

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 influenti²⁴¹.

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 Paese²⁴².

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 pubblica²⁴³.

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 di "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 conseguite).

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.

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

**PON Governance
e Assistenza
Tecnica
2007-13**

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 AACCC) 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 unitaria²⁴⁴;

- la previsione di sedi stabili di confronto strategico ed operativo tra la domanda di servizi richiesti dal territorio e l'offerta settoriale delle Amministrazioni centrali²⁴⁵.

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 Funzioni Pubbliche 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 del 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.

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;

Indicatori del QSN

– 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 informazioni²⁴⁶ 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 occupazionale²⁴⁸. 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 DPS²⁵⁰.

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 discussi²⁵¹.

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 italiane²⁵².

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 della 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.

La diffusione e discussione di queste pubblicazioni ha offerto un contributo concreto a supporto della programmazione regionale, della valutazione di programmi, progetti e settori con analisi svolte direttamente dagli uffici delle diverse Regioni e con il contributo e il sostegno dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici. Si è trattato di momenti di incontro che hanno visto un livello molto alto del confronto tra rappresentanti politici e delle Amministrazioni regionali e locali, tra esponenti di società che erogano servizi pubblici a livello locale e dirigenti di enti, quali ad esempio Banca d'Italia e Corte dei Conti, che nell'ambito delle proprie attività approfondiscono quotidianamente diversi aspetti della finanza pubblica, così come tra le diverse voci del mondo accademico. Il coinvolgimento di rappresentanti dei diversi enti locali controllati dal Settore Pubblico Allargato, oggetto della rilevazione CPT, ha rappresentato un significativo arricchimento del dibattito ed ha favorito l'acquisizione da parte di questi stessi soggetti di una piena consapevolezza del contributo che ciascuno offre al sistema pubblico nel suo complesso, fornendo al tempo stesso al pubblico un importante punto di vista sull'attuazione delle principali riforme in atto nell'erogazione dei servizi sul territorio.

La redazione delle Monografie regionali CPT ha inoltre rappresentato un momento importante di crescita per la Rete CPT e in particolare per i Nuclei Regionali che, da rilevatori diretti di dati a livello regionale e subregionale, si sono impegnati in un ruolo di analisti delle informazioni avviandosi in un percorso che li vede quali utilizzatori primi, sul proprio territorio, dei contenuti complessivi della Banca dati che ciascuno contribuisce a costruire. Le Monografie sono nate e si sono realizzate come progetto di rete: l'Unità Tecnica Centrale CPT le ha ideate e promosse e ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali, autori dei singoli volumi, guidandone la stesura e curando l'omogeneità di tutti i testi pubblicati.

Anche le occasioni pubbliche di approfondimento dei contenuti delle singole Monografie hanno rappresentato dei momenti importanti di crescita della Rete: la partecipazione è stata ampia da parte dei diversi rappresentanti dei Nuclei Regionali. Si è quindi trattato di veri momenti di scambio formale e informale sulle modalità organizzative che ciascuno ha adottato sul proprio territorio, sulle difficoltà operative incontrate e sulle eventuali soluzioni adottate così come sulle sfide derivanti dal promuovere l'analisi e la lettura dei dati rilevati. Queste occasioni hanno anche consentito ai Nuclei di verificare concretamente quanto la disponibilità di basi quantitative di qualità con informazioni solide, metodologicamente fondate e

con un'adeguata disaggregazione consentano di supportare una discussione informata e consapevole sui temi più rilevanti della *policy* nazionale e regionale.

Nel corso del 2009 il progetto Monografie regionali CPT andrà a regime, con l'avvio della pubblicazione, che avrà poi carattere periodico, della raccolta completa per tutte le 21 Regioni e Province Autonome italiane. La redazione degli studi da parte dei Nuclei Regionali CPT costituirà anche oggetto di premialità nell'ambito della prossima assegnazione di risorse, che ha come finalità proprio l'uso dei dati a supporto della *policy* regionale.

V.5 L'analisi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture

V.5.1 Obiettivi e metodo di analisi

Uno dei nodi da affrontare per pervenire a condizioni di effettività della programmazione e quindi alla possibilità di coglierne e valutarne i risultati in tempi dati è quello della durata degli interventi, in particolare degli interventi infrastrutturali. E' una questione che non riguarda evidentemente solo la politica regionale unitaria (riguarda piuttosto nel suo insieme la capacità nazionale di realizzare opere pubbliche) ma che risulta particolarmente rilevante per la politiche (come quelle regionali e territoriali) per le quali l'orientamento al risultato e la valutazione degli effetti della realizzazione di programmi sono componenti essenziali del loro sistema di attuazione.

Da qui l'attenzione che nel 2008 il Dipartimento ha assegnato all'analisi della durata degli interventi e, di conseguenza, all'individuazione dei fattori che maggiormente incidono su tale durata.

La durata di un intervento si snoda tipicamente attraverso diverse fasi che vanno dalla progettazione preliminare, passando per quella definitiva e quella esecutiva, alla pubblicazione del bando di gara, ed infine ai lavori. Nell'analisi dei tempi di realizzazione degli interventi è importante salvaguardare la specificità delle singole fasi, pur in ottica di sintesi, in quanto ciascuna di esse può offrire elementi di riflessione nella comprensione del percorso attuativo. A tale scopo, si è optato per un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, l'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e

Le macro-fasi
degli interventi
infrastrutturali

l'inizio dei lavori ed infine la **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori. Nella durata complessiva sono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (interfase), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa. Il motivo è da ricondursi al peso notevole che tali periodi rivestono nella durata complessiva di un intervento: in particolare è stato osservato che nella media le interfasi costituiscono circa il 30 per cento della durata totale dell'intervento.

Le durate degli interventi sono state calcolate sui dati di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro²⁵³ (APQ). Data la strutturazione del sistema di monitoraggio, la base dati assicura un'adeguata robustezza alle analisi, tuttavia, i risultati che se ne traggono sono parziali, non riferibili, cioè, all'universo degli interventi infrastrutturali. La forte eterogeneità della base dati utilizzata dovrebbe, comunque, garantire una certa rappresentatività del collettivo rispetto all'universo.

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, cioè quella riguardante sia gli interventi conclusi che quelli in corso o non avviati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse²⁵⁴. Per ciascuna macrofase è stato costruito un modello di previsione basato su un insieme di covariate che spiegano il comportamento della variabile dipendente ed in grado di fornire una stima della durata di ogni singolo progetto non ancora concluso. Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi risultano mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte con un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi (che potrebbe dipendere, ad esempio, dall'atteggiamento dei soggetti coinvolti nella realizzazione).

Metodologia di calcolo della durata degli interventi non conclusi

²⁵³ In particolare sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche per un totale di circa 15.000 interventi.

