

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 sostanziarci, 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* e 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#pianazione

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

Amm.ne	Obiettivi / indicatori											Totale per Amm.ne	Quota % sul totale potenziale
	Istruzione			Servizi di cura alla			Rifiuti			Acqua			
	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 intermedia 2009/2010 è effettuata	La verifica intermedia 2009/2010 è effettuata	1,98	1,34	0	1,11	0,45	2,08	0,89	4,95	12,8	17%
Campania	10,43			21,3	5,96	24,71	0	25,56	0	11,93	42,6	142,49	21%
Puglia	13,3			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 dopo la pubblicazione dei dati 2009	unicamente per il MIUR dopo la pubblicazione dei dati 2009	4,48	3,55	9,34	0	2,1	0	5,42	7,85	38,46	26%
Calabria	6,17			8,73	1,75	19,39	14,54	5,82	9,7	8,92	17,06	92,08	30%
Sicilia	8,22			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%
<i>Quota % sul totale potenziale</i>	<i>24%</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>49%</i>	<i>9%</i>	<i>24%</i>	<i>17%</i>	<i>24%</i>	<i>33%</i>	<i>11%</i>	<i>44%</i>	<i>21%</i>	

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

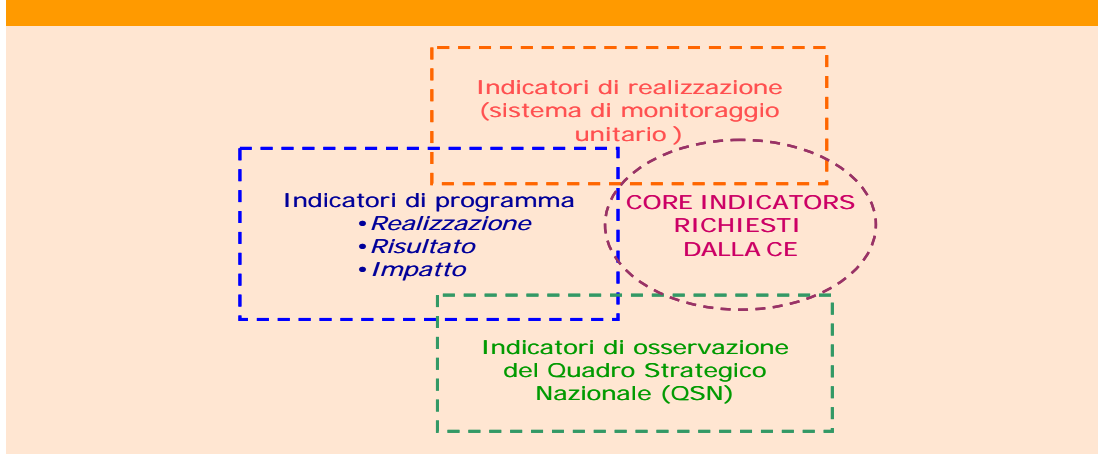
²⁴ Sono già stati realizzati i seguenti Convegni regionali:
Regione Marche (Ancona, 5 novembre 2009)
Regione Piemonte (Torino, 10 dicembre 2009)
Regione Sicilia (Palermo, 17 dicembre 2009)
Regione Calabria (Catanzaro, 20 gennaio 2010)
Regione Basilicata (Potenza, 2 marzo 2010)
Regione Friuli Venezia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

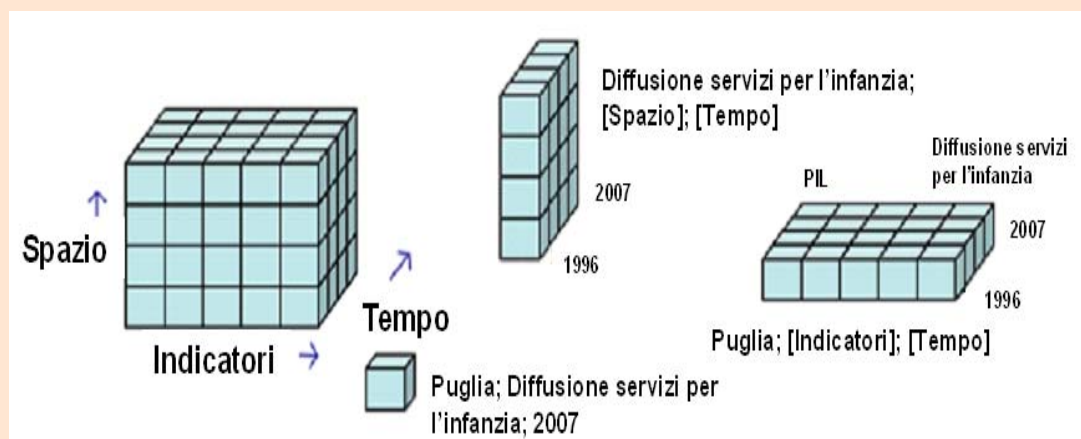
RIQUADRO P – EXPLORER UNO STRUMENTO INTERATTIVO PER DATI E INDICATORI TERRITORIALI

Studiare e interpretare indicatori territoriali, costruire e visualizzare mappe tematiche e grafici dinamici, analizzare andamenti in serie storica, esplorare dati statistici precaricati e dati propri dell'utente, creare Percorsi di analisi, vere e proprie "storie" personalizzate che interpretano gli andamenti osservati, approfondiscono i legami tra le variabili e spiegano i comportamenti territoriali: queste sono le principali funzionalità di eXplorer, un'applicazione web 2.0 realizzata dal DPS in collaborazione con l'OCSE nell'ambito del Global Project "Measuring the progress of societies" e sviluppata dal National Centre for Visual Analytics dell'università svedese di Linköping.

L'esplorazione dinamica e coordinata dei dati, effettuata con la massima profondità storica in eXplorer si basa su un modello concettuale di dati ottimizzato per la gestione spazio-temporale e multivariata di indicatori. Questo modello può essere rappresentato attraverso un cubo di dati con dimensioni: spazio (regioni), tempo (serie storica) e indicatori.

eXplorer consente quindi di visualizzare contemporaneamente i dati sia nella loro dimensione spaziale che temporale con il supporto di più visualizzazioni collegate.

