

tutte le regioni, nessuna esclusa, valorizzando l'approccio integrato territoriale e il modello di governance multilivello che le sono propri. I Commissari hanno anche messo in evidenza la necessità di migliorare il sistema di attuazione della politica di coesione, ricercando al contempo maggiore efficienza e orientamento a risultati concreti, ma in un quadro di massima semplificazione della gestione. La riflessione sulla importanza di introdurre condizioni più stringenti a cui legare i finanziamenti della coesione (si veda anche *infra*), che sta al centro del Rapporto Barca, è un punto a cui il Commissario Hahn si è fin qui mostrato particolarmente sensibile.

Le consultazioni pubbliche, promosse dalla Commissione europea così come le occasioni di confronto politico che si sono succedute a partire dal 2007 (quando è stata pubblicata la Quarta Relazione sulla coesione) hanno posto in rilievo i punti centrali della possibile riforma della politica di coesione. In particolare la recente Riunione ministeriale informale sulla politica regionale convocata dalla Presidenza spagnola a Saragozza (19 febbraio 2010) gli Stati membri hanno ribadito sia il ruolo della politica di coesione, quale politica di sviluppo rivolta a tutte le regioni europee, componente essenziale del processo di integrazione europea, sia il contributo determinante che la politica di coesione può offrire al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020. Corollario indispensabile di una riforma volta a migliorare l'efficacia della politica di coesione è il rafforzamento del coordinamento e dell'integrazione dell'intervento dei Fondi comunitari, nonché una incisiva semplificazione delle modalità di gestione, che valorizzi il principio di sussidiarietà. Un più forte coordinamento tra la politica di coesione e le politiche settoriali, tanto a livello comunitario che nazionale, è indispensabile, ad avviso della maggior parte degli Stati membri, per perseguire gli obiettivi della politica di coesione, i cui risultati dipendono anche dalla capacità di sviluppare integrazione e sinergie con le altre politiche comunitarie e nazionali.

A queste valutazioni essenzialmente positive della politica di coesione e del suo possibile ruolo per il periodo post-2013 si affiancano, tuttavia, lo scetticismo e le valutazioni critiche sia di alcuni commentatori¹²³ sia all'interno delle istituzioni comunitarie¹²⁴. Come è già avvenuto in passato, all'avvio del negoziato finanziario e sulle nuove proposte legislative, alcuni Stati Membri riprendono idee e proposte che potrebbero ridurre il fabbisogno di natura finanziaria della coesione nell'ambito del futuro bilancio, al fine di "liberare" risorse per altre politiche.

¹²³ Tra gli altri, per analisi che considerano in modo critico i temi della coesione nel più ampio quadro delle riflessioni sul futuro bilancio UE, si possono segnalare: Copenhagen Economics (2009), EU Budget Review Options for change June; I. Santos S. Neheider (2009) "Reframing the EU budget decision-making process" Bruegel Working Paper 2009/03; più specificamente in tema di coesione, I. Santos (2008) "Is structural spending on solid foundations?" Bruegel Policy Brief, issue 2008/02 February.

¹²⁴ Nell'ottobre 2009 è circolato una bozza di documento ancora provvisoria della Commissione Europea – che ne ha successivamente dichiarato in via definitiva la natura non ufficiale - preparato in vista della revisione del bilancio comunitario. Il documento faceva espressamente riferimento all'ipotesi di un significativo ridimensionamento della politica coesione, in particolare nei paesi relativamente ricchi, come l'Italia.

Le questioni critiche aperte sono:

- più accentuati vincoli di bilancio degli Stati Membri, in particolare, ma non solo, dei contribuenti netti, a seguito della crisi economica e finanziaria limitano le possibilità di trovare un accordo su una ipotesi espansiva circa la dimensione complessiva del bilancio;
- copertura geografica: la politica di coesione dovrà riguardare ancora tutte le regioni o solo quelle degli Stati più poveri? (Questa soluzione escluderebbe l'Italia dai beneficiari). In particolare, deve esserci ancora un intervento nelle regioni relativamente ricche¹²⁵? Sono questioni già affrontate nel precedente negoziato, che riguardano la posizione di fondo intorno alla natura puramente redistributiva oppure di politica di investimento della coesione, ma questa volta anche una parte rilevante della Commissione sembra esaminare con attenzione la possibilità di limitare la copertura geografica;
- metodo di calcolo delle allocazioni per Stato Membro: in parte connessa alla prima questione, deriva dagli spostamenti relativi già osservati e attesi per il futuro dei livelli di PIL pro capite regionali, che porterebbero a concentrare le allocazioni definite in base ai criteri già impiegati in passato su un numero più ristretto di Stati. Conseguentemente, potrebbero esserci pressioni per rivedere il metodo di calcolo e, in questo quadro, la Commissione potrebbe prendere in considerazione un rafforzamento del supporto transitorio.

Una questione centrale che caratterizza l'attuale dibattito sulla futura politica di coesione riguarda il concetto delle nuove condizionalità che dovrebbero governare la futura politica di coesione.

Il dibattito su come fissare condizioni che migliorino l'efficacia e l'orientamento ai risultati trova origine essenzialmente nell'analisi sviluppata nel Rapporto Barca: la coesione ha bisogno di una riforma radicale che deve prendere la forma di condizioni più stringenti in base alle quali la Commissione dovrebbe assegnare (ovvero rifiutarsi di assegnare, quando non sono rispettate) i fondi per la coesione. Solo un condizionamento più esteso (esistono le istituzioni che possono garantire che il finanziamento di investimenti in un determinato settore portino effettivamente i risultati programmati?) e approfondito da parte della Commissione (che deve saper valutare se quelle condizioni sono soddisfatte) può rendere sufficientemente credibile la coesione, costituendo una garanzia sia per i beneficiari sia per i contribuenti netti.

Nella primavera del 2010, l'estendersi della crisi economica e finanziaria alle finanze pubbliche degli Stati Membri, e la necessità di condividere contromisure volte al rafforzamento della governance economica, hanno poi reso ancora più rilevante la questione delle condizionalità. La Commissione, nel tracciare le linee per

¹²⁵ Tra i lavori più recenti che hanno discusso questa ipotesi, si veda I. Begg (2009) , "The Future of Cohesion Policy in Richer Regions" DG Regional Policy Working Paper, n.3; nel sollevare dubbi sulla opportunità di continuare interventi della coesione nelle regioni relativamente più prospere, indica tra le possibili vie di uscita al problema dell'impatto sul bilancio UE il ricorso più esteso a forme di prestiti rimborsabili e al metodo di coordinamento aperto.

un rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche, ha proposto¹²⁶, fra l'altro, per il prossimo quadro finanziario, la possibilità di introdurre condizionalità sui pagamenti del bilancio UE per gli Stati che non si attengono agli accordi assunti nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (attualmente già esistente per il Fondo di coesione, di cui l'Italia non beneficia). L'ipotesi di impiegare condizionalità concernenti alcune politiche del bilancio UE si è consolidata con una seconda Comunicazione¹²⁷ della Commissione, che prevede una sorta di “cassetta degli strumenti” (toolbox), composta di incentivi e sanzioni nel quadro di misure preventive e correttive dei comportamenti degli Stati nelle diverse fasi delle procedure avviate nel caso di deficit eccessivi. Particolarmente interessante la proposta della Comunicazione di introdurre condizionalità “ex ante” per la politica di coesione, in base alle quali gli investimenti dovrebbero essere legati al sostegno alle riforme istituzionali e strutturali direttamente connesse all'operatività della coesione, al fine di accrescerne efficienza ed efficacia. In tal modo, si riconosce, infatti, come il fatto di condizionare ex ante la concessione dei fondi all'attuazione di riforme strutturali e istituzionali in grado di influire positivamente sull'attuazione della politica di coesione possa risultare mutuamente vantaggioso per il rispetto del Patto e per l'efficacia della politica di coesione (il cui ruolo tra gli strumenti di politica economica UE verrebbe quindi chiaramente riconosciuto).

RIQUADRO O - AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, INDEPENDENT REPORT

Il Rapporto Barca, presentato nell'aprile 2009, è stato commissionato dall'allora Commissario per la politica regionale, Danuta Hübner, a Fabrizio Barca, in qualità di esperto indipendente.

Il rapporto mira a realizzare una riforma radicale della politica di coesione necessaria per ottenere a un tempo due risultati: rafforzare l'orientamento della politica di coesione ai risultati e corrispondere alla esigenza di avvicinare l'Unione Europea ai bisogni dei cittadini.

Il Rapporto, in primo luogo, riassume le motivazioni a sostegno di una politica di sviluppo “rivolta ai luoghi” (place-based) per tutte le regioni dell'Unione Europea. Tale politica mira a conseguire maggiore utilizzazione delle potenzialità territoriali (efficienza) e inclusione sociale (equità), attraverso:

- *realizzazione di infrastrutture, servizi e incentivi mirati su singoli “luoghi” (da intendere a geometria variabile: aree metropolitane, aree rurali, aree vaste, corridoi, comunque identificati da progetti di sviluppo);*
- *valorizzazione delle conoscenze e preferenze degli individui e gruppi che vivono nei luoghi;*

¹²⁶ COM (2010) 250, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche”, Bruxelles 12 maggio 2010.

¹²⁷ COM (2010) 367/2, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance”, Bruxelles 30 giugno 2010.

- *trasferimenti condizionati, con i quali il soggetto finanziatore esterno (UE e autorità nazionali) subordina l'erogazione dei fondi all'impegno contrattuale dei livelli inferiori di governo a perseguire obiettivi quantitativi prefissati e a soddisfare requisiti istituzionali per l'efficace utilizzo delle risorse.*

In secondo luogo, sostiene che la politica di coesione UE può svolgere questo ruolo a condizione dell'attuazione di un articolato piano di riforma, i cui elementi essenziali sono:

- *concentrazione su poche priorità rilevanti per i cittadini europei: due terzi di tutte le risorse della politica devono essere concentrate su 3-4 temi di alta rilevanza, con effetti verificabili (esempi citati nel Rapporto: innovazione e cambiamento climatico, sul fronte economico; migrazioni, sul fronte sociale);*
- *contratti fra Commissione e Stati Membri (Regioni) orientati ai risultati, concentrati su tre impegni: a) allocazione finanziaria fra le nuove priorità; b) obiettivi quantificati e verificabili in termini di indicatori di qualità di vita dei cittadini; c) requisiti istituzionali per assicurare il buon utilizzo dei fondi (per esempio in termini di concorrenza dei mercati, regolazione dei servizi pubblici, metodi di valutazione dei risultati, organizzazione e capacità istituzionale, etc.). La Commissione può: a) adottare l'intero contratto; b) respingerne alcune parti (perché gli impegni assunti vengono ritenuti insufficienti), chiedendo di riallocare i fondi ad altre destinazioni; c) adottarne alcune parti "soggette a condizioni";*
- *enfasi crescente sulla valutazione e su un più esteso utilizzo del sistema degli indicatori, (di realizzazione; di risultato; di impatto);*
- *conferma del principio dell'addizionalità delle risorse comunitarie ma con una revisione del metodo, in modo da assicurare la conciliazione tra gli obiettivi di spesa e gli obiettivi di finanza pubblica posti dal Patto di Stabilità.*

Tale riforma richiede anche le seguenti linee di intervento sulle istituzioni dell'Unione:

- *riorganizzazione interna della Commissione e forte investimento in capitale umano (task-force di alta competenza sui temi scelti come priorità, da rendere attraente per i migliori esperti d'Europa; impulso all'unità responsabile per gli indicatori e la valutazione; disinvestimento nelle competenze relative alla regolarità formale delle procedure e al controllo, da trasferire agli Stati Membri; coordinamento sia fra Direzione Generale per la politica regionale e Direzione per l'occupazione, sia con le Direzioni settoriali);*
- *sistema di controlli incrociati (checks and balances) attraverso un nuovo ruolo del Parlamento Europeo e un neo-costituito Consiglio formale della Coesione, a garanzia della maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione su questioni di sostanza, dando attuazione al nuovo articolo 275 del Trattato (che prevede la discussione da parte del Parlamento Europeo di un "Rapporto di valutazione") e rimediando all'anomalia per cui il Consiglio non dispone di un luogo formale nel quale discutere gli esiti della principale voce di bilancio.*

Per quanto concerne la prassi negoziale, il Rapporto considera, inoltre, indispensabile prevedere una conclusione simultanea del negoziato su risorse finanziarie, obiettivi e regole. In passato, infatti, la trattativa sugli obiettivi e sulle regole della politica di coesione si è chiusa dopo quella sull'ammontare e il riparto dei fondi. Tale sequenza temporale ha indotto gli Stati Membri, già certi delle risorse loro attribuite, a rendere obiettivi e regole meno stringenti, al fine di massimizzare i rispettivi margini di manovra nell'attuazione, ma con detrimento per l'efficacia della coesione.

V. ATTUAZIONE DELLA POLITICA REGIONALE E PROSPETTIVE DI RIFORMA FEDERALISTA: IL RUOLO DELLA POLITICA REGIONALE E LE CAPACITÀ DELLE AMMINISTRAZIONI

V.1 *Politica regionale e riforma in senso federalista: quale rapporto sul tema della capacità amministrativa*

Nel 2009 la politica regionale è entrata nella fase di piena attuazione del ciclo 2007-2013. L'attenzione sull'azione della pubblica amministrazione investe quindi più direttamente le capacità di attuare, realizzare e valutare l'efficacia dei programmi in corso.

Al tempo stesso nel corso dell'anno è proseguito l'iter legislativo e di definizione della riforma in senso federalista¹ che, nel 2010 e poi nel 2011, diventerà più intenso con la definizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, alcuni dei quali particolarmente rilevanti anche per le politiche aggiuntive previste dal comma 5 art. 119 della Costituzione (cfr. paragrafo III.3.1).

