga, all'allacciamento alle reti energetiche, all'introduzione di uno stretto legame tra ricerca e impresa. In relazione alla cooperazione il Libro verde ricorda che le peculiarità territoriali prescindono dalle divisioni amministrative e rendono necessario un coordinamento delle azioni in modo tale da massimizzare i

ritorni in tutte le aree interessate. Lo strumento della cooperazione diventa essenziale per sviluppare progetti di sviluppo che riguardino la giusta scala territoriale, da quella infraregionale a quella transnazionale, prescindendo dalle ripartizioni amministrative o nazionali e mettendo i territori in condizione di cooperare nella maniera più proficua.

Le tipologie di regioni che si trovano a fronteggiare specifici problemi di sviluppo, a causa di specificità di natura geografica sono distinte per: le regioni montane nelle quali più di un terzo della popolazione vive in aree rurali; le isole, in cui più della metà della popolazione vive in zone di frontiera; le regioni scarsamente popolate, che sono rurali e di frontiera. Si sottolinea come le caratteristiche geografiche non siano di per sé una condizione di freno per lo sviluppo; piuttosto un approccio di coesione territoriale consente di meglio calibrare le strategie di sviluppo regionali considerando adeguatamente i bisogni specifici che derivano dalla presenza di specificità di natura geografica.

Il documento solleva anche il tema assai complesso della analisi e della interpretazione dello sviluppo territoriale e della scelta di indicatori appropriati. Dalla consultazione scaturiranno infine indicazioni sulla governance della coesione territoriale e, in particolare, su come conseguire un migliore coordinamento, a tutti i livelli di intervento (comunitario, nazionale, regionale e locale) tra le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale.

Una panoramica sugli esiti della consultazione sul "Libro verde sulla coesione territoriale" si avrà nella tarda primavera del 2009, con la pubblicazione della Sesta relazione intermedia sulla coesione.

V. LE AZIONI PER MIGLIORARE LA CAPACITA' AMMINISTRATIVA

V.1 Introduzione

L'ennesima fase di transizione politico-istituzionale che ha impegnato il Paese nel corso del 2008 (con il cambio di governo e l'approfondirsi del confronto sulle prospettive di riforma federalista dello Stato) non ha favorito, a causa del rinnovarsi di situazioni di cambiamento nell'assetto istituzionale soprattutto centrale, il pieno consolidarsi dell'azione volta a migliorare le capacità tecnico-amministrative delle amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria.

Il cambio di governo, come sempre in questi casi, ha portato anche ad una serie di modifiche nell'assetto organizzativo delle amministrazioni centrali (cambiamenti di rilievo hanno interessato anche la struttura organizzativa del Ministero dello sviluppo economico e dello stesso Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione) il cui percorso di perfezionamento è ancora in corso nei primi mesi del 2009.

L'approfondirsi del confronto, sia istituzionale che tecnico, sulla riforma federalista ha accentuato l'attenzione: sul tema delle capacità regionali, e in particolare delle Regioni del Mezzogiorno, a fare fronte al nuovo assetto di funzionamento dei loro compiti ordinari nel garantire livelli adeguati di servizi pubblici collettivi ai propri cittadini; sulla necessità e anche sulla opportunità di preparare una transizione non traumatica (per quanto certamente non immediata) al nuovo regime; sul problema, ancora non risolto, della misurazione degli effetti della riforma anche con riferimento ai livelli di tali servizi da garantire e ai costi (standard) collegati.

Il rischio connesso a queste tendenze, manifestatesi nel corso del 2008, è quello di una possibile minore attenzione del centro sia nei processi di formazione e poi in quelli di applicazione della riforma federalista, sia nell'attuazione della politica regionale unitaria.

La politica regionale unitaria, sotto il profilo dei rapporti interistituzionali, che sono alla base anche della riforma federalista dello Stato, ha costituito in questi anni una sorta di laboratorio in cui si sono sperimentati rapporti più avanzati che non nelle politiche ordinarie e in cui è stata, quindi, richiesta al centro un'accentuazione dei ruoli di indirizzo, coordinamento, supporto e trasferimento di conoscenze

(comprese quelle necessarie alla misurazione e alla comparazione di obiettivi e risultati) funzionali a livelli più ampi di responsabilizzazione e di programmazione e attuazione di policy attribuiti alle Regioni e, attraverso queste, anche ai territori.