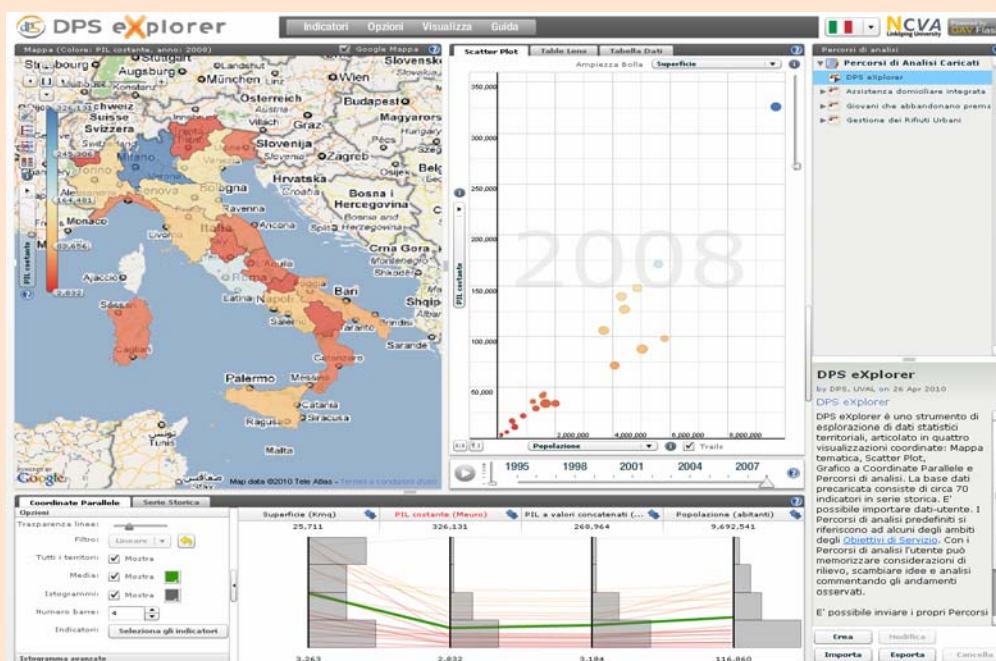
Figura P.1 - EXPLORER: MODELLO CONCETTUALE DI CUBO DEI DATI



Dai primi mesi del 2010 è disponibile sul sito web del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, una specifica realizzazione di eXplorer con interfaccia italiana ed inglese. Si tratta di DPS eXplorer (www.dps.tesoro.it/DPSexplorer) che consente di esplorare gli indicatori contenuti nelle Tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), con dati che misurano il contesto socio-economico delle regioni italiane in tutti gli ambiti e i settori di rilevanza per le politiche di sviluppo. Tra questi indicatori sono inclusi gli 11 collegati al meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio, riferiti a Istruzione, Servizi per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Sistema idrico integrato rispetto ai quali sono disponibili anche specifici Percorsi di analisi. È proprio l'esperienza di una politica fortemente orientata ai risultati, caratteristica degli Obiettivi di Servizio, che ha accompagnato lo sviluppo di DPS eXplorer. Far crescere la consapevolezza di cittadini, studiosi, ricercatori, associazioni di categoria, stakeholders ed esperti di settore su fenomeni e modelli territoriali, leggere dati e indicatori per interpretare effetti di politiche o comparare realtà

regionali è infatti elemento indispensabile di una policy che si confronta con le evidenze quantitative, sostenuta, attraverso DPS eXplorer, da un articolato kit di strumenti originali di visualizzazione dinamica geoanalitica che consentono di analizzare fino a quattro indicatori contemporaneamente, di seguirne l'evoluzione nel tempo e di appuntarne gli avanzamenti in una vera e propria lavagna virtuale. L'interfaccia di avvio di DPS eXplorer si basa su quattro aree distinte di visualizzazione: Mappa Tematica, Scatter Plot, Grafico a Coordinate Parallele, PCP, e area dei Percorsi di analisi. Sulla scala cromatica della Mappa tematica è rappresentato un indicatore territorializzato. Lo Scatter Plot evidenzia invece la relazione fra altre due variabili (asse X e asse Y), collegando il colore della bolla a quanto riportato nella Mappa e selezionando un'ulteriore indicatore quale dimensione della bolla stessa. Nel Grafico a Coordinate Parallele, PCP, sono invece rappresentate le distribuzioni di diversi indicatori (uno per ogni asse verticale) con evidenziazione del valore medio, in verde nel grafico, per facilitare la comparazione tra valori regionali. Un breve commento all'andamento dei dati rappresentati nelle tre visualizzazioni grafiche coordinate, è riportato nel riquadro dedicato ai Percorsi di analisi, uno Story teller con cui condividere considerazioni di rilievo e prime evidenze che derivano dall'animazione dei territori. Altri strumenti di visualizzazione sono inoltre selezionabili per investigare ulteriori relazioni tra indicatori.