²⁵⁴ Le stime interessano circa il 53 per cento della base dati per opere pubbliche. A tale riguardo, va sottolineato che i risultati ottenuti possono essere suscettibili di lievi variazioni in ragione di aggiornamenti delle operazioni di stima.

V.5.2 I risultati dell'analisi

Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio degli APQ risulta che il tempo medio di realizzazione degli investimenti pubblici programmati con tale strumento è pari a 4,6 anni. Nel leggere tale dato si deve considerare che esso dipende dalle variazioni dei fattori che determinano i valori su cui è calcolato: ad esempio, la dimensione finanziaria, il settore, la “capacità” delle amministrazioni, ecc. Ciò implica che al variare del mix di interventi o del contesto, il valore medio può subire variazioni non indifferenti, esprimendo quindi una situazione legata al momento storico analizzato. Analizzando separatamente alcune caratteristiche degli interventi, ciò risulta di più facile comprensione: la durata aumenta al crescere dell'importo passando da circa 3 anni per gli interventi di importo inferiore a 100.000 euro a circa 13 anni per gli interventi di importo superiore ai 100 milioni di euro. I settori Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) e Smaltimento rifiuti (discariche, inceneritori, ecc) sono quelli che fanno registrare le durate più lunghe, in media 6,3 anni in entrambi i casi. Viceversa il settore caratterizzato dalle durate più brevi è l'Ambiente (assetto idrogeologico, conservazione del suolo, riduzione inquinamento, ecc.) dove in media gli interventi vengono realizzati in 3,5 anni²⁵⁵. Dal lato della tipologia degli interventi, si passa da 4,3 anni per i restauri-recuperi ai 4,7 anni per le nuove realizzazioni.

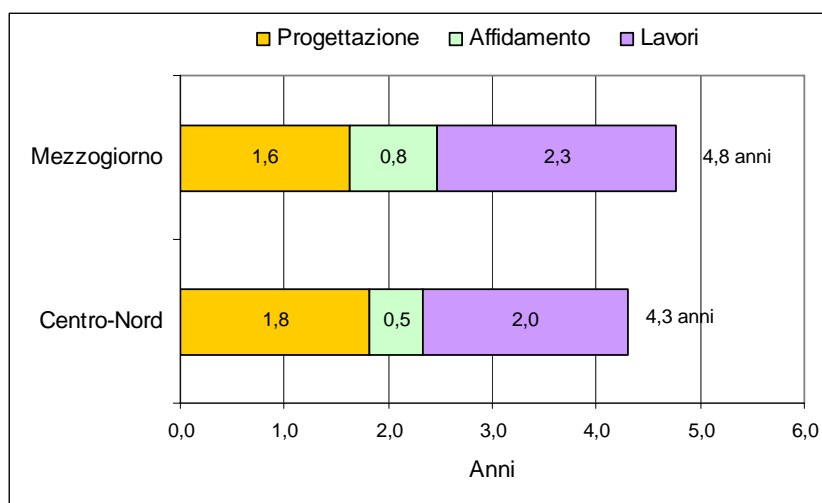
I risultati per macroarea

A livello territoriale la situazione non si differenzia sostanzialmente: se si considerano le due macroaree Centro-Nord e Mezzogiorno la durata media degli investimenti è pari a 4,3 anni per il Centro-Nord e a 4,8 anni per il Mezzogiorno (cfr. Figura V.1). Anche in questo caso, vale quanto sottolineato in precedenza con riferimento alla media globale e cioè la dipendenza del dato dal mix di interventi caratterizzanti l'area. Tuttavia, la numerosità del collettivo osservato consente di estrapolare dei comportamenti medi che potrebbero esulare dalle caratteristiche strutturali degli interventi, sebbene anche queste a loro volta possano essere il frutto di scelte differenti a livello territoriale.

**Tempi di
realizzazione in
genere più brevi
nel Centro-Nord...**

²⁵⁵ La classificazione settoriale adottata è la medesima impiegata dal Progetto Conti Pubblici Territoriali, ma ridotta a 20 settori per garantire un'adeguata numerosità degli interventi per settore salvaguardando però l'eterogeneità dei comportamenti.

Figura V.1 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NEL MEZZOGIORNO E NEL CENTRO-NORD



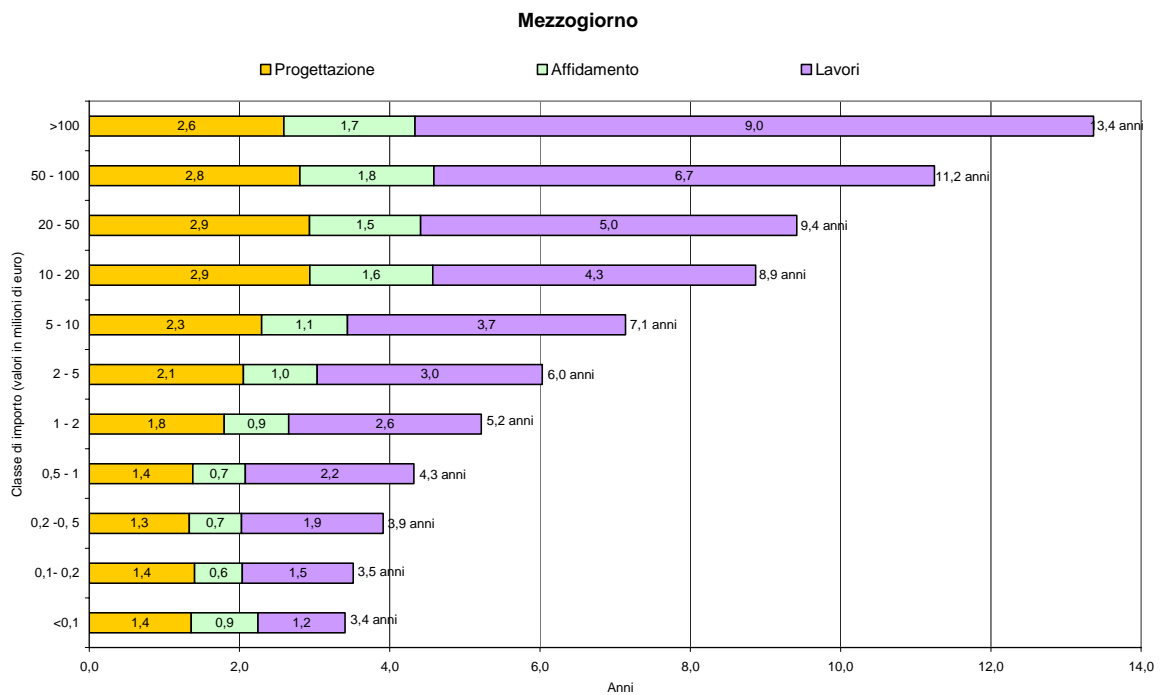
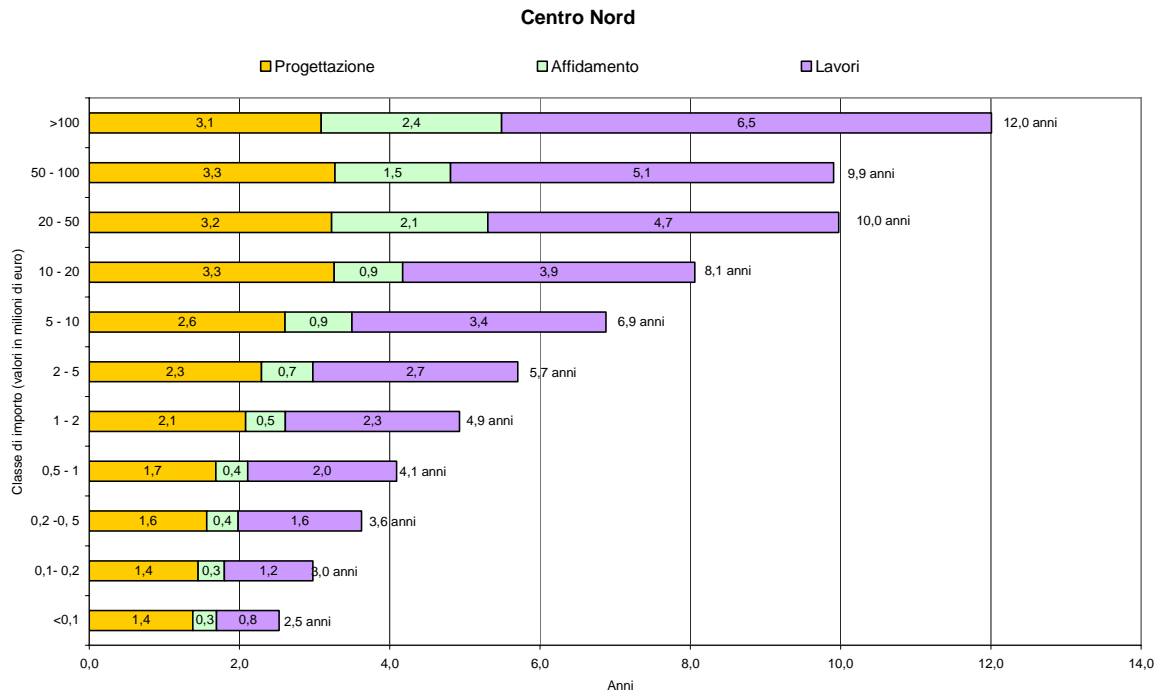
Fonte: elaborazioni DPS