Dal punto di vista delle politiche di sviluppo diviene quindi più concreto il tema del rapporto fra riforma federalista e politica regionale, come prevista dal comma 5 art. 119 della Costituzione. Tema che avrà da subito implicazioni operative con riferimento alla sua specifica declinazione in particolare nelle Regioni del Sud.

La questione, una volta definita nelle sue dimensioni giuridico-normative, va posta, per ricercare e promuovere i possibili punti di coerenza reciproca, anche sul piano delle opportunità che si possono prospettare per coniugare l'attuazione della riforma federalista e migliore efficacia delle politiche di sviluppo finanziate con risorse aggiuntive.

Per quanto riguarda la politica regionale aggiuntiva l'avvio della riforma federalista implicherà la necessità di una riflessione su come le nuove modalità di programmazione delle risorse ordinarie (sia di parte corrente sia in conto capitale) e i cambiamenti progressivamente indotti nel funzionamento della pubblica amministrazione potranno contribuire a promuovere, soprattutto nelle Regioni in maggiore ritardo, il conseguimento di livelli più adeguati di offerta di servizi collettivi e, quindi, a creare nel tempo, un ambiente per cittadini e imprese, più favorevole allo sviluppo².

¹ Si usa qui, per sintesi, il termine "riforma in senso federalista". Il processo in corso in Italia riguarda più precisamente il percorso verso il "federalismo fiscale" e investe quindi principalmente la riforma delle modalità di come competenze (uscite) e strumenti fiscali (entrate) sono ripartite fra i diversi livelli (in verticale) delle amministrazioni. Appare a tutti evidente però come l'attuazione del federalismo fiscale comporti mutamenti così rilevanti a livello istituzionale (maggior coordinamento fra centri di spesa e centri di prelievo, maggiore responsabilizzazione nella gestione e nell'impiego delle risorse, misurazione della spesa riferita a costi standard piuttosto che al trend "storico", solo per citare gli aspetti più noti) da sostanziarli, di fatto, in una riforma federalista in senso più ampio.

² E' questo un aspetto da considerare con particolare attenzione in un anno, il 2010, nel quale diverrà più serrato il confronto sulle prospettive del bilancio comunitario post 2013, sul futuro della politica di coesione, sulle modalità con cui verrà applicato il principio di addizionalità.

Per quanto riguarda l'attuazione della riforma federalista il rapporto con la politica regionale può risultare particolarmente fecondo in quanto all'interno delle attuali regole e delle attuali pratiche operative della politica regionale vi sono punti di particolare avanzamento nell'applicazione di principi propri anche della prospettiva federalista. Per fare qualche esempio: a) l'orientamento al conseguimento di risultati quantificati attraverso specifici indicatori; b) la misurazione dei percorsi di conseguimento di determinati obiettivi in termini di servizi collettivi (il meccanismo degli Obiettivi di Servizio); c) la disponibilità di strumenti avanzati di misurazione della spesa pubblica a livello territoriale (i conti pubblici territoriali); d) la questione relativa alla dotazione territoriale di infrastrutture e ai problemi collegati alla capacità di realizzarle; e) le pratiche di valutazione e di verifica delle politiche e della loro efficacia.

Pre-condizione comune appare tuttavia quella relativa all'effettiva affermazione nella pubblica amministrazione (ai diversi livelli della filiera istituzionale) di capacità tecnicamente adeguate per affrontare la fase di transizione e poi per governare a regime il nuovo assetto delle politiche ordinarie e aggiuntive che ne scaturirà.

In questo capitolo, e nei singoli paragrafi in cui si articola, il tema delle capacità viene trattato con riferimento ai progressi registrati nel 2009 nell'attuazione della politica regionale sotto questo aspetto. Cominciando tuttavia anche a guardare verso una prospettiva più ampia in cui l'avanzamento della riforma federalista entrerà in rapporto con la politica regionale e potrà anche mutuare da questa approcci, tecniche e strumenti forse finora non sufficientemente valorizzati e che eppure già costituiscono elementi rilevanti di un'amministrazione orientata a risultati misurabili.

Il capitolo, nell'interpretazione di tale prospettiva, tratta specificamente questi temi:

- a. il sistema degli "Obiettivi di Servizio" come policy specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi condivisi da conseguire in tempi e regole stabiliti ex ante) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra Amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini (paragrafo V.2);
- b. il sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) per verificare ipotesi, comprendere dinamiche e caratteristiche strutturali della finanza pubblica a livello territoriale attraverso l'utilizzo di dati di qualità, completi e affidabili, e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati e in grado di coprire, attraverso l'attività articolata sul territorio, della rete dei Nuclei CPT, la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia (paragrafo V.3);
- c. la strategia di capacitazione delle Amministrazioni per ampliare la disponibilità ed il livello di definizione e disaggregazione di dati utili per orientare l'intervento pubblico di sviluppo territoriale attraverso l'utilizzo di sistemi di

- indicatori di contesto e di programma e la sperimentazione di forme innovative di indicatori come, fra gli altri, l'applicazione web *DPS eXplorer*, che consente agli utenti di effettuare, interattivamente, letture dinamiche dei territori (cfr. paragrafo V.4);
- d. i sistemi di analisi e di verifica della realizzazione di progetti infrastrutturali e in generale di opere pubbliche (con un focus specifico sui Grandi progetti della programmazione comunitaria) quale modalità mirata (anche attraverso l'utilizzazione di nuovi strumenti, quali VISTO, acronimo di "Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere") per aggredire gli elementi di criticità che, nella politica regionale ma anche più in generale nelle politiche di investimento pubblico del nostro Paese, sono rappresentati dai prolungati tempi del processo realizzativo e dalla crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali (paragrafi V.5 e V.6);
- e. infine la valutazione quale strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione delle politiche e della strategia e degli interventi, della conoscenza più approfondita, anche a fini operativi, delle realizzazioni e degli effetti prodotti: il Sistema Nazionale di Valutazione (di cui fanno parte anche i Nuclei di valutazione e verifica delle Amministrazioni centrali e regionali) costituisce, con il ruolo rilevante dell'UVAL, il riferimento istituzionale e il motore operativo, delle attività di valutazione della politica regionale, organizzate secondo un modello improntato a piena responsabilità e autonomia in un quadro unitario di regole condivise (una sorta di prototipo già pienamente operativo di "federalismo tecnico") dei soggetti tecnico-istituzionali che vi partecipano e ne sono parte attiva (paragrafi V.7 e V.8).

V.2 *Obiettivi di servizio e sistema premiale come strategia di capacitazione delle Amministrazioni*

L'effettivo conseguimento di risultati in termini di miglioramento del livello e della qualità dei servizi pubblici, offerti ai cittadini nelle Regioni del Mezzogiorno, negli ambiti dell'istruzione, dei servizi di cura, della gestione dei rifiuti urbani e del servizio idrico integrato è il fulcro attorno al quale ruota il sistema degli "Obiettivi di Servizio", una innovativa modalità di programmazione orientata ai risultati introdotta dalla politica regionale con il QSN 2007-2013³.