Figura P.2 - DPS EXPLORER: VISUALIZZAZIONE DINAMICA DI MAPPE, GRAFICI E INDICATORI

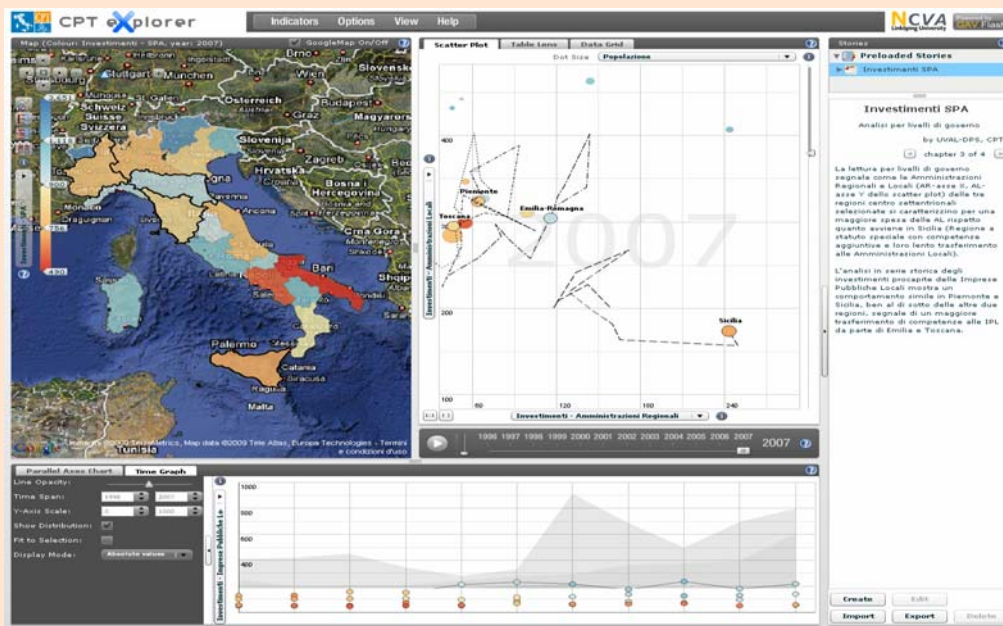


Fonte: DPS Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/DPSExplorer.

Anche la Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), che misura i flussi finanziari pubblici del Settore Pubblico Allargato con disaggregazione regionale, è navigabile attraverso eXplorer. CPT eXplorer (www.dps.tesoro.it/cpt/CPTeXplorer) rappresenta infatti una nuova modalità di accesso alle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali, già da tempo pubbliche e consultabili on line (www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati.asp) secondo tre diverse modalità: albero di ricerca statico, albero di ricerca dinamico ed interrogazione diretta della Banca dati. I dati precaricati in CPT eXplorer fanno riferimento alla base informativa

sottostante la raccolta di pubblicazioni dell'edizione 2009 delle Monografie regionali CPT. Si tratta di indicatori di contesto (Popolazione, Pil, Superficie, ecc.), dati su spese ed entrate pubbliche espressi in valori procapite a prezzi costanti 2000, indicatori sul decentramento amministrativo e sul fenomeno della societizzazione. L'architettura aperta di visualizzazione dinamica geoanalitica di CPT eXplorer, la manipolazione di grandi banche dati e il meccanismo di creazione e condivisione di specifici Percorsi di analisi consentono di realizzare efficaci rappresentazioni dinamiche corredate da sintetiche descrizioni.

Figura P.3 - CPT EXPLORER: DINAMICHE REGIONALI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: CPT Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt/CPTExplorer.

Laddove le fonti lo consentono, saranno inoltre resi accessibili, nel corso del 2010, anche dati ed indicatori disaggregati a livelli sub-regionali³¹. Si tratta di dati che rappresentano la base per la declinazione, a livello di massimo dettaglio territoriale, di meccanismi di incentivazione: premiare gli enti e le realtà più virtuose sulla base delle evidenze che le statistiche offrono, garantendo imparzialità delle informazioni, stabilendo ex-ante valori obiettivo e monitorandone costantemente gli avanzamenti.

In prospettiva però, la forma di utilizzo più importante su cui l'amministrazione pubblica sta lavorando, per la ricaduta diretta che prospetta di determinare per la policy, è quella che prevede che le disaggregazioni regionali dei dati finanziari e reali sui servizi pubblici vadano ad alimentare direttamente il meccanismo del federalismo fiscale. Se si può oggi anche solo parlare di ancorare l'entità dei trasferimenti tra lo stato centrale e gli enti regionali e locali ad indicatori sull'efficienza dei servizi pubblici, è anche grazie all'investimento di anni, da un lato nella territorializzazione dei dati di spesa, dall'altro nella misurazione dell'entità reale (e non solo finanziaria) dei servizi resi a cittadini. Il confronto sul federalismo

³¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio

può quindi certamente beneficiare delle molte attività messe in campo già da tempo nel mondo della politica regionale, ma può al tempo stesso offrire a queste ultime nuove prospettive, dare impulso a forme di utilizzo di dati e indicatori sempre più mirate ed orientate a collegare finanza pubblica e servizi, costi e performance.

Inoltre dall'accesso che viene offerto a tutti i cittadini a queste informazioni di comune interesse ci si aspettano ulteriori effetti virtuosi determinati da una aumentata possibilità di scelta e di critica degli utenti di servizi come la scuola o la sanità pubblica, o dei beneficiari di beni pubblici come l'ambiente o la sicurezza. Per il fatto di determinare, attraverso il meccanismo reputazionale effetti di pressione, di controllo o, ancora più importanti, di incentivo all'operare corretto di ciascun ingranaggio del sistema delle politiche di sviluppo, la produzione di dati e statistiche e la loro diffusione entrano a pieno titolo nella gamma degli strumenti di promozione dello sviluppo alla pari degli interventi diretti, o di quelli di tipo normativo e regolamentare.

V.5 Capacità di programmare e valutare progetti infrastrutturali: il caso dei Grandi Progetti

L'orientamento della programmazione della politica regionale verso la concentrazione di risorse per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali costituisce al tempo stesso una priorità e anche però già una pratica rilevabile della politica regionale. Si tratta di un tema di rilievo che pone con forza l'esigenza di una riflessione urgente sulle capacità (amministrative e tecniche, principalmente) da mettere in campo per progettare e poi realizzare interventi spesso complessi e, insieme, sui nodi critici che occorre affrontare (su questo aspetto in particolare il successivo paragrafo V.6).

Grandi Progetti

Un caso interessante cui ancorare tale riflessione è quello dei "Grandi Progetti" che costituiscono una delle modalità di intervento previste per l'attuazione dei Programmi dei fondi strutturali.