Nel complesso, il Mezzogiorno fa registrare fasi di progettazione più brevi che nel Centro-Nord, mentre per le fasi di affidamento e dei lavori, si osserva un comportamento opposto, come se nel Centro-Nord i maggiori tempi di progettazione consentissero di ridurre i successivi tempi di realizzazione.

Incrociando i dati territoriali con le categorie di costo, settoriali e tipologiche, le differenze tra le due macroaree si fanno più sensibili.

Praticamente in tutte le classi di costo il Mezzogiorno impiega complessivamente più tempo nell'attuazione degli interventi, e le differenze sono maggiori nelle classi estreme (9 mesi di differenza per gli interventi di importo inferiore ai 100.000 euro e oltre l'anno per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro). Tuttavia, è da notare come, qualsiasi sia la dimensione finanziaria degli interventi, nel Mezzogiorno si osservino tempi di progettazione mediamente più bassi di quelli del Centro-Nord – tempi che vengono poi ampiamente recuperati nelle due fasi successive – confermando quanto considerato a livello generale. Inoltre, le due aree sono caratterizzate da un diverso peso della fase di affidamento nelle classi di costo estreme: se nel Centro-Nord tale fase passa dal 13 per cento circa per la classe di importo inferiore al 20 per cento per la classe di importo superiore, nel Mezzogiorno la relazione si inverte passando dal 25 per cento al 13 per cento (cfr. Figura V.2).

Figura V.2 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER CLASSE DI COSTO