Tale indirizzo e le scelte conseguenti hanno improntato il periodo di programmazione 2000-2006 e sono stati come è noto non solo confermati, ma per molti aspetti anche disegnati in modo più incisivo nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Per questo le incertezze legate a un periodo non breve di transizione organizzativa nelle amministrazioni centrali maggiormente impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013 (non solo perché titolari di programmi ma in quanto titolari di linee di intervento a supporto e integrazione dell'azione regionale, in particolare per il meccanismo degli obiettivi di servizio) rischia di produrre effetti non positivi sul piano della continuità dell'azione tesa a garantire operatività all'insieme dei programmi attuativi, nazionali ma anche regionali, della programmazione 2007-2013.

Questo capitolo del Rapporto, dedicato ogni anno a sviluppare questioni rilevanti in tema di politiche per la costruzione e il consolidamento di capacità, si concentra per il 2008 su due aspetti essenziali: a) le politiche specifiche per la riorganizzazione delle amministrazioni centrali a sostegno delle politiche di sviluppo; b) le azioni e gli strumenti, in larga prevalenza a forte coordinamento centrale, per migliorare la conoscenza delle politiche, dei loro effetti e dei loro risultati (si parla dunque di indicatori, conti pubblici, analisi dei progetti, valutazione).

Si tratta di uno sguardo certamente parziale (gli obiettivi di miglioramento delle capacità regionali su questi temi vengono considerati non direttamente ma in quanto collegati alle questioni trattate nei singoli paragrafi) ma, almeno nelle intenzioni, funzionale a definire le condizioni e puntualizzare azioni e strumenti necessari per minimizzare i rischi di cui si è detto in precedenza e per rilanciare – già a partire dal 2009 – un'azione di cooperazione interistituzionale in cui il centro possa assumere un ruolo più incisivo, tecnicamente definito e quindi funzionale all'attuazione della programmazione 2007-2013.

V.2 La riorganizzazione dell'amministrazione centrale per il sostegno e l'attuazione della politica regionale unitaria 2007-2013

Il processo di costruzione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007–2013, ha posto l'accento (confermando peraltro scelte in tal senso chiare anche in passato) sulla centralità dell'Amministrazione Pubblica nel contesto della politica regionale unitaria, recependo una chiara indicazione comunitaria nel senso di un necessario rafforzamento della capacità amministrativa, inteso non soltanto come strumentale alla gestione di fondi strutturali, ma anche come fattore della crescita e dell'occupazione ("*smart administration*")[238].

Smart Administration

Il QSN declina nella Priorità 10, l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza".

Le Amministrazioni Centrali contribuiscono in modo decisivo agli obiettivi di sviluppo e coesione della programmazione 2007–2013, sia come responsabili di *policies* in settori che vedono ancora fortemente penalizzate vaste aree del Paese (Ricerca, Istruzione, Sicurezza, Trasporti), sia come titolari di potestà pianificatorie, di regolazione o autorizzazione dei profili territoriali (ambiente, beni culturali,.....), ovvero come detentori di competenze operative in ambiti che oggi richiedono il concorso/accompagnamento dei diversi livelli di governo (politiche sociali, salute, non discriminazione, turismo, politiche giovanili, ecc...)[239].

In questo periodo, contemporaneamente, l'Amministrazione Centrale è impegnata in un continuo (e non sempre lineare) sforzo di ridisegno organizzativo, proteso all'esercizio del diverso ruolo istituzionale (programmazione, indirizzo, coordinamento, monitoraggio/valutazione, controllo) richiesto anche dai processi devolutivi in atto, con la ricerca di forme più adeguate di cooperazione tra ambiti settoriali di competenza e realtà territoriali, sforzo reso più complesso dal contesto di

[238] Cfr. Orientamenti Strategici Comunitari 2007 2013, § 4.3.4 (5 luglio 2005) e da ultimo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni "politica di coesione: investire nell'economia reale", § 2.2 par. "sviluppo delle capacità".

[239] Le Amministrazioni centrali hanno partecipato già alla fase di impostazione della programmazione 2007-2013, culminata con l'adozione del Quadro Strategico Nazionale. Con le Amministrazioni centrali è stato scritto nelle 2006 il documento strategico preliminare nazionale (DSPN) e il documento strategico mezzogiorno (DSM), prima ancora del loro impegno nei "tavoli tematici" e nei "gruppi di lavoro" che hanno condotto alla stesura del Quadro. Il Quadro ha attribuito alle Amministrazioni centrali circa il 30 per cento delle risorse assegnate al Mezzogiorno, la titolarità di Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai fondi strutturali e di Programmi Attuativi cofinanziati dal FAS, la partecipazione – a vario titolo - all'iniziativa "Obiettivi di servizio".

forte riduzione delle spese, del numero degli uffici e del personale indotto dai vincoli di finanza pubblica.