Tra il 2009 e i primi mesi dell'anno in corso le Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale hanno previsto 63 "Grandi Progetti" infrastrutturali. Gran parte di essi si riferiscono a iniziative localizzate nel Mezzogiorno; solo 6 sono riguardano il Centro-Nord del Paese. In base ad informazioni aggiornate fino allo scorso mese di aprile, per 30 di essi erano state completate, o erano prossime ad esserlo, le procedure di notifica richieste dalla Commissione europea. La dimensione finanziaria media delle 18 iniziative per le quali sono disponibili informazioni relative ai costi di progetto è infatti ragguardevole, situandosi attorno ai 180 milioni di euro. La maggioranza degli interventi riguarda infrastrutture di trasporto, il cui valore medio sfiora i 200 milioni di euro (cfr. Tavola V.2).

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta. anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di

ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica .

Tavola V.2 – GRANDI PROGETTI NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Grandi Progetti 2007-2013	numero		costo (M€)	costo unitario (M€)
		di cui: con informazioni relative al costo		
TOTALE	63	18	3.310	183,9
di cui:				
<i>Centro-Nord</i>	6	2	521	260,7
<i>Mezzogiorno</i>	57	16	2.789	174,3
di cui:				
<i>progetto approvato</i>	5	5	716	143,1
<i>con istruttoria avviata</i>	25	13	2.595	199,6
<i>con istruttoria da avviare</i>	33	0		
di cui:				
<i>Infrastrutture di trasporto</i>	32	14	2.715	193,9
<i>altri settori</i>	31	4	596	148,9

Fonte: elaborazioni su dati DG-PRUC. Situazione al 15 aprile 2010

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta, anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica³².

RIQUADRO Q – ISTRUTTORIE “GRANDI PROGETTI”: ELEMENTI INFORMATIVI PREVISTI DAL REGOLAMENTO N. 1083/2006 DEL CONSIGLIO DELL’11 LUGLIO 2006

Il Regolamento comunitario n. 1083/2006 concernente i fondi strutturali dell’Unione europea definisce all’art. 40 i requisiti informativi minimi con cui lo Stato membro (ovvero la rilevante Autorità di gestione) deve corredare l’iniziativa progettuale ricadente nella classe dei “Grandi Progetti”, candidata al finanziamento comunitario, in vista della sua valutazione da parte della Commissione.

La seguente sinossi riepiloga tali contenuti informativi, avvalendosi, per la loro declinazione, di indicazioni esemplificative (inserite in parentesi) tratte dalle Linee Guida diffuse dalla Commissione nel 2008.

- *Corrispondenza alla definizione di “Grande Progetto”*
- *Costo complessivo*
- *Organismo responsabile dell’attuazione*
- *Natura dell’investimento e sua descrizione, dotazione finanziaria e ubicazione*
- *Studio di fattibilità (contenente, ad esempio, l’identificazione dei diversi scenari possibili; la possibilità di tariffazione dei servizi; soluzioni contrattuali e*

³² Si veda: European Commission, Directorate general Regional policy, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Structural funds, cohesion fund and instrument for pre-accession*, 2008.

progettuali alternative; verifica dei requisiti e dei vincoli tecnici, legali, ambientali, economici e finanziari)

- *Cronoprogramma per la realizzazione del progetto*
- *Analisi costi-benefici*
- *Valutazione dei rischi e loro mitigazione (analisi di sensitività dei principali parametri e confronto fra scenari)*
- *Impatto previsto sul settore interessato e sulla situazione socio-economica dello Stato membro e/o regione e, ove possibile, le ripercussioni sulle altre regioni dell'Unione*
- *Analisi dell'impatto ambientale*
- *Giustificazione del contributo pubblico (in ragione, ad esempio, di un aumento del benessere sociale, di fallimenti di mercato, di effetti diretti e indiretti sulla situazione occupazionale e sul costo opportunità del lavoro, della creazione di occasioni di lavoro qualificato, dell'adeguamento oneroso a nuovi e più stringenti standard normativi e regolamentari, e così via)*
- *Piano finanziario previsivo (che specifichi in particolare il contributo atteso dai Fondi strutturali, dalla BEI, ivi incluso il Fondo Europeo per gli Investimenti, cd. FEI, e ogni altro contributo comunitario).*

L'avanzamento procedurale ancora relativamente lento – per più della metà delle iniziative non sono state ancora avviate le istruttorie propedeutiche alle notifiche presso la Commissione europea – ripropone quindi la necessità di rafforzare le capacità delle Amministrazioni (capacità di programmare, valutare, progettare) nella predisposizione tecnica dei progetti.

Un'analoga azione di rafforzamento va poi prevista anche per quanto riguarda la capacità delle Amministrazioni di realizzare tali opere in modo efficiente e tempestivo. L'esperienza italiana mostra infatti che, in taluni casi, il completamento delle opere avviene con tempi e costi a consuntivo significativamente superiori a quelli previsti ex ante (si veda a tale proposito, e più in dettaglio, il paragrafo successivo di questo capitolo). Lo scostamento è maggiore di quanto si verifica in altri paesi comunitari: ne offre evidenza un recente studio comparato su dati progettuali predisposto dai servizi della DG-REGIO, limitatamente al caso dei "Grandi Progetti" finanziati con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). In Italia, in particolare, si registrerebbe un scostamento fra costi ex post e previsioni ex ante dell'ordine del 60 per cento per i progetti ferroviari censiti dallo studio, a fronte di lievitazioni assai più contenute in Spagna e addirittura flessioni in Germania. Correlativamente, forti ritardi di realizzazione connoterebbero i progetti infrastrutturali nel settore idrico (dove tuttavia l'evidenza accumulata dai servizi della Commissione è quantitativamente più limitata).

Costi più elevati e ritardi di realizzazione denotano lentezze diffuse dei processi autorizzativi, incertezze operative delle pubbliche Amministrazioni coinvolte e debolezza delle competenze di programmazione e valutazione preventiva.

E' quindi una questione di rafforzamento di capacità tecniche specifiche rese più urgenti dalla prospettiva federalista. Sotto questo profilo, la prima esigenza che si pone è di tipo conoscitivo e ricognitivo in quanto nell'attuale congiuntura istituzionale, la misurazione dei livelli d'infrastrutturazione nei territori assume una specifica valenza operativa. L'art. 22 della delega concessa al Governo per l'attuazione del federalismo (legge 5 maggio 2009, n. 42) subordina infatti il riequilibrio territoriale delle dotazioni di capitale pubblico – definita "perequazione infrastrutturale" – a una ricognizione dei fabbisogni e dei deficit connessi.