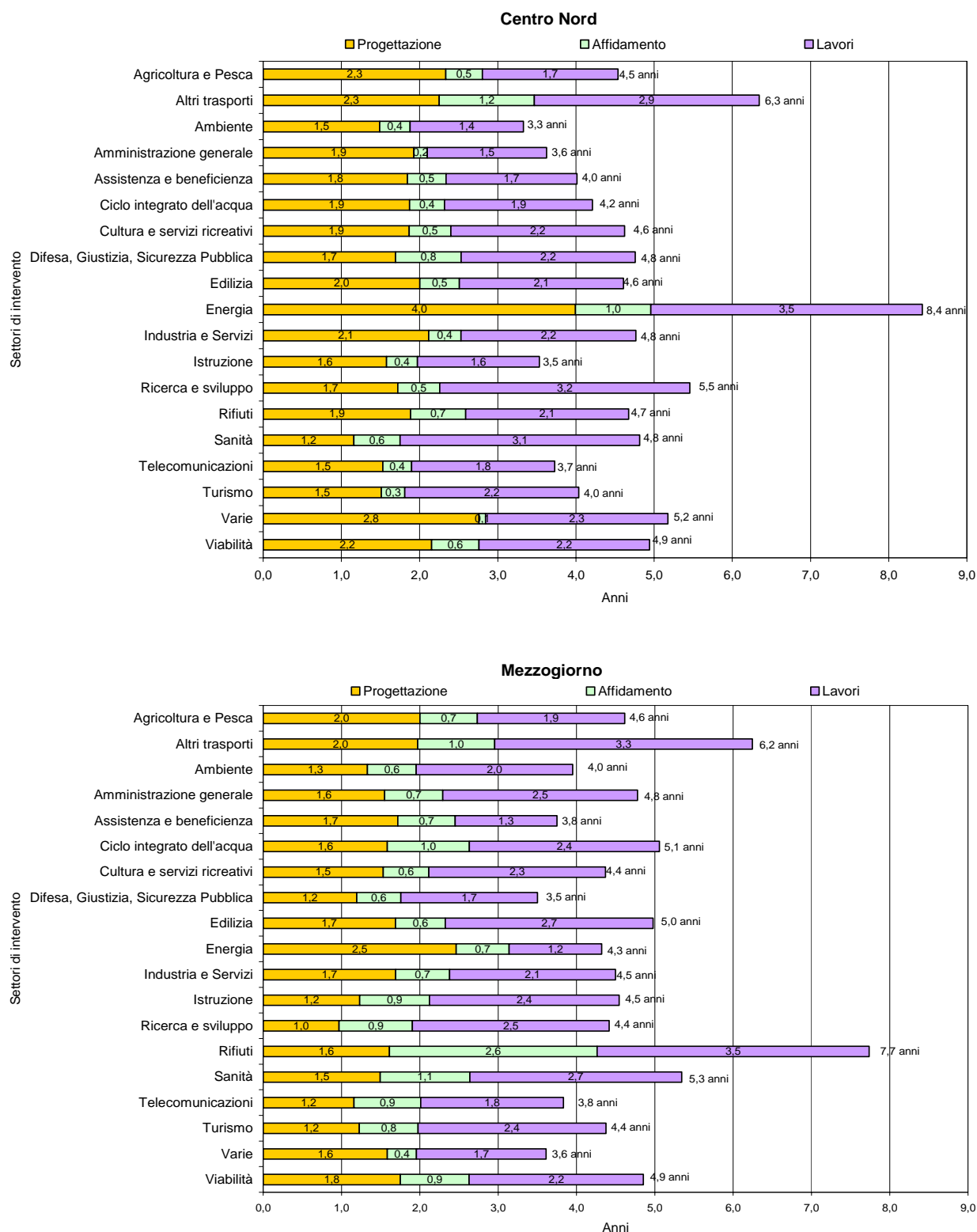


Fonte: elaborazioni DPS

...ma alcune
eterogeneità
settoriali

A livello settoriale emergono alcune specificità territoriali (cfr. Figura V.3). In generale, quasi tutti i settori mostrano durate comprese tra i 3 anni e mezzo e i 5 anni per quanto riguarda sia il Centro-Nord che il Mezzogiorno. Tuttavia si osservano alcuni settori che fanno eccezione. Nel Centro-Nord il settore energetico fa registrare una durata media superiore agli 8 anni – di cui 4 anni dedicati alla progettazione, ben al di sopra della media di area – a fronte dei 4,3 anni complessivi del Mezzogiorno. Va sottolineato comunque che anche nell'area meridionale la fase della progettazione nel settore energetico assume una importanza notevole rappresentando ben il 57 per cento circa della durata complessiva. Di contro, nel Mezzogiorno il settore dove si riscontrano durate superiori alla media è quello dello smaltimento dei rifiuti dove gli interventi hanno una durata media di circa 8 anni, 2,5 dei quali impiegati in fase di affidamento (anche in questo caso ben al di sopra della media di area che per l'affidamento impiega tempi inferiori all'anno). Le forti differenze tra le due aree nella durata complessiva dei due settori si spiegano in buona parte con le differenze di importo medio per intervento. Laddove le durate sono più lunghe, infatti, si osservano interventi di importo più grande e viceversa. In entrambe le aree, un altro settore che supera abbondantemente la media è quello degli Altri trasporti (interventi in campo ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale) dove si registrano durate complessive di poco superiori ai 6 anni nei due comparti territoriali.

Figura V.3 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER SETTORE

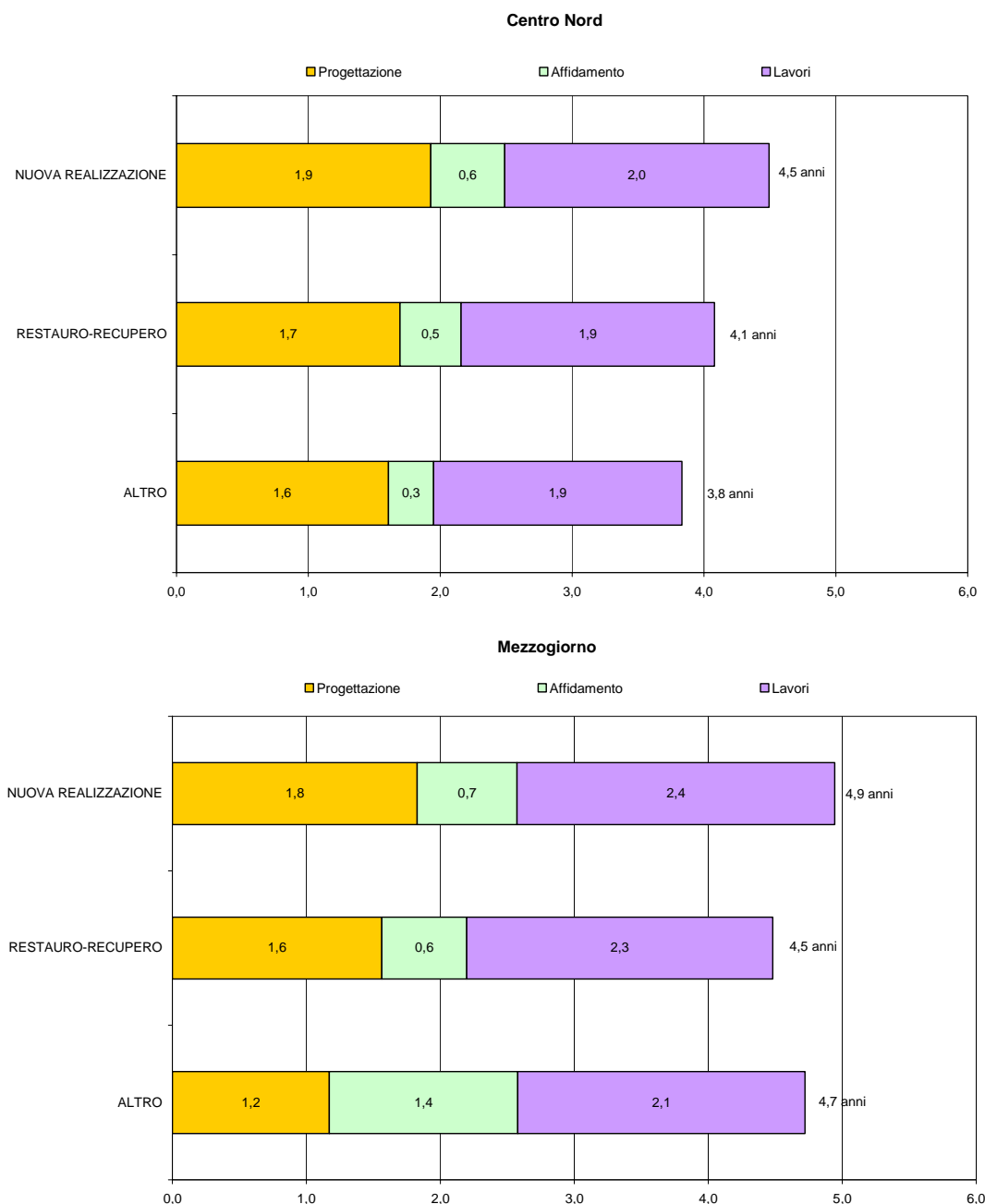


Fonte: elaborazioni DPS

Dall'analisi per tipologia di intervento si riscontra che la tempistica più lunga spetta agli interventi di nuova realizzazione nel Mezzogiorno (quasi 5 anni contro i 4

e mezzo del resto d'Italia), mentre quella più breve agli interventi classificati sotto la voce residuale "Altro" nel Centro-Nord. Questa categoria di interventi si caratterizza nel Mezzogiorno per la durata della fase di affidamento, notevolmente lunga se paragonata alle altre categorie (cfr. Figura V.4).