Si tratta di una *policy* specifica e mirata nel cui disegno e nella cui attuazione la condivisione e la semplicità del meccanismo (condivisione di target quantitativi condivisi da conseguire in tempi e regole stabiliti ex ante) si coniuga a principi trasparenti di responsabilità e concorrenza virtuosa fra Amministrazioni per accrescere la disponibilità di servizi pubblici collettivi per i propri cittadini. Una policy è un meccanismo sotto molti aspetti "anticipatori" di alcuni tratti essenziali

³ Un quadro complessivo sul funzionamento del sistema è disponibile nella sezione del sito DPS dedicata agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/.

del federalismo fiscale e da cui l'attuazione di quest'ultimo può trarre indicazioni significative anche e in particolare con riferimento alle capacità amministrative e tecniche che occorre rafforzare e creare nelle pubbliche Amministrazioni per garantirne un funzionamento efficiente.

Sistema Obiettivi
di Servizio

Il sistema “Obiettivi di Servizio” è attivo dal 2007 dopo che il CIPE⁴ ne ha definito regole, procedure e risorse finanziarie premiali da attribuire nel caso di raggiungimento al 2013 dei target degli undici indicatori con cui sono monitorati gli obiettivi. Il 2009 è stato l'anno di consolidamento delle attività e di un primo bilancio dei risultati raggiunti, in cui tutti i soggetti coinvolti hanno contribuito ad assicurare la piena operatività. Le Amministrazioni partecipanti al meccanismo premiale, le otto Regioni del Mezzogiorno e il MIUR, hanno dato avvio alle azioni previste dai rispettivi Piani d'Azione⁵ e ne hanno dato conto con i primi Rapporti Annuali di esecuzione (cd. RAOS)⁶. Il DPS ha continuato, anche attraverso il coordinamento dell'azione di altre Amministrazioni centrali competenti⁷, nella sua funzione di impulso e coordinamento delle attività complessive, garantendo in particolare la disponibilità e la diffusione dei dati necessari per il monitoraggio degli obiettivi⁸. Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento (Gruppo Tecnico)⁹ ha realizzato le attività a garanzia del corretto funzionamento del meccanismo premiale e ha completato l'istruttoria per l'assegnazione di una prima anticipazione dei 3 miliardi di premio stanziati dal CIPE per incentivare il raggiungimento dei target fissati al 2013 per gli undici indicatori¹⁰.

⁴ Delibere CIPE n. 82/2007 e n. 166/2007.

⁵ I Piani d'Azione sono previsti dalla Delibera CIPE 82/2007 che ne indica i contenuti minimi: le azioni da promuovere sul territorio per il conseguimento degli obiettivi; le modalità organizzative per ciascuna azione; le risorse umane e finanziarie necessarie; i tempi previsti per ciascuna attività; gli strumenti che si intendono utilizzare per assicurare che tali azioni siano svolte; i meccanismi di monitoraggio; le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi. I Piani d'Azione delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR, elaborati e formalizzati per la gran parte tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009, sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#pianiazione

⁶ I RAOS delle Regioni e del MIUR, pervenuti tra ottobre e novembre 2009, hanno rappresentato la prima occasione per confermare o modificare la strategia prevista nei Piani d'Azione, alla luce dell'evoluzione degli indicatori, del contesto e delle azioni realizzate. I RAOS delle 8 Regioni del Mezzogiorno e del MIUR sono disponibili alla pagina http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/monitoraggio.asp#raos

⁷ Le Amministrazioni Centrali competenti hanno avviato concretamente l'attuazione del “Progetto di azioni di assistenza tecnica e azioni di sistema a supporto degli Obiettivi di Servizio”. Si tratta del Ministero dell'Ambiente per gli obiettivi Gestione dei Rifiuti Urbani e Servizio Idrico Integrato; del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio per i servizi di cura per l'infanzia e, con l'aggiunta del Ministero della Salute, per i servizi di cura per gli anziani.

⁸ Ciò è stato possibile in virtù di appositi accordi con i produttori dei dati: Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), per l'istruzione; Ministero della Salute per i servizi di cura agli anziani; Istituto di Ricerca per la Protezione Ambientale (ISPRA, ex APAT), per i rifiuti urbani, e con l'ISTAT per i dati sugli abbandoni scolastici, sui servizi per l'infanzia e sul sistema idrico integrato.

⁹ Il Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento degli Obiettivi di Servizio, previsto dalla Delibera CIPE 82/2007, è stato costituito con Decreto del Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del giugno 2008. Ha funzioni di accompagnamento e monitoraggio del sistema ed è responsabile dell'istruttoria per l'attribuzione delle risorse premiali alle scadenze del 2009 e del 2013. Il Gruppo Tecnico Centrale è costituito da 2 rappresentanti del DPS, che ne assicurano il coordinamento, 2 rappresentanti delle Regioni, 1 rappresentante del MIUR e 1 rappresentante dell'ISTAT.

¹⁰ Il 2009 è stato infatti anche l'anno della verifica per l'attribuzione della premialità intermedia, prevista dal sistema per spingere Regioni e MIUR a impegnarsi da subito per il perseguimento di obiettivi altrimenti percepiti di lungo termine. Sulla base delle regole definite nella delibera CIPE n. 82/2007, a partire dalla distanza percentuale colmata al 2009 tra valore base e *target* dei singoli indicatori, il Gruppo Tecnico ha calcolato per nove indicatori i premi intermedi da assegnare alle amministrazioni che partecipano al meccanismo. I premi, che ammontano a un totale di 642 milioni di Euro, saranno assegnati con apposita delibera CIPE nel corso del 2010

Tavola V.1 - OBIETTIVI DI SERVIZIO: CALCOLO DELLE RISORSE PREMIALI PER LA SCADENZA INTERMEDIA (aggiornamento banca dati 30 novembre 2009) milioni di euro