Occorre guardare con attenzione ai rischi che possono derivare per lo sforzo di adeguamento della dotazione di capitale pubblico nelle aree in ritardo di sviluppo. Sebbene l'interpretazione del dettato della delega presenti ampi margini interpretativi, il plausibile ancoraggio al concetto di "fabbisogno potenziale" – criterio collegabile alla domanda di servizi infrastrutturali che i territori possono esprimere – potrebbe comportare una distribuzione "teorica" degli investimenti pubblici sul territorio diversa da quella conosciuta dalle allocazioni programmatiche delle politiche aggiuntive: la considerazione dei rendimenti netti attesi dall'investimento in capitale pubblico potrebbe infatti privilegiare scelte localizzative verso le aree con più elevate domanda e reddito pro capite.

V.6 Capacità di realizzare i progetti infrastrutturali

La realizzazione delle infrastrutture, e delle opere pubbliche in generale, costituisce stabilmente un tema centrale nei dibattiti inerenti allo sviluppo economico del nostro Paese, sia per il volume di risorse coinvolte, sia per il loro contributo al suo sviluppo economico e produttivo. In particolare, i prolungati tempi del processo realizzativo e la crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali rappresentano elementi di criticità da tempo all'attenzione di amministratori ed esperti³³.

V.6.1 I tempi di attuazione degli investimenti pubblici

V.6.1.1 Caratteristiche dell'analisi

L'analisi dei tempi di attuazione degli investimenti pubblici è stata condotta esaminando i dati di monitoraggio degli interventi programmati tramite le Intese Istituzionali di Programma ed attuati mediante i relativi Accordi di Programma Quadro³⁴. Il percorso attuativo degli interventi è stato articolato in macrofasi (progettazione, affidamento e realizzazione dei lavori)³⁵, in tal modo è stato possibile delimitare i cosiddetti "tempi di attraversamento", ovvero i tempi intercorrenti tra la fine di una fase e l'inizio della successiva.

³³ L'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) è da diversi anni impegnata sul fronte delle opere pubbliche, sia sul campo, con attività di verifica in itinere, di controllo e impulso degli investimenti pubblici, che con analisi e studi di tipo statistico ed econometrico, basati sulle informazioni contenute in diverse banche dati per il monitoraggio degli investimenti pubblici.

Queste attività hanno permesso di acquisire un'ampia competenza sulla costruzione di previsioni dei tempi di completamento delle opere, sull'analisi delle principali criticità riscontrabili nel corso della realizzazione degli investimenti pubblici ed infine, relativamente all'impatto negativo delle stesse sui tempi di attuazione delle opere.

³⁴ I dati di monitoraggio sono raccolti nella banca dati denominata "Applicativo Intese"; in particolare, sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche (con esclusione quindi degli Appalti di forniture e servizi e degli Aiuti) per un totale di 16.098 interventi monitorati al 31 dicembre 2008.

³⁵ La progettazione è definita come il periodo di tempo compreso tra l'inizio della progettazione preliminare e l'inizio del bando di gara (passando per la progettazione definitiva e quella esecutiva con i relativi tempi di attraversamento); l'affidamento dei lavori comprende il periodo che intercorre tra l'inizio del bando di gara e l'inizio dei lavori; infine, la realizzazione dei lavori, di fatto seguita dal collaudo e dalla messa in opera che nelle analisi non sono ancora state prese in considerazione, comprende il periodo tra l'inizio e la fine dei lavori (quindi esclude tempi di attraversamento).

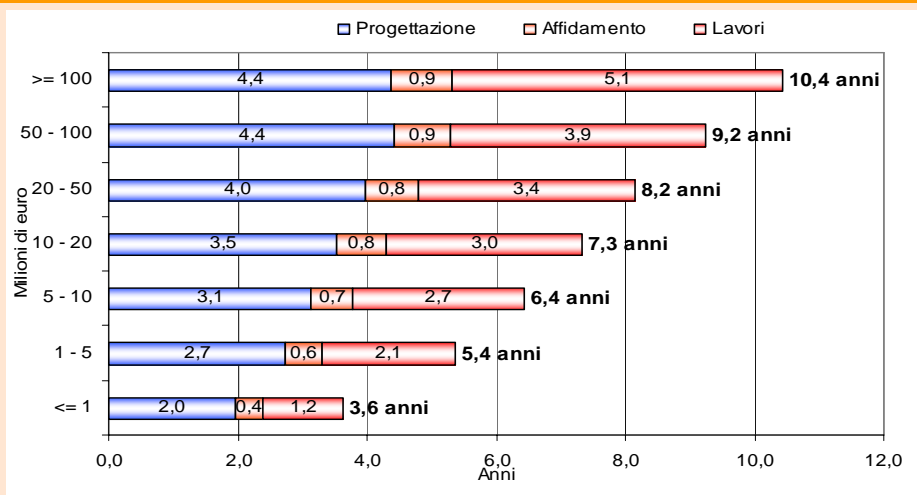
La metodologia di calcolo adottata per la stima dei tempi è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, relativa sia agli interventi con fasi concluse che ai progetti con fasi ancora in corso di esecuzione o non avviate. Le stime sono state affinate attraverso l'adozione di tecniche che impiegano modelli di analisi di sopravvivenza. L'adozione di tali modelli ha costituito un notevole passo in avanti dal punto di vista metodologico³⁶, con un impatto anche sugli esiti delle analisi che pertanto risultano più consistenti. Le differenze osservabili rispetto a quanto pubblicato nel Rapporto DPS del 2008 sono imputabili pertanto non solo all'aggiornamento della base dati ma anche a tali innovazioni metodologiche.

V.6.1.2 I principali risultati

La durata di un'opera risulta strettamente connessa al suo valore economico, che ne rappresenta la determinante più significativa. Essa passa in media da oltre 3 anni e mezzo per le opere di importo inferiore o uguale a 1 milione di euro ad oltre 10 anni per le opere di importo superiore a 100 milioni di euro (cfr. Figura V.2).