Diverse Amministrazioni Centrali hanno comunque cercato di cogliere l'opportunità offerta dalla politica di sviluppo per accrescere le competenze richieste dal nuovo contesto, rafforzare i legami con gli altri livelli di Governo, acquisire capacità tecniche e conoscenze specifiche (prevalentemente attraverso il ricorso ad apporti e conoscenze dall'esterno oltre che il rafforzamento, quando possibile, delle proprie strutture tecniche)[240].

Pur nel quadro di uno sforzo quindi complessivamente apprezzabile, anche le strutture e gli uffici delle Amministrazioni Centrali più direttamente impegnati nell'attuazione della politica regionale, pur essendo ormai parte integrante delle "reti" delle politiche di sviluppo, non sono tuttavia riusciti a contaminare positivamente e a innovare - sotto il profilo metodologico o delle scelte progettuali – le politiche ordinarie, rimanendo invece più spesso isolati e non influenti[241].

Da tutto questo discende l'esigenza, nell'ambito della politica regionale unitaria, di raccordare e polarizzare l'azione di capacity building e di rafforzamento istituzionale delle Amministrazioni centrali nel più vasto contesto del processo di riforma della PA, evitando così effetti di spiazzamento tra esigenze di contenimento della spesa ordinaria e quelle di assicurare volumi di investimento, quantitativamente e qualitativamente, efficaci per lo sviluppo e la coesione dei Paese[242].

La sfida per la PA dei prossimi anni va pertanto unitariamente incentrata sull'avanzamento della capacità istituzionale ed amministrativa in termini di qualità degli investimenti – materiali ed immateriali – di supporto alla competitività dei sistemi locali, di funzionamento del mercato e della committenza pubblica[243].

---

[240] Nelle modalità con cui si è cercato di cogliere tali opportunità sono naturalmente anche insiti rischi di "mascheramento" di carenze strutturali: per esempio di presidio di ambiti operativi non più strategici nella loro attività ordinaria (con i conseguenti rischi di confusione nell'esercizio di competenze) o anche di alimentazione di forme di occupazione assimilabili in molti casi ad una sorta din "precariato" diffuso (per il quale a fronte di apprezzabili investimenti in formazione e capacitazione non sono stati poi resi possibili reali meccanismi di stabilizzazione in grado di rendere permanente l'acquisizione di capacità tecniche conseguita).

[241] Pro e contro sono apparsi in tutta la loro evidenza nella fase di chiusura della programmazione 2000–2006 e di avvio di quella 2007 - 2013, con una diffusa pressione delle Amministrazioni centrali per assicurare continuità ai programmi, progetti e attività finanziati dalla politica regionale (ed al relativo personale), segnalando, così, la vivacità progettuale, ma anche la forte dipendenza da quelle risorse (finanziarie e materiali) e una concreta difficoltà di rinnovare il "parco progetti".

[242] Il concetto è ben espresso nel QSN laddove alla Priorità 10 si dice *"la priorità sintetizza i processi di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico – ma anche sociale – affidati alla primaria responsabilità della politica ordinaria, ma a cui la politica regionale unitaria può dare un contributo aggiuntivo, soprattutto attraverso il metodo con cui essa viene attuata"*.

[243] Con tale consapevolezza, nel corso del ciclo 2000-2006, attraverso il PON Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (ATAS), gestito dal Dipartimento per politiche di sviluppo, è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione, conseguendo progressi apprezzabili in

In questo quadro – per quanto riguarda in particolare le Amministrazioni Centrali – permangono ancora ritardi considerevoli nella disponibilità di competenze specialistiche per funzioni di carattere tecnico-operativo e analitico-valutativo, nell'avanzamento dei processi di adeguamento organizzativo resi necessari dal nuovo quadro di funzioni e ruoli, nella capacità di gestire i profili negoziali che determinano il successo dei processi di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale su cui si basa larga parte della programmazione, nel rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento dei programmi.

Per superare tali ritardi il QSN ha delineato una strategia specifica volta a migliorare le capacità della pubblica amministrazione, soprattutto nell'area dell'Obiettivo Convergenza, ove maggiori appaiono le debolezze della struttura amministrativa.