	Obiettivi / Indicatori												
Amm.ne	Istruzione			Servizi di cura alla			Rifiuti			Acqua		Totale per Amm.ne	Quota % sul totale potenziale
	S. 01	S.02	S.03	S.04	S.05	S.06	S.07	S.08	S.09	S.10	S.11		
Abruzzo	0			4,44	4,44	8,87	0	5,05	4,44	1,42	8,87	37,53	27%
Molise	0	La verifica	La verifica	1,98	1,34	0	1,11	0,45	2,08	0,89	4,95	12,8	17%
Campania	10,43	intermedia	intermedia	21,3	5,96	24,71	0	25,56	0	11,93	42,6	142,49	21%
Puglia	13,3	2009/2010 è effettuata	2009/2010 è effettuata	16,98	0,68	0	12,22	6,11	16,98	3,4	21,73	91,4	17%
Basilicata	5,72	unicamente per il MIUR	unicamente per il MIUR	4,48	3,55	9,34	0	2,1	0	5,42	7,85	38,46	26%
Calabria	6,17	dopo la	dopo la	8,73	1,75	19,39	14,54	5,82	9,7	8,92	17,06	92,08	30%
Sicilia	8,22	pubblicazione dei dati 2009	pubblicazione dei dati 2009	22,38	0	5,37	2,01	3,36	17,46	7,16	39,39	105,35	15%
Sardegna	12,74			11,35	0	21,75	17,74	17,74	11,82	1,42	23,65	118,21	32%
MIUR	3,78			-	-	-	-	-	-	-	-	3,78	6%
Totale per indicatore	60,36	-	-	91,64	17,72	89,43	47,62	66,2	62,5	40,6	166,1	642,1	21%
Quota % sul totale potenziale	24%	-	-	49%	9%	24%	17%	24%	33%	11%	44%	21%	

Legenda indicatori:

S.01 - Giovani che abbandonano prematuramente gli studi (anno base 2006; anno di riferimento per verifica intermedia 2009)

S.02 - Studenti con scarse competenze in lettura (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.03 - Studenti con scarse competenze in matematica (anno base Mezzogiorno per MIUR 2003; anno di riferimento Mezzogiorno per verifica intermedia MIUR 2009)

S.04 - Diffusione dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.05 - Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia (anno base 2004; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.06 - Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.07 - Rifiuti urbani smaltiti in discarica (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.08 - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.09 - Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.10 - Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

S.11 - Quota di popolazione equivalente servita da depurazione (anno base 2005; anno di riferimento per verifica intermedia 2008)

Fonte: elaborazioni DPS-UVAL

L'analisi sullo stato di avanzamento degli indicatori e del sistema degli Obiettivi di Servizio, inclusa la descrizione dell'istruttoria del Gruppo Tecnico per l'attribuzione della premialità intermedia, è contenuta nella relazione presentata nel febbraio 2010 al Comitato Nazionale per il coordinamento e la Sorveglianza della Politica Regionale Unitaria¹¹.

Rimandando a tale relazione e al II capitolo¹² di questo Rapporto per approfondimenti relativi al livello di perseguimento degli Obiettivi di Servizio nelle regioni del Mezzogiorno, le considerazioni che seguono si concentrano sul bilancio che può essere fatto, a tre anni dal suo avvio formale, sugli effetti (e quindi indirettamente anche sul fabbisogno) che l'attuazione del sistema ha generato in termini di sviluppo di capacità nelle amministrazioni coinvolte.

alle amministrazioni interessate, con vincolo di destinazione delle risorse attribuite ai singoli indicatori nei rispettivi ambiti di servizio. Sono stati sottoposti a verifica intermedia tutti gli indicatori per i quali si disponeva al 30 novembre 2009 di dati aggiornati almeno al 2008. Per i due indicatori sulle competenze degli studenti derivanti dall'indagine OCSE-PISA i dati relativi all'indagine 2009 saranno disponibili alla fine del 2010.

¹¹ La relazione è stata presentata nella seduta del Comitato del 17 febbraio 2010, a rappresentanti delle Amministrazioni regionali e centrali, alle parti economiche e sociali e al partenariato istituzionale. Il documento è disponibile al link http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/obiettivi/OdS_relazione_DPS_2009.pdf

¹² In particolare paragrafi II.1.1 (istruzione), II.1.3 (servizi di cura), II.2.1 (gestione dei rifiuti urbani), II.2.2 (servizio idrico integrato).

Effetti nel
miglioramento
capacità
amministrativa

Il primo fra tali risultati consiste nell'accresciuta sensibilità (e nell'impegno effettivo conseguente) delle amministrazioni regionali nell'orientare la programmazione nei settori interessati al conseguimento dei risultati attesi anche in termini quantitativi. Con i Piani d'Azione per molti si è infatti avviato un processo tanto semplice quanto inedito, in cui a partire dagli indicatori e dai target, si sono individuati i nodi critici da affrontare, gli atti normativi e organizzativi da completare, le azioni da realizzare, le diverse fonti finanziarie da integrare. Ha sicuramente giovato in tal senso la concentrazione su pochi obiettivi e l'aver basato la scelta degli indicatori e la fissazione dei target su un approfondito confronto tecnico e negoziale tra livello centrale e livello regionale¹³. In questo modo indicatori e target sono stati fatti propri dalle strutture regionali di coordinamento della programmazione, che hanno coinvolto e mobilitato nell'esercizio di programmazione operativa le strutture regionali referenti per i diversi temi.

Un altro degli effetti più rilevanti in termini di capacità generate del sistema è quello che riguarda la capacità di cooperazione, orizzontale, interna alle amministrazioni, e verticale, tra diversi livelli di governo per il raggiungimento dei traguardi comuni. Il perseguimento degli Obiettivi di Servizio richiede infatti integrazione tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive, tra conoscenze e capacità diffuse tra diversi soggetti. Tale integrazione sta avvenendo all'interno di diverse reti tecniche e tematiche formali ed informali che, nate spontaneamente, come conseguenza del processo di definizione e attuazione dei Piani d'Azione, o indotte dalle attività di sostegno al sistema che la Delibera CIPE n.82/2007 affida a questo Dipartimento e alle Amministrazioni Centrali di settore, stanno funzionando come luogo di formazione, scambio e diffusione delle conoscenze, utile anche per affinare e coordinare la declinazione territoriale delle politiche settoriali.

In questo quadro di più solida capacità di programmazione per obiettivi si rafforzano anche le capacità di cooperazione verticale a livello territoriale: le Regioni stanno infatti a loro volta definendo accordi con i livelli di governo inferiori, per stabilire target per i servizi collettivi a livello locale e assegnazione della premialità direttamente ai soggetti che erogano tali servizi¹⁴.

È evidente come questa attenzione alla analisi della situazione degli indicatori a livello comunale o di ambito (i target devono essere fissati a tale livello) e il conseguente orientamento della strategia al soddisfacimento del fabbisogno locale, rappresentino un ulteriore passo in avanti nelle modalità di programmazione non solo delle politiche aggiuntive in quanto collegano la destinazione delle risorse finanziarie

¹³ L'enfasi dei programmi comunitari sulla quantificazione degli obiettivi ha generalmente innescato un processo assai più lento, in quanto la numerosità degli obiettivi, la struttura dei programmi e il rilievo spesso solo metodologico assegnato a tali indicatori e target non favoriscono la loro effettività nell'orientare ad una programmazione operativa e focalizzata su pochi obiettivi quantificati.

¹⁴ L'occasione è fornita da quanto previsto dalla delibera CIPE 82/2007 nell'eventualità in cui nel 2013 i target a livello regionale non fossero soddisfatti. In questo caso una parte della premialità non assegnata alle Regioni potrebbe andare direttamente ai soggetti locali virtuosi. Entro giugno 2010 le Regioni dovranno definire le regole per la attribuzione della premialità ai soggetti locali al 2013, in stretto raccordo con il Gruppo Tecnico a cui è affidato il compito di effettuare una verifica di rispondenza agli Obiettivi di Servizio.

sul territorio all'analisi dello stato e del livello dei servizi disponibili e quindi al fabbisogno di intervento e alle relative priorità.