Figura V.4 - DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE MACROAREE PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO



Fonte: elaborazioni DPS

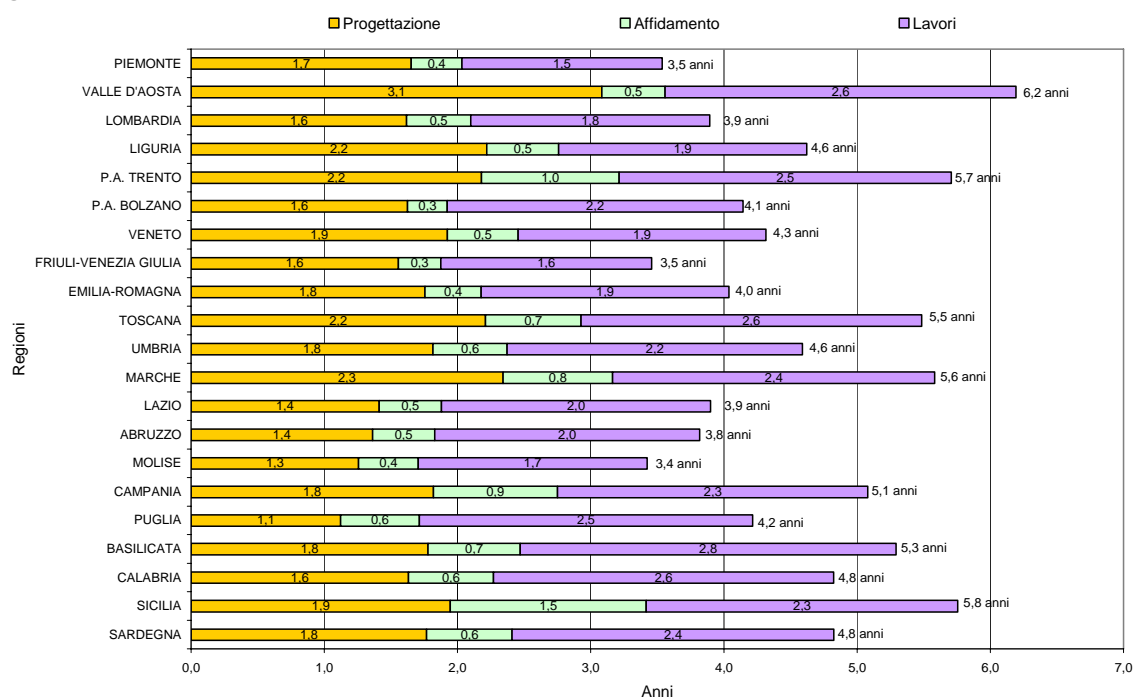
I risultati per regione

I dati regionali evidenziano una forte eterogeneità nelle durate per regione. Tra le regioni in media più veloci (Molise, Friuli Venezia Giulia, con una durata rispettivamente di 3,4 e 3,5 anni) e quelle più lente (Valle d'Aosta, in particolare, con

6,2 anni, ma anche Sicilia, Marche, Toscana, e Provincia Autonoma di Trento con una durata media di circa 5 anni e mezzo) c'è una distanza di almeno 2 anni. Tra le regioni più lente si osservano comportamenti diversi a seconda della collocazione geografica: Valle d'Aosta, Marche, Toscana e Provincia Autonoma di Trento evidenziano durate superiori alla media sia in fase di progettazione che in fase di lavori. Tuttavia, i lunghi tempi complessivi di attuazione sono da attribuire per lo più allo scostamento della durata di progettazione rispetto alla media. In Sicilia, invece, a fronte di tempi di progettazione e dei lavori vicini alla media, si evidenziano i tempi di affidamento più lunghi rispetto alla media.

Le regioni che evidenziano le durate più lunghe sono caratterizzate, in generale, dalla maggiore presenza di interventi di grandi dimensioni (superiori ai 50 milioni di euro) e appartenenti a settori infrastrutturali che richiedono in media tempi di realizzazione più lunghi (in particolare il settore Altri trasporti). Ciò non toglie, tuttavia, che altre regioni con un mix analogo di interventi (ad esempio la Lombardia) mostrino comportamenti più virtuosi, a significare che le due sole dimensioni, di costo e settoriale, seppure importanti nella definizione dei tempi di realizzazione degli interventi non sono sufficienti a "spiegarne" tutte le ragioni. A ciò, infatti, concorrono, diverse altre caratteristiche degli interventi qui non discusse nonché le diverse attitudini delle amministrazioni all'attuazione di interventi infrastrutturali.

Figura V.5 – DURATA DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI NELLE REGIONI



Fonte: elaborazioni DPS

Gli sviluppi in atto: uno strumento di benchmark per le durate delle opere

L'analisi effettuata rende evidente che quanto più ci si addentra nelle diverse caratteristiche delle opere – e in questo documento le varie dimensioni sono state trattate separatamente, incrociandole solo con la dimensione territoriale – tanto più si individuano durate diverse. Ne consegue che ogni tentativo di sintesi, sebbene necessario, potrebbe rivelarsi fuorviante o, se non altro, non darebbe conto della pluralità dei profili.

Ai fini di un confronto efficace delle performance, sarebbe ideale suddividere gli interventi in sottoinsiemi sufficientemente omogenei rispetto ad una serie ampia di caratteristiche, al punto di produrre un dato effettivamente rappresentativo per ciascun sottoinsieme. Tuttavia, la molteplicità delle dimensioni da considerare genera una numerosità estremamente elevata di possibili combinazioni, per le quali i casi osservati si ridurrebbero eccessivamente. La soluzione ottimale a questo problema, resa possibile dall'approccio di modellizzazione statistica utilizzato, passa attraverso la realizzazione di uno strumento di tipo operativo che renda disponibili in modo immediato e puntuale, per collettivi omogenei di interventi, i risultati dei modelli. A tale proposito, l'UVER sta sviluppando una specifica interfaccia di interrogazione che, in base alla selezione delle diverse caratteristiche, restituisce per ogni singolo intervento tipo un valore, o un *range* di valori, in grado di rappresentare una sorta di *benchmark* tagliato su misura e, dunque, un ambito di riferimento quantitativo rispetto al quale sarà possibile, per esempio, sia pervenire a stime *ex ante* più accurate della durata di realizzazione di interventi (con conseguenti miglioramenti anche della capacità di programmazione anche finanziaria delle risorse destinate alla loro realizzazione), sia individuare più tempestivamente eventuali scostamenti e quindi anche le misure necessarie per farvi fronte .