PON Governance e Assistenza Tecnica 2007-13

In questa cornice si colloca il Programma Nazionale di *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013, concepito come complementare alle azioni già attivabili con gli altri Programmi Operativi, che coniuga la funzione di supporto del complessivo processo di programmazione e attuazione degli interventi della Programmazione unitaria 2007-2013, con lo sviluppo e la sperimentazione di modelli di *governance* multilivello, in grado di innescare processi di rinnovamento organizzativo e funzionale nell'Amministrazione.

Nella sua funzione di strumento di supporto tecnico trasversale alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza, il PON *Governance* e Assistenza Tecnica 2007-2013 dedica l'Obiettivo Operativo II.4 al "Rafforzamento delle strutture operative e delle competenze nella Pubblica Amministrazione", in continuità con i progetti operativi realizzati dalle Amministrazioni centrali nell'ambito del PON ATAS 2000-2006. Lo scopo è di rafforzare la cooperazione tra più livelli di governo e in particolare coinvolgere, impegnandole contestualmente anche in un proprio processo di rafforzamento tecnico-organizzativo, le Amministrazioni centrali, titolari di policy, in progetti di Assistenza Tecnica a supporto delle strutture Regionali e locali dell'Obiettivo Convergenza. A tal fine sono state operate scelte sotto molti aspetti innovative:

- l'affidamento dell'attuazione dell'Obiettivo Operativo II.4 (al quale sono dedicate circa il 60 per cento delle risorse del PON) al Dipartimento della

termini di efficienza e capacità di gestione, capacità di cooperazione istituzionale, attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale.

Funzione Pubblica, Organismo Intermedio del PON, in ragione della sua responsabilità istituzionale in tema di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione e quale sede istituzionale per l'integrazione dell'azione amministrativa tra i livelli di governo (coniugando la domanda regionale con l'offerta delle AACC) e tra la specifica politica ordinaria e quella aggiuntiva;

– la promozione di una forte interlocuzione con le Regioni destinatarie degli interventi che ha portato ad una domanda di servizi di supporto tecnico da parte del centro specifica e formalizzata, in un documento unitario, da tutte le Regioni del Mezzogiorno;

– l'adozione di una logica di trasparenza e concorrenzialità fra tutte le Amministrazioni centrali partecipanti al processo di costruzione del QSN attraverso l'adozione di un "Piano di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" teso a definire un proprio percorso di rafforzamento permanente degli uffici e delle strutture impegnate nell'attuazione della politica regionale unitaria[244];

– la previsione di sedi stabili di confronto strategico ed operativo tra la domanda di servizi richiesti dal territorio e l'offerta settoriale delle Amministrazioni centrali[245].

Nel corso del 2008 nei primi due mesi del 2009, grazie all'istruttoria e alla valutazione delle proposte progettuali condotta dall'Organismo Intermedio e alla condivisione delle stesse con le Regioni nell'ambito del Comitato di Indirizzo e di Attuazione del PON, sono stati al momento approvati e attivati otto Progetti Operativi di Assistenza Tecnica (POAT) mentre altri sono in fase di istruttoria.

Nella prospettiva di unitarietà dell'azione di rafforzamento amministrativo, particolare attenzione è stata riposta alla sinergia con gli altri strumenti di attuazione della Priorità 10 del QSN (il PON *Governance* e Azioni di Sistema - FSE, a titolarità del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e il Programma Attuativo Nazionale *Governance* finanziato dal Fondo Aree Sottoutilizzate) ed al forte

[244] Per la definizione dei suddetti "Piani di Riorganizzazione e Rafforzamento delle capacità" è stato predisposto e diffuso un apposito Manuale operativo, mentre a supporto dell'istruttoria tecnica condotta dal Dipartimento della Funzione Pubblica è stato attivato un Comitato Tecnico consultivo, composto da esperti di comprovata esperienza, che ha operato una valutazione tecnico – scientifica delle proposte. Ognuna delle Amministrazioni centrali è stata invitata a prevedere obiettivi e target a 3 anni, il conseguimento dei quali è condizione per la prosecuzione delle attività, in un'ottica di concorrenza tra amministrazioni (offerenti e beneficiarie di supporto tecnico) e progetti, favorita anche da un profilo finanziario decrescente teso ad escludere le iniziative meno performanti.