Questi progressi sono resi possibili dagli effetti che il sistema ha prodotto (e sta ulteriormente producendo) in termini di capacità di misurazione e di analisi quantitativa dei fenomeni e quindi anche in termini di maggiore e più qualificata disponibilità di dati¹⁵. Il DPS, impegnato ormai da anni a migliorare il quadro dell'informazione statistica per l'osservazione dello sviluppo territoriale (cfr. paragrafo V.4), per gli Obiettivi di Servizio ha fatto un investimento ulteriore, assicurandosi, attraverso i già citati accordi con i produttori dei dati, l'anticipazione del rilascio dei dati e la pubblicazione di dati subregionali prima non disponibili.

Nel quadro di tali accordi e dell'attività di accompagnamento al sistema degli Obiettivi di Servizio, le rilevazioni statistiche che forniscono i dati per il monitoraggio degli indicatori sono state oggetto di confronto per anticipare e proporre soluzioni ad eventuali problemi nell'utilizzo e nell'interpretazione delle informazioni rilevate e per garantire la massima trasparenza e condivisione delle metodologie utilizzate tra i vari soggetti coinvolti nel sistema. Grazie agli accordi con i produttori dei dati e al maggior coinvolgimento delle Amministrazioni regionali interessate, per le rilevazioni che si sono tenute nel 2009 si sono riscontrati considerevoli miglioramenti nella qualità, in termini di tassi di risposta, di qualità dell'informazione raccolta e di tempestività nel rilascio dei dati.

L'intensa attività sulle rilevazioni statistiche ha determinato una maggiore conoscenza su significato e limiti dei dati da parte delle strutture regionali e quindi una più consapevole accettazione delle "regole del gioco", fondamentale quando, come nel sistema degli Obiettivi di Servizio, si lega l'allocazione delle risorse ai risultati da conseguire.

In conclusione, il sistema degli Obiettivi di Servizio ha innescato un processo virtuoso di orientamento della programmazione ai risultati, con crescente attenzione anche alle ricadute sul territorio, e di scambio e diffusione delle conoscenze tra i soggetti coinvolti ai vari livelli. Da questi primi anni di esperienza si possono mutuare utili indicazioni circa l'opportunità di accompagnare innovazioni nelle modalità di relazione tra livelli di governo come quella degli Obiettivi di servizio, ma in prospettiva anche il meccanismo introdotto dalla riforma federalista, con azioni di sostegno dal livello centrale, relative sia allo sviluppo e al consolidamento di statistiche adeguate per la misurazione dei fenomeni, sia alla circolazione di informazione e conoscenze tra diversi attori.

¹⁵ Tutte le informazioni statistiche disponibili sugli Obiettivi di Servizio sono consultabili nella apposita sezione del sito web dedicato agli Obiettivi di Servizio http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/dati.asp.

V.3 Il contributo dei Conti Pubblici Territoriali ad accrescere la capacità di analisi e di programmazione integrata della spesa pubblica. Il ruolo dei Nuclei CPT

La disponibilità di una fonte della statistica ufficiale che fornisce dati disaggregabili secondo molteplici chiavi di lettura, comparabili nel tempo e nello spazio, così come sono i Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹⁶, rappresenta un patrimonio a cui riferirsi per verificare ipotesi, comprendere dinamiche e caratteristiche strutturali della finanza pubblica a livello territoriale in una fase, come quella attuale, che vede, in Italia, il dibattito sulle modalità attuative delle riforme federali non ancora sostenuto da adeguate evidenze empiriche. Una conoscenza neutra rispetto agli obiettivi della *policy* stessa offre infatti la possibilità di accrescere la capacità dei decisori pubblici di fissare obiettivi fondati e verificabili ed incrementare le responsabilità a livello centrale e locale con piena consapevolezza¹⁷.

Aumenta quindi la necessità, da parte delle Amministrazioni, di valutare l'impatto che le scelte sulla attuazione della riforma federale potranno avere sul loro territorio e, quindi, di consentire la disponibilità di informazioni di elevata qualità, garantendo al contempo il presidio sulla correttezza metodologica dei dati diffusi¹⁸.

Monitoraggio delle
politiche pubbliche

Il ruolo del sistema CPT nel suo complesso, assume quindi oggi una crescente rilevanza. Tutti i temi che costituiscono aspetti fondamentali di qualsiasi modello di federalismo fiscale e che incidono sul conferimento delle funzioni conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione e sull'attuazione dei principi contenuti nell'articolo 119 dello stesso Titolo V in materia di finanza degli enti territoriali, sono infatti indagabili attraverso i dati dei CPT. Già da qualche anno è stata infatti ricostruita e costantemente monitorata una batteria di indicatori relativi a¹⁹:

- livello di decentramento della spesa pubblica consolidata²⁰;
- livello di decentramento del gettito tributario;

¹⁶ La banca dati CPT (cfr. <http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp>) produce un conto consolidato del Settore Pubblico Allargato a livello regionale per il complesso dei flussi finanziari correnti e in conto capitale. I dati sono disponibili secondo diverse chiavi di accesso: anno (a partire dal 1996), categorie economiche, settori di intervento, ente, con riferimento alla Pubblica Amministrazione (PA) e al Settore Pubblico Allargato (SPA). Il Sistema dei soggetti produttori dell'informazione è costituito da una Unità Tecnica Centrale – presso l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del DPS – e da 21 Nuclei attivi presso tutte le Regioni e Province Autonome. I CPT sono un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

¹⁷ I forti divari strutturali esistenti nel Paese rendono particolarmente complesse e delicate le modalità di attuazione delle regole del federalismo fiscale, in particolare quelle relative alla funzione di perequazione interregionale (cfr. paragrafo III.3). Peraltro, le disposizioni della legge n.42/2009 in materia di federalismo fiscale, per la natura e complessità della materia, enunciano principi generali che talvolta possono ingenerare interpretazioni discordanti con conseguente difformità nelle stime sulle implicazioni finanziarie che il nuovo sistema porterà nei bilanci dei singoli enti decentrati e sui singoli territori.

¹⁸ Il DPS, e l'UVAL in particolare, fa infatti parte di alcuni dei Gruppi di lavoro istituiti nell'ambito della Commissione Tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF): Bilanci delle Regioni e degli Enti Locali; Fabbisogni/Costi Standard, Lea, Lep e Funzioni fondamentali; Perequazione; Interventi Speciali, Perequazione Infrastrutturale e soppressione trasferimenti statali.

¹⁹ La banca dati CPT, che considera le entrate e le uscite di cassa, permette di ottenere le informazioni di base relative ai temi indicati sia a livello nazionale che di singole regioni.