La costruzione di
valori di
riferimento

V.6 I progressi nella valutazione delle politiche

Il 2008 è stato un anno importante per l'evoluzione della capacità di valutare: le amministrazioni hanno affrontato i nuovi compiti attribuiti loro in questo campo dal QSN e dai regolamenti dei Fondi Strutturali. Tali nuovi compiti (descritti nella sostanza e negli intenti nel rapporto annuale 2007) riguardano sia l'organizzazione della funzione di valutazione all'interno dell'amministrazione attraverso lo strumento dei Piani delle Valutazioni, sia compiti di valutazione mai affrontati in precedenza

Capacità di
valutare

(se non in casi sporadici), come la valutazione ex post degli effetti dell'azione pubblica.

Il giudizio sulla diffusione delle innovazioni nel 2008 deve essere, nel complesso, positivo, sebbene l'adozione delle nuove pratiche sia avvenuta in modo disomogeneo ed abbia richiesto più tempo di quanto preventivato. Regolamenti comunitari e QSN, infatti, richiedono alle amministrazioni un allontanamento molto deciso rispetto alle pratiche precedenti. E', pertanto, da attendersi che l'adozione generalizzata delle nuove pratiche richieda tempo e, insieme, l'accumularsi di esperienze positive per affermarsi e consolidarsi. Va, inoltre, notato che gli avanzamenti osservati sono tanto più rilevanti in quanto la maggior parte delle innovazioni non riveste carattere di obbligatorietà: regolamenti e QSN hanno, così, inteso offrire alle amministrazioni la possibilità di inserire le pratiche valutative all'interno del loro funzionamento e sulla base delle esigenze conoscitive proprie e dei loro partner istituzionali (prima tra tutti la Commissione Europea) ed economico-sociali.

Le innovazioni riguardano numerosi aspetti, organizzativi e di merito, nell'assetto delle valutazioni. Una delle principali, in coerenza con l'impianto della politica regionale, riguarda la concezione in senso unitario della valutazione: ciò comporta innovazioni sia negli aspetti organizzativi²⁵⁶, sia nelle stesse modalità di valutazione, con particolare riferimento all'individuazione degli oggetti delle singole valutazioni.

Come previsto dal QSN, tutte le Regioni e la maggior parte delle amministrazioni centrali responsabili di programmi hanno organizzato la funzione di valutazione attraverso un Piano delle valutazioni: finora, sono stati inviati al Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale (SNV) 33 Piani delle valutazioni.²⁵⁷

I Piani delle valutazioni

²⁵⁶ L'esistenza di un Piano unico di valutazione per tutti gli interventi messi in atto dall'amministrazione, indipendentemente da come essi sono finanziati; l'individuazione di un responsabile del Piano; creazione di spazi di rappresentazione delle esigenze conoscitive di tutti i soggetti rilevanti per la politica regionale e per la politica di sviluppo rurale; validità delle regole stabilite nel Piano per tutte le valutazioni; indicazione delle risorse relative.

²⁵⁷ Sono considerati tutti i Piani inviati al SNV, indipendentemente dalle modalità e dalla data di approvazione formale (da parte dell'amministrazione, oppure attraverso presentazione ai Comitati di sorveglianza, oppure, ancora, attraverso delibera di giunta regionale). L'adozione formale di un piano non appare, infatti, correlata con il suo livello di qualità ed il livello di coinvolgimento dei partner sociali. Per esempio, il Piano delle valutazioni della Campania, approvato solo all'inizio del 2009 dalla Giunta regionale, è stato completato e discusso con il partenariato sociale molto prima dell'adozione formale. Altri Piani, invece, pur adottati dalle amministrazioni, non possono definirsi completi.

Non sono stati invece inclusi nel calcolo la parte relativa al FSE del Piano delle valutazioni dei programmi Governance, non inviata al SNV, ed il Piano delle valutazioni della politica regionale, relativo al QSN, per cui esiste una bozza avanzata ancora non discussa con il partenariato istituzionale e sociale, né, naturalmente, i

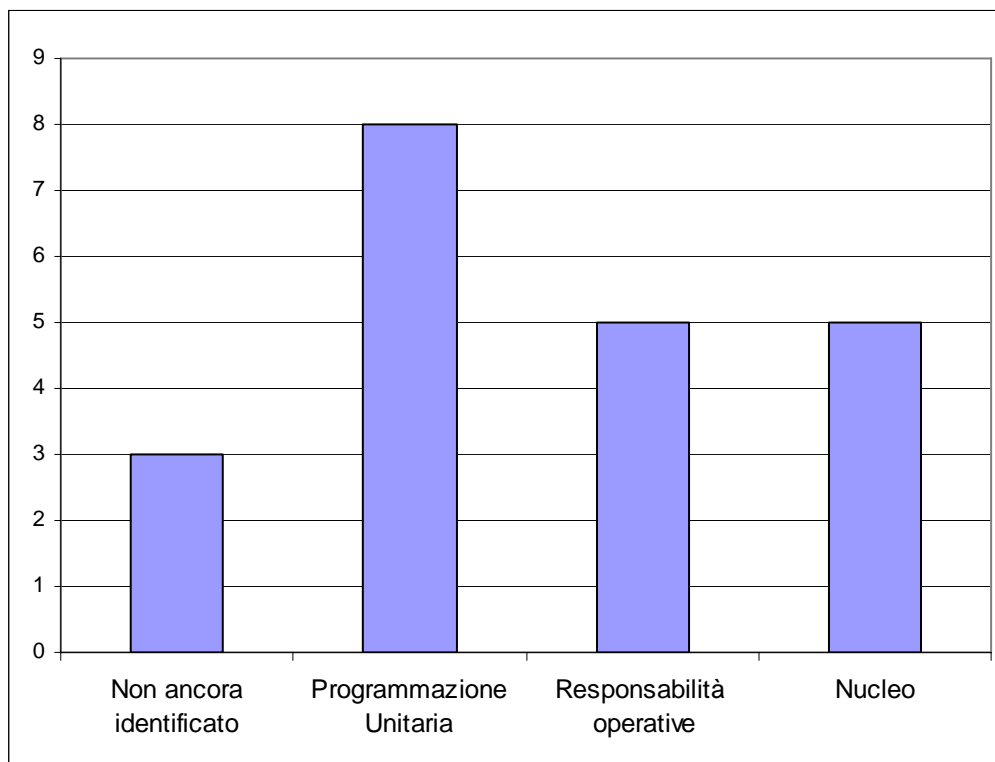
Pur in modo differenziato, tutti i Piani affrontano le principali questioni organizzative necessarie per valutare in modo unitario una politica regionale complessa dal punto di vista della *governance*, delle fonti finanziarie, dei problemi affrontati, dei settori coinvolti. Innanzitutto, solo in 5 casi su 33 non è ancora stato individuato un Responsabile del Piano.²⁵⁸ Solo due tra i Piani delle amministrazioni centrali o relativi a Programmi interregionali non hanno ancora individuato il Responsabile del Piano; gli altri 10 lo identificano in soggetti che hanno responsabilità di programmazione. In generale, l'attribuzione della responsabilità del Piano a soggetti che abbiano responsabilità sulla programmazione, e non solo compiti valutativi, risponde all'esigenza di aumentare l'utilità e l'utilizzazione delle valutazioni nell'ambito della programmazione ed attuazione della politica regionale, e di assicurare l'utilizzazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per le valutazioni. Nelle Regioni e Province Autonome si aggiunge un'ulteriore dimensione: rileva, infatti, anche se tale responsabilità sia stata attribuita ad uno dei soggetti responsabili della programmazione operativa (come accade in 5 casi) oppure al soggetto responsabile del coordinamento della politica regionale unitaria (come accade in 8 casi) in modo da facilitare lo sviluppo di una funzione di valutazione che sia in grado di superare, in senso unitario, le divisioni tra i Programmi operativi.²⁵⁹ In cinque Regioni il Responsabile del Piano delle valutazioni è individuato nell'ambito del Nucleo di valutazione.