In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2,0 e 4,4 anni, mentre la fase di aggiudicazione lavori oscilla tra 0,4 e 0,9 anni, infine i tempi medi di realizzazione lavori variano tra 1,2 anni ed oltre 5 anni.

Figura V.2 – TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE PER AREA E CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

L'analisi empirica mostra inoltre che una discreta parte del tempo di attuazione è assorbita dai tempi di attraversamento, ossia i periodi che intercorrono

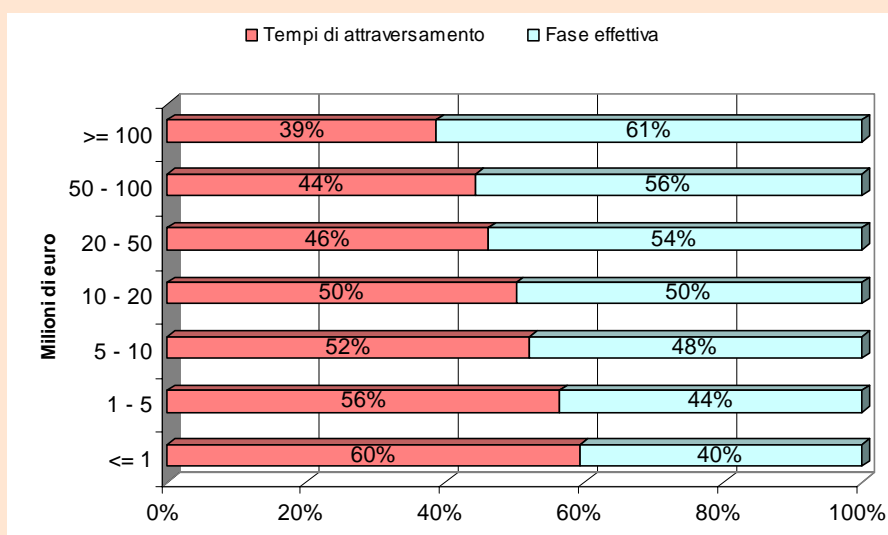
³⁶ I modelli di durata, o modelli di sopravvivenza, vengono utilizzati nell'analisi di dati che si riferiscono al tempo intercorso tra un istante iniziale e l'accadimento di un evento di interesse. Per i dati di durata i metodi tradizionali di analisi (modelli di regressione lineare) risultano inappropriati. Generalmente, essi hanno una distribuzione non simmetrica (tendono ad avere una maggior frequenza di durate più brevi e lunghe code in corrispondenza delle durate più lunghe); per questo, l'ipotesi di normalità della distribuzione, che è alla base dei modelli di regressione lineare non è applicabile. Inoltre, per alcuni individui, le durate osservate possono essere incomplete (censurate): è possibile infatti che al momento della rilevazione l'evento oggetto di studio non sia ancora stato sperimentato; i modelli di durata consentono di sfruttare l'informazione, sia pur parziale, anche per questa categoria di individui.

tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono caratterizzati per lo più da attività di tipo amministrativo, ovvero talvolta dai cosiddetti “tempi morti”.

Per come è stato definito il percorso attuativo degli interventi (che come accennato in precedenza si conclude con la fase dei lavori), i tempi di attraversamento riguardano al momento unicamente la progettazione e l'affidamento dei lavori. In generale, in queste due macrofasi il peso dei tempi di attraversamento è pari al 57 per cento. La fase della progettazione è quella sicuramente più interessata dal fenomeno: il 60 per cento della fase è costituito dai tempi di attraversamento contro il 47 per cento della fase di affidamento.

Il peso dei tempi di attraversamento diminuisce al crescere dell'importo dell'investimento, passando dal 60 per cento per le opere di importo inferiore o uguale al milione di euro al 39 per cento per le opere di importo superiore ai 100 milioni di euro (cfr. Figura V.3).

Figura V.3 – TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO PER CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

A livello regionale, i tempi di attuazione medi sono fortemente influenzati dalle caratteristiche dell'insieme di opere realizzato e in corso di realizzazione sul territorio. Al fine di rendere confrontabili le performance regionali, è stata effettuata un'analisi che consente di isolare il contributo di ciascuna regione simulando una sorta di omogeneità territoriale rispetto alle opere programmate. A parità dell'insieme di opere, le differenze tra le regioni sono pertanto imputabili alle diverse “capacità” territoriali³⁷.