[245] Ciò rappresenta un elemento importante di dialogo sulle *policy*, in un momento in cui non operano più i gruppi di lavoro settoriali e tematici previsti nell'ambito del QCS e non è ancora operativa la macchina del QSN.

raccordo con l'azione di rafforzamento amministrativo in capo alla politica ordinaria, assicurati, tra l'altro da:

- il ruolo dell'Organismo Intermedio in capo al Dipartimento delle Funzione Pubblica per tutti i 3 Programmi.
- un Piano di valutazione unitario della Priorità 10 - Governance del Quadro Strategico Nazionale, in cui si collocano tutte le singole attività di valutazione dei profilo di *capacity building* e rafforzamento amministrativo dei 3 Programmi della Priorità..
- la creazione di un network della comunicazione che vede il PON, nella sua funzione di servizio, promuovere lo scambio di buone pratiche di settore con le diverse Amministrazioni impegnate nell'attuazione di Programmi del QSN.

V.3 Capacità di misurare: i sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati e degli impatti

La programmazione delle risorse della politica regionale per il ciclo 2007-2013 ha richiesto, come già era avvenuto all'avvio dei periodi precedenti, un ingente investimento di risorse, soprattutto umane, nella predisposizione di sistemi di misurazione degli avanzamenti, dei risultati, e degli impatti di queste politiche. Nel disegnare, con la partecipazione dei principali attori della politica di sviluppo, i nuovi sistemi di misurazione, ci si è avvantaggiati dell'esperienza, non sempre positiva, maturata nell'ultimo decennio, nel funzionamento dei sistemi di monitoraggio, di rendicontazione, ed in particolare degli indicatori, di cui si è in dato conto anche nelle edizioni precedenti di questo Rapporto.

Indicatori del QSN

In termini generali, l'approccio alla materia degli indicatori all'interno del Quadro Strategico Nazionale, si basa su alcuni punti fermi, risultato anche degli apprendimenti del passato:

- nella selezione degli indicatori, l'individuazione delle unità di misura, e la successiva fissazione di *target* deve essere un'attività organica alla programmazione: lo sforzo di conoscenza e previsione richiesto, contribuisce infatti in modo significativo alla qualità ed alla coerenza interna dei Programmi, in quanto chiarisce al programmatore stesso le proprie reali intenzioni, facilitandone conseguentemente la comprensione all'esterno;

– è ormai assodato che il calcolo dei valori realizzati dai singoli indicatori a corredo dei Programmi, non costituisce di per sé un'attività valutativa, ma ne rappresenta un ingrediente essenziale, seppur non sufficiente;

– tra le finalità per cui vengono utilizzati i dati prodotti dai sistemi di monitoraggio, assumono un'importanza crescente quelle conoscitive e di trasparenza verso il pubblico, che spesso in passato sono stati posti in secondo piano rispetto alla valutazione, al controllo, ed alla verifica di scostamenti temporali e finanziari. In aggiunta agli addetti ai lavori interni alla pubblica amministrazione, quindi, il cittadino diventa primo destinatario delle informazioni prodotte. La rendicontazione al pubblico, tuttavia non è un'attività banale, in quanto, per garantire la massima chiarezza ed obiettività, richiede di operare sintesi, semplificazioni e standardizzazioni di informazioni provenienti da fonti di monitoraggio diverse.

Con questa stessa finalità la Commissione Europea ha avanzato, nel corso del 2008, alcune specifiche richieste di informazioni[246] cui ciascuno Stato membro risponde sulla base dei dati disponibili dalle diverse batterie di indicatori rilevanti a livello di singolo Programma e di proprio Quadro Strategico Nazionale.

Come distinzione di carattere generale fra gli indicatori, anche all'interno della politica regionale rimane di notevole utilità quella fra indicatori di realizzazione, risultato ed impatto. Questa distinzione, che si basa sul grado di "prossimità" causale fra fenomeno misurato dall'indicatore e intervento pubblico, è decisiva anche per individuare le responsabilità per la loro selezione, aggiornamento, nonché per la fissazione degli eventuali valori *target*. Nel sistema posto in essere in Italia per il 2007-2013, il calcolo degli indicatori di realizzazione è affidato alla responsabilità del sistema di monitoraggio unificato del QSN, la misurazione dei risultati e degli impatti richiede invece sistemi di misurazione separati e dedicati, il cui funzionamento, limitatamente ad alcuni di essi, viene assicurato a livello nazionale con il coordinamento del DPS.