documenti addizionali, come, p.e., le informative o ulteriori documenti relativi alle valutazioni FSE inviati da numerose amministrazioni regionali, soprattutto del Centro Nord, nemmeno quando, come nel caso della Lombardia, esse formano oggetto di uno specifico documento.

²⁵⁸ In un caso, la funzione è attribuita ad un Comitato composto dalle Autorità di Gestione dei programmi.

²⁵⁹ In alcuni casi, tale attribuzione è resa necessaria dal fatto che la responsabilità del coordinamento della politica regionale non è stata attribuita, oppure è stata attribuita ad un soggetto collettivo (p.e., comitato di coordinamento).

Figura V.6 – RESPONSABILI DELLE VALUTAZIONI NELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME



Fonte: UVAL, SNV

Nelle Regioni, in 19 casi è prevista nel Piano una struttura di coordinamento nella quale trovano posto le autorità di gestione dei programmi operativi che attuano la politica regionale.²⁶⁰ In 10 Regioni, tale Comitato non è costituito ad hoc, ma viene utilizzata la struttura che realizza il coordinamento della Politica unitaria. Tra tali strutture, solo 14 prevedono esplicitamente la partecipazione dell'organismo regionale che si occupa dello sviluppo rurale all'interno dei Comitati di coordinamento. La struttura di coordinamento, ove operante, ha la funzione di integrare in senso unitario le esigenze conoscitive delle autorità di gestione. Se l'esame degli elementi organizzativi riconduce ad una diffusione graduale di modalità organizzative che facilitino la conduzione delle valutazioni in modo unitario, il grado di coordinamento previsto nei Piani varia notevolmente: dai rari casi in cui esso riguarda l'individuazione e l'attuazione di valutazioni che travalichino i confini dei Programmi per riguardare aree o porzioni di intervento, a quelli in cui è esplicitamente previsto che ciascuna Autorità di gestione proceda in

²⁶⁰ In alcuni casi, tali strutture includono anche i responsabili dei Programmi di Sviluppo Rurale.

sostanziale isolamento.²⁶¹ Inoltre, solo per alcune Regioni esiste già un'evidenza di effettivo funzionamento di tali strutture relativamente alla valutazione.

Quasi tutti i Piani affrontano la questione dell'interlocuzione partenariale sulla rilevazione ed analisi degli effetti della politica regionale. Anche su questo argomento, tuttavia, le informazioni disponibili mettono in luce come solo in alcuni casi tali meccanismi, pur previsti nel Piano, sono stati attivati.

Altre questioni organizzative sono, invece, affrontate solo in casi sporadici. Per esempio, solo due Piani colgono in modo compiuto la sfida di prevedere valutazioni a livello locale, nonostante tale innovazione sia stata introdotta nel QSN proprio a seguito di una richiesta esplicita da parte delle Regioni. Mentre la menzione dei meccanismi di sostegno alla qualità delle valutazioni (p.e., steering group della singola valutazione²⁶², comitati scientifici, meta-valutazioni) è più diffusa,²⁶³ un accurato disegno che possa rapidamente portare all'operatività dei meccanismi stessi appare più rara.²⁶⁴ In qualche caso (in particolare in alcune Regioni del Centro-Nord) tale vaghezza è compensata dall'esistenza di una consolidata prassi di utilizzazione di tale strumento.²⁶⁵ I Piani attribuiscono a tale strumento molteplici funzioni: per esempio, in ben 10 Piani è previsto che amministrazioni con responsabilità di programmazione o attuazione prendano parte allo *Steering Group*, allo scopo di aumentare il coinvolgimento e l'interesse dell'amministrazione nella singola valutazione. Tale partecipazione potrebbe, tuttavia, presentare il rischio di limitare l'indipendenza del valutatore, elemento essenziale della qualità delle valutazioni. Bisognerà attendere l'attuazione delle valutazioni e l'estendersi di tali pratiche per osservarne l'effetto.

²⁶¹ Mentre la valutazione dell'intero programma è obbligatoria in base al regolamento del FEASR, essa, tuttavia, non lo è affatto in base ai regolamenti dei Fondi strutturali (FESR e FSE), e certamente non riguarda i fondi nazionali.

²⁶² Lo Steering Group per la singola valutazione va distinto dal Comitato di Pilotaggio del Piano (o Steering Group del Piano) che possiede la funzione di rappresentare gli interessi conoscitivi del partenariato istituzionale ed economico-sociale nell'elaborazione ed attuazione del Piano (cfr. Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l'organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf).

²⁶³ 25 Piani menzionano Steering Group per l'interlocuzione tecnica sulle singole valutazioni o, in casi sporadici, comitati scientifici (tra cui 15 Regioni e Province autonome).

²⁶⁴ 8 Piani omettono di indicare anche solo orientativamente la composizione dello Steering Group.

²⁶⁵ La costituzione di Steering Group per condurre l'interlocuzione tecnica con il valutatore esterno è stata estremamente limitata durante il periodo di programmazione 2000-2006 nelle amministrazioni centrali e regionali responsabili di programmi dell'Obiettivo 1. Altri meccanismi sono stati attivati per migliorare la qualità delle valutazioni: un rafforzamento della funzione dei Nuclei di valutazione nella gestione tecnica delle valutazioni, un'attività di valutazione di seconda istanza svolta dal Sistema Nazionale di Valutazione dell'Ob.1, l'effetto indiretto della pubblicità delle valutazioni e, non ultima, l'attenzione prestata dalla Commissione Europea, in particolare dall'Unità di valutazione della DG Regio.

Un'esplicita menzione a parte merita la pubblicità dei Piani: essi, infatti, oltre a costituire uno strumento organizzativo interno all'amministrazione, rappresentano anche, nei confronti dei partner istituzionali ed economico-sociali, nonché nei confronti della società civile, uno strumento di comunicazione dell'impegno di dedicare tempo e risorse all'identificazione degli effetti concreti dell'intervento ed all'espressione di un giudizio affidabile sugli interventi. Esistono molti modi di realizzare tale obbligo, che è sostanziale e non formale. Il più semplice, quello qui considerato, è la pubblicazione del Piano sul sito dell'amministrazione: solo 14 Piani sono disponibili, 11 di Regioni, 2 di amministrazioni centrali ed 1 di una coalizione di enti locali.