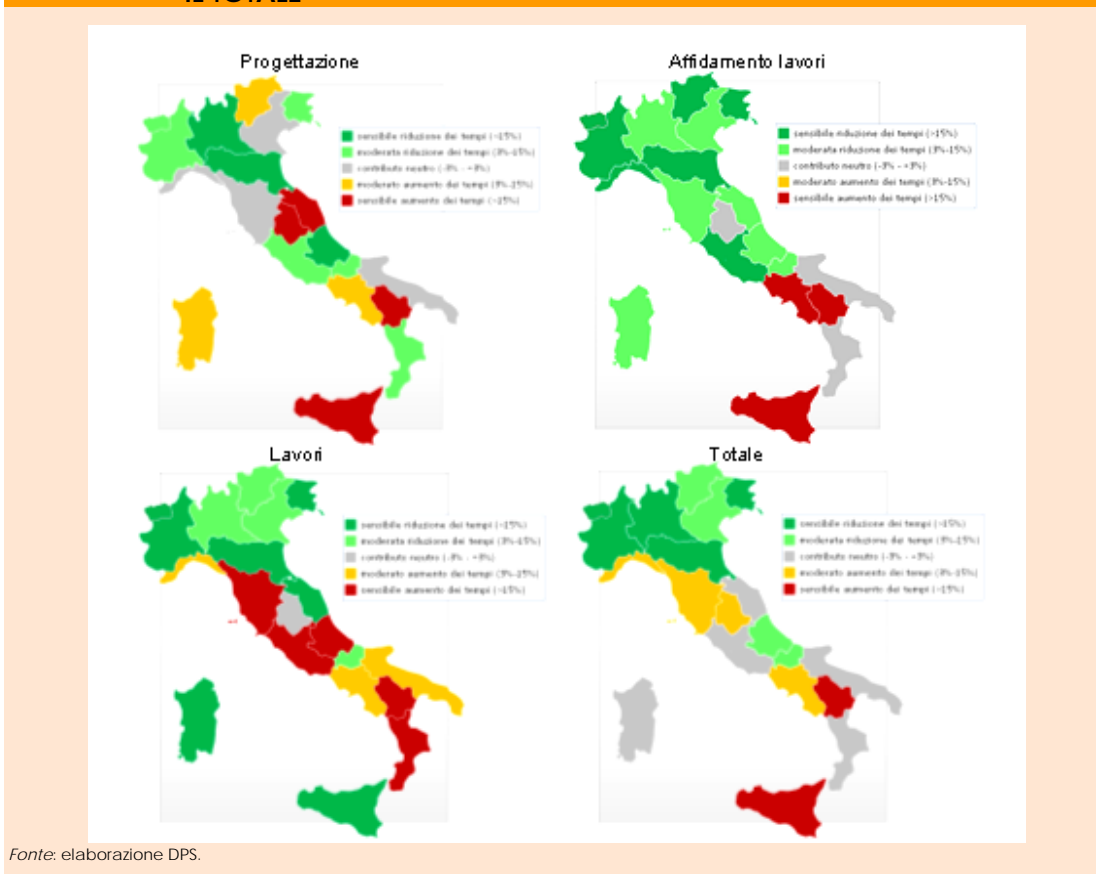
I risultati delle analisi effettuate producono delle graduatorie regionali, ordinando i territori rispetto allo scostamento percentuale dalla media nazionale per ciascuna macrofase e per l'intero percorso attuativo (cfr. Figura V.4). L'obiettivo è

³⁷ Il contributo individuato è genericamente imputabile al territorio delimitato dai confini regionali, cioè ad un insieme eterogeneo di fattori riconducibili alle condizioni socio-economiche, alle capacità amministrative, ecc.

quindi di mettere in luce le propensioni territoriali a ridurre o ad allungare il tempo medio di attuazione osservato a livello nazionale, indipendentemente dalle caratteristiche degli interventi effettivamente attuati sul loro territorio.

Il quadro che emerge mostra un'Italia a più facce, nella quale non esiste unicamente la dicotomia Nord-Sud; l'analisi mostra che i ritardi nella realizzazione delle opere interessano sia regioni meridionali (Basilicata, Sicilia, Campania), sia regioni dell'Italia centrale (Umbria, Toscana, Liguria) in chiaro ritardo.

Figura V.4 – SCOSTAMENTI PERCENTUALI REGIONALI DEI TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER LE MACROFASI E PER IL TOTALE



V.6.1.3 Una proposta di benchmark

La disponibilità di una discreta quantità di dati (oltre 16.000 interventi) ha consentito di effettuare alcuni riscontri sui tempi di attuazione a parità delle principali caratteristiche delle opere infrastrutturali, caratteristiche che rappresentano le più importanti determinanti dei tempi di esecuzione,

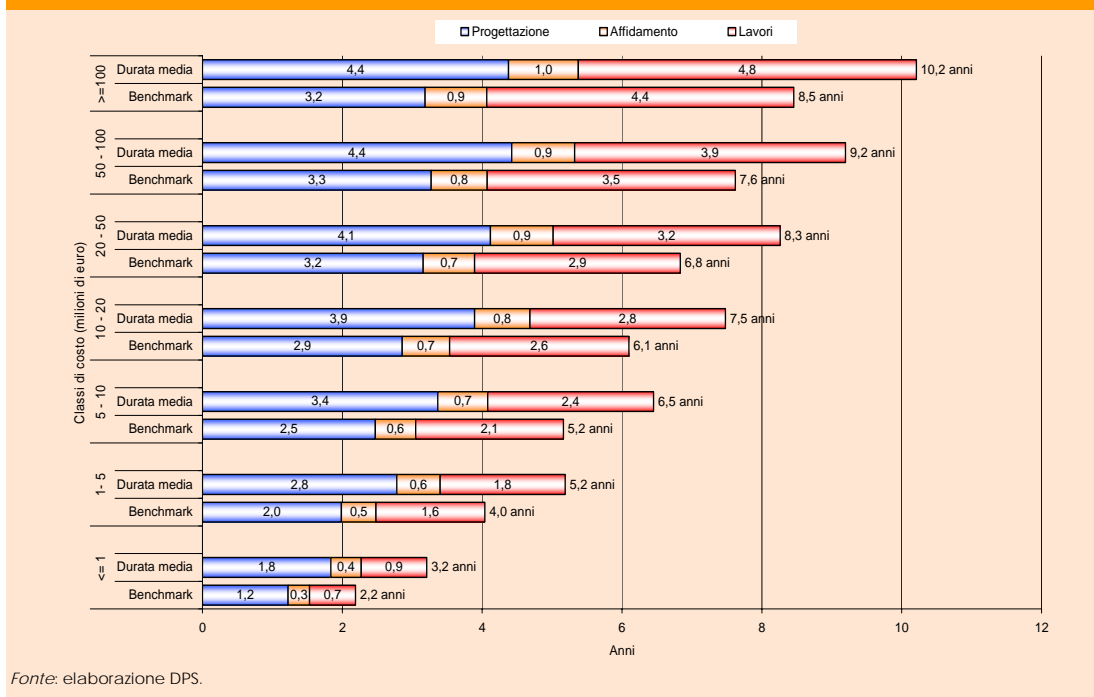
Considerando date combinazioni di tali caratteristiche, individuabili in particolare nella dimensione economica e nel settore infrastrutturale, è possibile mettere a confronto il tempo di attuazione medio delle opere rispetto al tempo di attuazione fatto registrare dall'insieme delle opere con le migliori performance.