Nell'ambito della politica regionale 2007-2013, la distinzione generale sopra descritta, si manifesta in un'articolazione adattata alle scelte operate nel QSN di dare visibilità, ed incentivare in modo differenziato, l'adozione di comportamenti ed il raggiungimento di risultati di interesse collettivo. Di conseguenza, si possono

[246] Si tratta dei cosiddetti *Core indicators* dei Programmi Operativi finanziati dal FESR e dal Fondo di Coesione. La lista aggiornata di tali indicatori è riportata nel Working Document n. 7 (revisione del n. 2 del 2006) in fase di ultima finalizzazione a seguito della presentazione all'Evaluation Network tenutosi a Bruxelles il 2 e 3 aprile 2009.

distinguere i seguenti sistemi di indicatori ordinati secondo un criterio che parte dal livello più prossimo agli interventi per passare poi all'osservazione del contesto su cui tali interventi insistono con un'enfasi particolare per un sottoinsieme di essi per i quali sono stati individuati *target*. Ad alcuni di questi *target* è collegato uno specifico sistema premiale. In particolare si tratta di:

- **indicatori di realizzazione** fisica ed occupazionale;
- indicatori di contesto (risultato ed impatto) del Quadro Strategico Nazionale (noti come **tavole di osservazione**);
- **indicatori con *target*** comuni ad aggregazioni di territori obiettivo della *policy* regionale;
- indicatori con meccanismo incentivante il cui *target* è comune e fissato ex ante per le sole regioni del Mezzogiorno (**Obiettivi di Servizio**).

La selezione degli indicatori prioritari e la determinazione dei valori obiettivo, sono state perseguite in modo condiviso tra le Amministrazioni all'interno di una strategia di costruzione della capacità di misurare la politica regionale. Nel 2008 sono state raggiunte, a livello diffuso nel sistema della programmazione della politica regionale, tappe importanti in tale processo.

Indicatori di realizzazione e monitoraggio. Il sistema di monitoraggio unificato della politica regionale costituisce di per sé una innovazione di grande portata per le politiche di investimento pubblico italiane, in quanto consente, allo stesso tempo, la lettura unitaria ed il confronto fra diverse linee di intervento della politica regionale. Questo sistema, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE) al servizio di tutti gli attori – finanziatori ed attuatori - della politica regionale, si fonda su una forte semplificazione delle richieste di informazioni rispetto a quanto in uso nel periodo precedente. Elemento portante di questa base di dati è il "progetto" come entità minima di rilevazione, la cui definizione è comune fra le diverse tipologie di fonti di finanziamento della politica regionale ed è identificato da un Codice Unico di Progetto (CUP)[247] univoco. Coerentemente con questa impostazione, la stessa misurazione delle realizzazioni degli interventi finanziati viene richiesta obbligatoriamente a livello di ciascun progetto, attraverso la

[247] L'assegnazione del Codice Unico di Progetto ad ogni progetto d'investimento pubblico, è esplicitamente richiesta dall'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e dalla delibera del CIPE n. 143 del 27 dicembre 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2003.

valorizzazione di due soli indicatori: uno fisico ed uno occupazionale[248]. Il *target* deve essere indicato, per entrambi, all'atto del primo inserimento del progetto stesso nella banca dati. Il valore effettivo per ciascun indicatore è invece richiesto, di norma, all'atto della conclusione del progetto stesso. Per l'indicatore di realizzazione associato a ciascun progetto, sono state individuate, per quanto possibile, unità di misura fisiche, escludendo indicatori che corrispondono al numero dei progetti finanziati, ed altri valori non fisici come monetari o percentuali. Allo stato attuale, lo sforzo di semplificazione del sistema è testimoniato dal fatto che le unità di misura (indicatori) adottate sono state ridotte al numero di 39. Per quanto riguarda l'indicatore occupazionale, anch'esso, con la sola eccezione dei trasferimenti alle imprese, è definito come un indicatore delle realizzazioni immediate del progetto, in modo da rilevare l'occupazione attivata durante l'erogazione del servizio, la fornitura di un bene o la costruzione di un'opera.

Tavole di osservazione del QSN. Si tratta di una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori individuati costituiscono uno strumento di osservazione di dimensioni rilevanti per il contesto in cui le politiche di sviluppo si muovono e forniscono un collegamento, di diversa intensità, con le scelte strategiche maturate nel QSN stesso. I dati, comparabili con quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee (ed in particolare nella cosiddetta Strategia di Lisbona), misurano oltre 80 fenomeni (cfr. paragrafo V.6 del rapporto DPS 2007) e vengono aggiornati dal DPS su www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp.