²⁰ Le informazioni disponibili consentono di indagare il ruolo dei diversi livelli di governo (settore statale, regionale e locale) nella gestione della spesa pubblica consolidata complessiva (ma anche corrente e in conto capitale o anche per singole categorie economiche e singoli settori), a livello nazionale e regionale; tale dettaglio consente altresì di valutare quanta spesa per ciascun aggregato funzionale (sanità, trasporti, acqua,...) fa capo attualmente a ciascun livello di governo o anche a ciascun ente.

- ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali;
- autonomia di entrata degli enti territoriali²¹;
- equalizzazione della capacità fiscale;
- ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali.
- gli effetti territoriali del progetto perequativo;
- l'attuazione del comma 5 dell'articolo 119;
- la costruzione dei costi standard²².

Proprio la disponibilità di una fonte disaggregata e articolata consente, inoltre, sia di quantificare puntualmente come, a fronte di un divario territoriale notevole, le risorse per la politica regionale aggiuntiva costituiscano una quota minima delle risorse ordinarie (cfr. paragrafo III.1), sia una riflessione più piena e operativa, di cui l'attuazione della riforma federalista può rappresentare una opportunità ulteriore e rilevante, sulle modalità attraverso le quali le risorse ordinarie (sia di parte corrente sia in conto capitale) possono contribuire a promuovere livelli più elevati di funzionalità della PA, e garantire, soprattutto nelle Regioni in maggiore ritardo, il conseguimento di livelli più adeguati di offerta di servizi collettivi²³.

Perché tale attività di monitoraggio delle politiche pubbliche sia possibile sono certamente necessari dati di qualità, ovvero completi e affidabili, tempestivi, flessibili e opportunamente disaggregabili utilizzando criteri e metodi statisticamente adeguati; ma sono necessarie altresì modalità democratiche e condivise di costruzione dei metodi e delle basi informative. Per questo la rete dei soggetti produttori dei dati CPT è estremamente articolata e capillare sul territorio ed in grado di coprire, attraverso l'adozione di metodo condivisi, la rilevazione di un universo di erogatori di spesa unico in Italia.

Nuclei regionali
CPT

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, della valutazione e del dibattito territoriale sul federalismo, è stato avviato (già nel 2008) un progetto pilota per la produzione di Monografie regionali: "L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane". La raccolta delle Monografie regionali, ha poi visto, con l'edizione del 2009, la realizzazione di 18 volumi di analisi regionali su spese e entrate

²¹ Le informazioni disponibili consentono di approfondire 1) la rilevanza, sul totale delle spese dello Stato regionalizzate, dei trasferimenti alle regioni e agli enti locali; 2) la rilevanza, sul totale delle spese di ogni regione, dei trasferimenti agli enti locali.

²² Le informazioni disponibili consentono di ricostruire una mappa della spesa pro capite per regione, per ente, per anno, per livello di governo. Ciò può costituire una proxy del costo medio e dei suoi differenziali fra aree e livelli di governo. E' evidente che, trattandosi di un valore di spesa effettivamente erogata, si è lontani dal concetto di costo minimo, inglobando potenzialmente tale valore le inefficienze locali o molteplici altre determinanti della variabilità (fattori strutturali, fattori istituzionali,...).

²³ Opportunità questa di particolare rilevanza in un anno, il 2010, nel quale si aprirà il confronto operativo sul futuro della politica di coesione e sulle modalità con cui verrà applicato il principio di addizionalità. Il QSN Italia è basato infatti per la verifica di addizionalità sulle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali, già utilizzate per tutta l'attività di monitoraggio sulla verifica effettuata sia nel periodo 1994-1999 che nel periodo 2000-2006. Peraltro la banca dati, costruita a metà degli anni '90 proprio per consentire la verifica del principio, viene sottoposta ad un progetto di affinamento qualitativo e quantitativo costante che consente, tra l'altro, di disporre con estrema tempestività di dati regionali riferiti allo specifico sottoinsieme oggetto della verifica: le spese connesse allo sviluppo.

pubbliche, indicatori di decentramento amministrativo, lettura settoriale e per livello di governo della finanza centrale e locale. I Nuclei regionali CPT hanno realizzato l'iniziativa, promossa dell'Unità Tecnica centrale dell'UVAL, intraprendendo un percorso che ha trasformato la Rete dei CPT da produttori di informazione statistica, da rilevatori diretti ad analisti ed utilizzatori primi, nei territori, dei contenuti della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Alla produzione dei volumi, è seguita, ed è attualmente in corso, una stagione di convegni regionali²⁴, in cui vengono presentati i singoli volumi, che ha dato luogo, anche alla luce della consapevolezza dell'esistenza di uno strumento statistico condiviso a livello locale, ad un dibattito informato, forte ed alto. Anche l'attenzione del mondo politico locale, soprattutto dei Presidenti delle Regioni, è volta ai risultati dei lavori che il Sistema CPT produce e che possono supportare a livello regionale il dibattito sulla attuazione del progetto federale.

Queste occasioni hanno consentito di verificare quanto la disponibilità di basi quantitative adeguate possano effettivamente supportare una discussione consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale: federalismo amministrativo e fiscale (costi standard, obiettivi espliciti prefissati in alcuni ambiti, livelli essenziali di prestazione relativamente ad alcuni servizi essenziali), coerenza tra politiche regionali e politiche nazionali, conflitto tra politiche di coesione e politiche di convergenza economica a livello nazionale, garanzia di effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza in tutte le aree del Paese.

V.4 Misurare l'efficacia: consultare dati su progetti, servizi pubblici e indicatori territoriali

Il sistema degli "Obiettivi di servizio" e quello dei CPT si integrano, nell'ambito della politica regionale, in una più ampia strategia di capacitazione delle Amministrazioni per ampliare la disponibilità ed il livello di definizione e disaggregazione di dati utili per orientare l'intervento pubblico di sviluppo territoriale. Lo sforzo fatto in tal senso negli ultimi anni è stato rilevante e pone l'Italia sotto molti aspetti all'avanguardia nel panorama europeo nella definizione di un complesso di strumenti e metodi affidabili. Occorre ora aumentare la capacità delle Amministrazioni di utilizzare tali strumenti e renderli funzionali al miglioramento delle decisioni e delle scelte di programmazione.

Il sistema complessivo realizzato a sostegno delle politiche di sviluppo già oggi garantisce disponibilità e aggiornamento di dati di progetto e "di contesto", pur

²⁴ Sono già stati realizzati i seguenti Convegni regionali:
Regione Marche (Ancona, 5 novembre 2009)
Regione Piemonte (Torino, 10 dicembre 2009)
Regione Sicilia (Palermo, 17 dicembre 2009)
Regione Calabria (Catanzaro, 20 gennaio 2010)
Regione Basilicata (Potenza, 2 marzo 2010)
Regione Friuli Venezia Giulia (Trieste, 16 aprile 2010)
Regione Toscana (Firenze, 18 maggio 2010)

essendo allo stesso tempo soggetto ad una costante evoluzione²⁵.