Il QSN richiede che nei primi anni le valutazioni si concentrino sulla rilevazione degli effetti degli interventi delle passate programmazioni, una decisa innovazione rispetto a quanto precedentemente richiesto dai regolamenti, che riservavano la valutazione ex post alla Commissione Europea. I Piani appaiono prevedere valutazioni ex post degli interventi della precedente programmazione in 24 casi²⁶⁶.

Più difficile è desumere dai Piani quanto siano diffuse le innovazioni riguardo le domande di valutazione, che, secondo il QSN, devono essere circoscritte (essere relative, cioè, a problemi, insiemi di interventi, gruppi o aree chiaramente individuati) e riguardare il più possibile questioni controverse: nei Piani, infatti, vengono spesso indicati temi su cui sarà opportuno fare valutazioni, ma l'individuazione degli oggetti della valutazione e delle domande di valutazione viene lasciata ad un momento successivo. E' possibile, tuttavia, individuare forti resistenze ad abbandonare la pratica di richiedere valutazioni di interi programmi, definiti in base alla fonte di finanziamento, in parte, forse, per effetto di richieste provenienti dai partner istituzionali, in parte per l'oggettiva difficoltà a concettualizzare in modo diverso l'intervento, in parte, infine, forse per l'inerzia inerente ad una limitata *ownership* della funzione di valutazione, per cui anche alcune fasi dell'organizzazione delle valutazioni vengono ancora attribuite al mercato. Si passa da Piani che non includono alcuna indicazione di quali valutazioni saranno intraprese, e si limitano ad enunciare regole, a Piani che individuano oggetto e domande di valutazione in modo preciso. La maggior parte dei Piani, tuttavia, appare

²⁶⁶ Il dato potrebbe essere errato per eccesso: in alcuni casi risulta difficile, dalle indicazioni contenute nel Piano rispetto alle singole valutazioni, comprendere se si tratta effettivamente di valutazioni ex post.

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

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

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

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

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

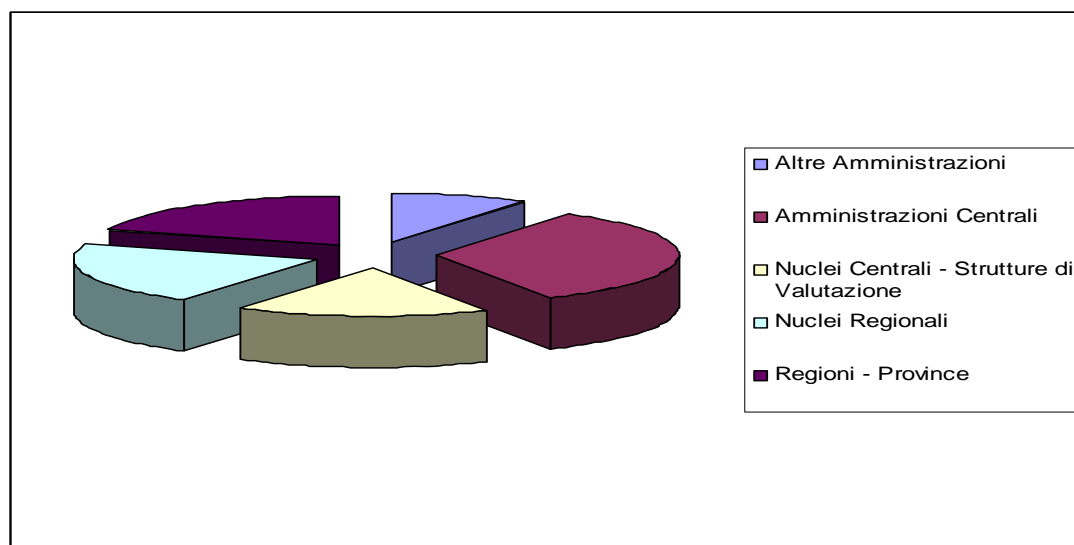
²⁶⁹ Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale, 2008, Orientamenti per l’organizzazione della valutazione della politica regionale: il Piano di valutazione, disponibile all’indirizzo www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/08_1_31_Orient_PdV.pdf

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

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

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

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

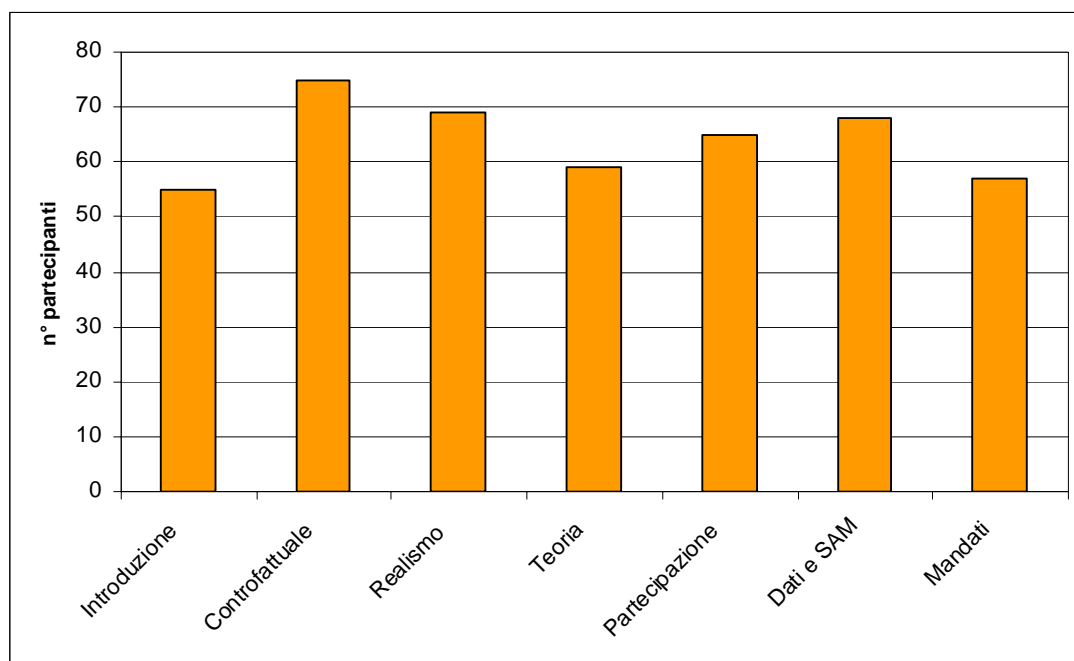


Fonte: elaborazione del Sistema Nazionale di Valutazione della Politica Regionale su dati NUVAL-FORMEZ.

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

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

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



Fonte: elaborazione UVAL su dati FORMEZ