Indicatori con target a livello di QSN. Sulla base dell'esperienza passata è stato selezionato un numero limitato di indicatori per i quali sono esplicitati traguardi comuni cui mirare nell'intero periodo di programmazione, a livello di area territoriale (Mezzogiorno e Centro-Nord) e obiettivo comunitario (Convergenza e Competitività Regionale e Occupazione)[249]. L'intento esplicito è quello di ridurre il

[248] Gli indicatori richiesti sono determinati dalla tipologia in cui il singolo progetto viene classificato all'atto della richiesta del CUP. Le classificazioni di riferimento sono denominate "Tipo Operazione" e "Categoria di progetto" nel Sistema di Classificazione dei Progetti in uso dal CUP. Cfr. www.cipecomitato.it/cup/sistema_info.asp

[249] A livello Mezzogiorno e Obiettivo Convergenza i sei indicatori selezionati sono: 1. *Km di coste non balenabili sul totale (in percentuale), 2. Presenze turistiche per abitante nei mesi non estivi; 3. Adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente (in percentuale); 4. Spesa in R&S delle imprese sul PIL (in percentuale), 5. Tasso di irregolarità del lavoro (in percentuale di ULA irregolari sul totale), 6. Consumi di*

grado di indeterminatezza delle politiche, aumentare la responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti e produrre una tensione verso il raggiungimento del traguardo stesso. Numerose, nel corso del 2008, sono state le iniziative a sostegno di questo esercizio che hanno portato all'individuazione dei *target* per tutte le Regioni del Mezzogiorno. L'accresciuta consapevolezza e capacità delle Amministrazioni coinvolte è stata ed è testimoniata dalla stretta collaborazione tra i responsabili della Programmazione e gli uffici competenti a livello settoriale nel seguire l'intero esercizio. L'aggiornamento nel tempo di ciascun indicatore, influenzato da tutti gli interventi di *policy* ordinari ed aggiuntivi è garantito dal DPS[250].

Indicatori relativi al sistema premiale degli Obiettivi di Servizio. Undici indicatori sono associati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio (cfr. Riquadro C e Paragrafo IV.2.6 del presente Rapporto) che prevede un premio finanziario collegato al raggiungimento di *target* fissati *ex ante*, uguali per tutte le Regioni del Mezzogiorno in relazione a istruzione, cura dei bambini e degli anziani, servizio idrico integrato e gestione dei rifiuti urbani. L'esperienza maturata ad oggi nell'individuazione degli indicatori, nella fissazione di obiettivi che rappresentano delle soglie minime di servizio nei territori, nel continuo e costante impegno dedicato a garantire un'adeguata informazione statistica, sono un esempio importante nel difficile percorso della misurazione dell'azione pubblica. Gli indicatori scelti presentano un elevato grado di comprensibilità e condivisione da parte dei cittadini stessi: la capacità di misurare l'intervento pubblico può e deve quindi stimolare forme di partecipazione attiva della cittadinanza che ha la possibilità di percepire direttamente i miglioramenti attesi nelle proprie condizioni di vita.

L'esperienza maturata nel 2008 su questi diversi dispositivi di misurazione segnala come il miglioramento della qualità dell'informazione statistica sia un primo, immediato effetto che deriva dall'uso dei dati, dal confronto costante sulle evidenze che questi mostrano, dalla riflessione su come far in modo che gli indicatori selezionati riescano a registrare gli effetti di decisioni ed interventi avvenuti. La capacità di misurare si deve ora accompagnare alla capacità di leggere e interpretare

energia elettrica da fonti rinnovabili al netto dell'idroelettrico) (in percentuale). Per i territori del Centro-Nord e dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione si tratta dei soli indicatori 3, 4 e 6.

[250] Per le Regioni del Mezzogiorno e dell'area CONV cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/mezzogiorno.asp, per le Regioni del Centro-Nord e dell'area CRO cfr. www.dps.tesoro.it/QSN/Indicatori/ centro_nord_ob_comp.asp

ciò che si misura per innestare percorsi virtuosi di crescita amministrativa, di responsabilizzazione dell'amministrazione e di trasparenza verso il pubblico.