Si tratta, come rappresentato in Figura V.1, di indicatori di realizzazione a livello di singolo progetto finanziato, indicatori di programma collegati a progetti, misure o priorità di intervento, indicatori statistici di osservazione del contesto territoriale su cui si inserisce la politica regionale e *Core Indicators*, indicatori da selezionare a partire da una lista predisposta dalla Commissione Europea per monitorare l'avanzamento delle politiche di coesione in tutti gli stati membri²⁶. I sistemi di indicatori si sovrappongono parzialmente, consentendo comparazioni ed incroci nella lettura analitica dei loro contenuti. Il DPS contribuisce alla definizione e costruzione di tali sistemi sovrintendendo, in molti casi, alla selezione delle misure più appropriate, ed in generale assicurando coerenza ed affidabilità dei dati resi disponibili.

Il sistema di indicatori del QSN 2007-2013

Figura V.1 - BATTERIE DI INDICATORI DEL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013



La banca dati alimentata dal Sistema di monitoraggio unitario della politica regionale rileva tutti gli interventi finanziati sia dai Fondi Strutturali (FESR e FSE) sia dal Fondo nazionale FAS, forniti dalle Autorità di Gestione di ciascun Programma. Questo sistema, il cui popolamento si è avviato proprio nel 2009, include anche una limitata batteria di indicatori di realizzazione fisica che consentono di descrivere l'attuazione dei programmi con modalità semplici e concrete e di cui occorre rafforzare l'utilizzazione anche operativa come pratica comune di orientamento e rendicontazione degli interventi per lo sviluppo.

²⁵ Con riferimento a dati socio-economici sono in corso, ad esempio, attività di approfondimento volte alla costruzione di nuovi indicatori per misurare al meglio ambiti e temi oggi non ancora adeguatamente sostenuti da dati statistici, e per ampliare la disponibilità di informazioni disaggregate territorialmente. Inoltre si deve sempre tenere nel dovuto conto che questi dati, pur offrendo una rappresentazione quantitativa di fenomeni e settori, non esauriscono in sé il processo di valutazione dell'andamento della politica di sviluppo nei diversi ambiti di intervento ed alle diverse scale territoriali. Se si pensa, per portare esempi concreti, ai dati regionalizzati sulla *spesa per Ricerca e Sviluppo delle imprese*, al *Tasso di abbandono nei primi due anni delle scuole secondarie superiori*, o al *Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte*, risulta evidente che questi valori non possono essere considerati sotto l'influsso esclusivo e diretto delle politiche di sviluppo, anche se misurano fenomeni su cui lo Stato, con le molteplici leve a sua disposizione, mira ad influire in positivo. Da questo punto di vista l'eventuale adozione di questo approccio quantitativo anche per la misurazione della spesa ordinaria potrebbe fortemente migliorare la comprensione di molti fenomeni.

²⁶ Il quadro dettagliato delle diverse batterie di indicatori attualmente previste nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 è illustrato nel paragrafo V.3 del Rapporto DPS del 2008.

Allo stesso tempo, numerose sono le attività portate avanti per garantire la disponibilità, con massima tempestività e disaggregazione territoriale, di indicatori “di contesto” descrittivi di fenomeni sociali ed economici che, seppur non direttamente effetto della politica di sviluppo, risultano rilevanti per verificare le direzioni intraprese, orientare, o re-indirizzare opportunamente gli interventi: indicatori di fonte statistica, periodicamente aggiornati, che possono anche essere, se pertinenti, selezionati come indicatori di risultato o di impatto dei singoli Programmi che attuano la strategia delle politiche regionali. Si tratta di oltre ottanta indicatori, inclusi in una Tavola²⁷ aggiornata più volte l'anno, che ne riporta i valori per tutte le regioni italiane e segnala, tra questi, quali sono collegati a target espliciti a livello nazionale e/o internazionale²⁸.

Garantire la disponibilità di queste informazioni con la massima tempestività, è un impegno che vede, da diversi anni, il coinvolgimento di numerosi produttori di informazione statistica ufficiale, primo fra tutti l'ISTAT, con cui sono stati anche stipulati specifici accordi per anticipare la pubblicazione di dati e indicatori di livello territoriale disaggregato²⁹.

Le batterie di dati ed indicatori devono perciò essere utilizzate nell'ambito di sistemi informativi che possono trovare utilizzatori sia presso il pubblico, che tra gli enti pubblici interessati a costruire meccanismi di incentivazione dell'efficacia dell'intervento pubblico, e promozione dell'eccellenza. Il DPS è impegnato da tempo nell'operazione attiva di sistematizzazione e messa a disposizione di tali informazioni che consentono di delineare l'attuazione delle politiche di sviluppo, e le dinamiche economiche e sociali dei territori, con particolare riguardo ai servizi che influenzano direttamente la qualità della vita dei residenti. Proprio sui temi degli Obiettivi di Servizio si stanno infatti sperimentando forme innovative di diffusione di dati e indicatori, come l'applicazione web *DPS eXplorer*³⁰, che consente agli utenti di effettuare, interattivamente, letture dinamiche dei territori.

²⁷ Cfr. Tavole di osservazione del QSN su www.dps.tesoro.it/QSN/indicatori/tavole_osservazione.asp

²⁸ È il caso, ad esempio, dei valori obiettivo stabiliti a livello europeo nell'ambito della cosiddetta Strategia di Lisbona, dei target territoriali associati ad alcuni indicatori dello stesso Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, o, ancora, degli undici indicatori collegati al meccanismo di incentivazione degli Obiettivi di Servizio. Cfr. paragrafo V.2 del presente Rapporto.

²⁹ Ci si riferisce ad esempio alle Convenzioni DPS-ISTAT su "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008", finanziata dal PON ATAS 2000-2006, alle Convenzioni su "Dati, metodi e nuovi progetti per il Sud: informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di sviluppo e informazioni di contesto per le politiche territoriali" e su "Contabilità Ambientale e Politiche di Sviluppo" a valere sul Programma Diffusione delle Conoscenze e a quelle stipulate dal DPS con diversi produttori di dati a supporto del meccanismo degli Obiettivi di Servizio nell'attuale ciclo di programmazione: con l'INVALSI, per l'istruzione, con il Ministero della Salute, per i servizi di cura agli anziani, con ISPRA, per i rifiuti urbani, e con ISTAT per i dati sugli abbandoni scolastici, sui servizi per l'infanzia e sul sistema idrico integrato. Con l'Istituto Nazionale di Statistica è inoltre in fase di ultima definizione una nuova Convenzione su "Informazione statistica territoriale settoriale per le politiche strutturali 2010-2015".

³⁰ Lo strumento è disponibile su www.dps.tesoro.it/DPSexplorer. Per ulteriori dettagli cfr. Riquadro P - *Explorer uno strumento interattivo per dati e indicatori territoriali* del presente Rapporto.