V.4 Sviluppi per i Conti Pubblici Territoriali: la Rete dei Nuclei CPT a supporto delle capacità di programmare e valutare delle amministrazioni regionali

Il principio ispiratore alla base della produzione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), banca dati in cui sono ricostruiti i flussi di spesa e di entrata a livello regionale per tutti gli enti del Settore Pubblico Allargato, è l'idea di un'informazione statistica intesa come bene pubblico, patrimonio volto a garantire una politica trasparente e misurabile, in cui le decisioni di *policy* siano basate, quanto più possibile, su evidenze empiriche. Una adeguata disponibilità informativa, tempestiva e opportunamente disaggregata a livello territoriale, può infatti influenzare e orientare la politica in diversi modi: accrescendo la capacità del *policy-maker* a livello centrale, incrementando la responsabilità a livello locale e garantendo la possibilità di fissare obiettivi fondati e verificabili che possono sostenere le scelte e orientare le decisioni.

Perché tutto ciò sia possibile sono necessari dati di qualità, ovvero completi e affidabili, tempestivi, flessibili nell'aggregazione secondo diverse chiavi di lettura e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati; ma anche modalità democratiche e condivise di costruzione dei metodi e delle basi informative. Non a caso la rete dei soggetti produttori dei dati CPT è estremamente articolata e capillare sul territorio, comprendendo, oltre all'Unità Tecnica Centrale, operante presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL), 21 Nuclei Regionali, operanti presso ciascuna regione italiana. Essa costituisce non solo una capillare rete fisica che consente di coprire la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia, ma una rete di metodi condivisi.

Nel corso del 2008, proprio al fine di rendere i Nuclei regionali CPT interlocutori privilegiati della propria Amministrazione e diffondere l'utilizzo dei dati CPT nei diversi ambiti regionali a supporto della programmazione e della valutazione, è stato avviato un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane".

Questa prima edizione ha riguardato le regioni Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna e la pubblicazione di ciascun volume è stata accompagnata dall'organizzazione di occasioni pubbliche di dibattito a livello regionale in cui i contenuti delle singole Monografie sono stati illustrati e discussi[251].

La struttura delle Monografie realizzate è comune ed è il risultato di una condivisione a livello di Rete CPT, in modo tale da consentire confronti e comparazioni tra le diverse realtà regionali italiane[252].

Le singole analisi ricostruiscono lo sforzo prodotto dalla finanza pubblica ai fini dello sviluppo territoriale e le dinamiche messe in atto dal processo di decentramento della finanza pubblica nelle 21 Regioni e Province autonome. Le diverse realtà territoriali sono pertanto indagate sulla base di informazioni omogenee tra loro in modo da dar conto non solo della finanza dello specifica regione ma di fornire anche uno strumento di analisi comparata tra territori. Particolare rilievo assume l'universo delle Imprese Pubbliche Locali, che rivestono un ruolo di estrema importanza nella gestione dei servizi pubblici a livello territoriale, soprattutto nell'ottica del processo di decentramento delle funzioni.

Un primo bilancio delle attività di produzione dei volumi e di discussione e confronto dei loro contenuti, nei diversi territori di riferimento, segnala come sono stati raggiunti obiettivi importanti, alcuni previsti ed altri inattesi.

È certamente cresciuta la conoscenza dei territori, la capacità della PA di approfondire le proprie dinamiche di spesa e di entrata e di confrontarsi con i diversi soggetti economici che operano attivamente nelle singole realtà. Se imparare e discutere nei territori e sui territori erano certamente traguardi che il progetto Monografie si era posto fin dal suo avvio, la crescita amministrativa ed istituzionale che ne è seguita, il livello del dibattito e il radicamento della struttura di Rete federata propria della rilevazione CPT, sono stati obiettivi raggiunti oltre le aspettative iniziali.

---

[251] Convegni si sono svolti nel corso del 2008 secondo il seguente calendario: a) Calabria 25 giugno; b) Sardegna 27 giugno, c) Puglia 4 luglio; d) Abruzzo 10 luglio; e) Umbria 3 ottobre; f) Marche 10 ottobre; g) Liguria 27 ottobre; h) Basilicata 31 ottobre.
La Regione VENETO, che ha partecipato ai lavori e redatto la Monografia, ha scelto di non pubblicizzarla attraverso un Convegno ma attraverso attività di diffusione diverse.

[252] Per una lettura dei modelli regionali quali emergono da una analisi comparata delle Monografie regionali CPT e della omogeneità o meno dei comportamenti della finanza pubblica misurati sui territori vedi S. De Luca, A. Tancredi, M. Volpe, "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali -I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane: il primo ciclo delle monografie regionali (Veneto, Liguria, Marche, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria e Sardegna), Materiali Uval, n.18/2009.