I tempi di quest'ultimo insieme di opere rappresentano il benchmark (“durata obiettivo”), ossia un valore di riferimento di grande utilità per l'amministratore pubblico che volesse mettersi alla prova rispetto alle performance dei migliori operatori, o per il cittadino che intendesse valutare l'operato delle Amministrazioni e delle imprese.

A scopo sperimentale è stato calcolato il benchmark per alcuni settori infrastrutturali nelle diverse classi di costo. Il carattere sperimentale dell'analisi deriva dalla limitatezza della base informativa impiegata, in particolare con riferimento alla fase di entrata in funzione delle opere, elemento fondamentale per valutare la qualità dell'intero percorso attuativo.

Per i motivi suddetti, nonché per l'elevata variabilità riscontrata nei tempi di attuazione di opere con le medesime caratteristiche, si è scelto di collocare il benchmark sul 35-esimo percentile della distribuzione dei tempi di attuazione³⁸. Di seguito, a titolo di esempio, si riportano gli esiti dell'analisi effettuata per il settore Viabilità declinato nelle diverse classi di costo (cfr. Figura V.5).

Figura V.5 – VIABILITÀ: TEMPI DI ATTUAZIONE E BENCHMARK AL 35-ESIMO PERCENTILE



È del tutto evidente che la durata determinata dal “benchmark” sarà la somma di comportamenti più efficienti in tutte le fasi e quindi di tempi di attuazione più brevi. La maggiore efficienza avrebbe un peso diverso al variare delle classi di costo: nel settore Viabilità, ad esempio, complessivamente si registrerebbe una riduzione rispetto alla durata media di oltre il 30 per cento del tempo nelle opere di importo

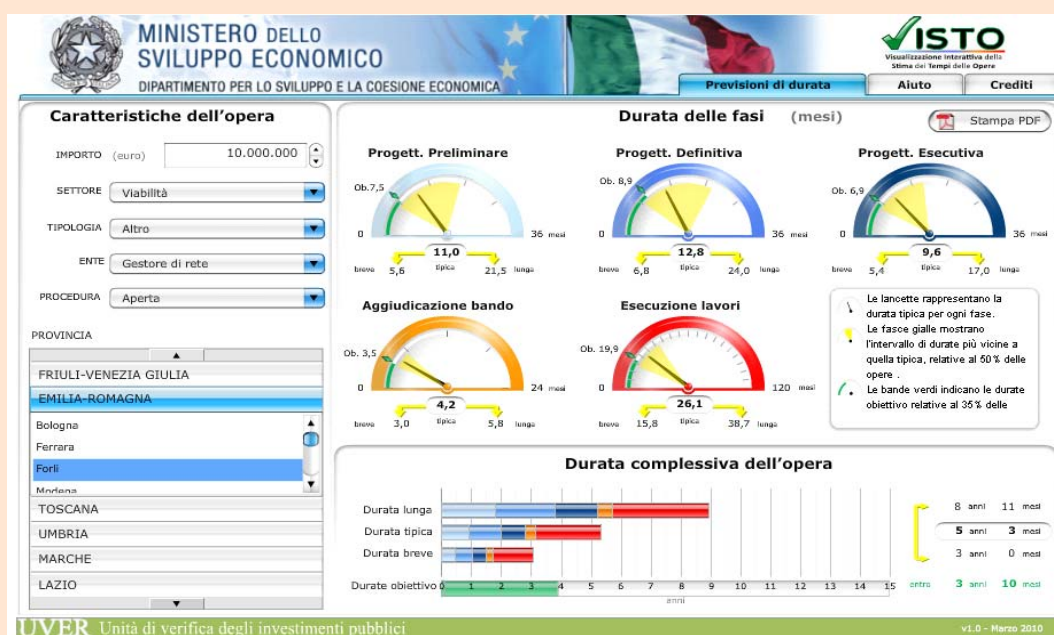
³⁸ In altre parole, su una scala di tempi di attuazione che va da 1 a 100, si considera il 35-esimo valore.

inferiore o uguale a 100 mila euro e circa il 17 per cento nelle opere di importo superiore a 100 milioni di euro.

Va osservato, inoltre, che la fase dove si otterrebbe la maggiore efficienza è quella relativa alla progettazione per la quale il risparmio di tempo si manterrebbe generalmente superiore al 25 per cento; per la fase di affidamento lavori si avrebbe un risparmio medio di circa il 18 per cento mentre per la fase dei lavori esso si attesterebbe in media sul 13 per cento.

RIQUADRO R - TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Figura R.1 – SCHERMATA DI “VISTO”



VISTO (acronimo di “Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere”) è un’applicazione sviluppata dall’UVER che fornisce una stima dei tempi di attuazione di un’opera pubblica.

VISTO è uno strumento di supporto decisionale utile a rispondere ad alcune domande: quanto tempo è necessario in Italia per realizzare un’opera pubblica in uno specifico settore? Quanti mesi si impiegano per progettare o per affidare i lavori o per completare i cantieri? Come variano questi tempi in funzione del territorio in cui l’opera viene realizzata?

In dettaglio, per ogni opera viene fornita la stima dei tempi per la progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), l’affidamento e quindi i lavori, una previsione costruita a partire dalle durate effettivamente osservati su circa 35.000 interventi (provenienti dall’Applicativo Intese per gli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro e dalla banca dati dell’Osservatorio dell’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, non necessariamente per tutti gli interventi sono disponibili i dati per tutte le fasi). La durata di ciascuna fase dipende peraltro fortemente dalle caratteristiche dell’intervento; VISTO affronta questo aspetto consentendo all’utente di conoscere le durate per ogni combinazione delle principali variabili descrittive dell’intervento: importo, settore, tipologia, categoria dell’Ente attuatore, procedura di affidamento dei lavori, e provincia di

localizzazione. Fornisce quindi per ogni fase procedurale la previsione tipica (mediana) dei tempi, alla quale sono associati degli intervalli di variabilità.

Attraverso VISTO si intende supportare gli amministratori pubblici che intervengono nel percorso attuativo di un'opera pubblica. Ad esempio, nella fase di selezione dei progetti, per confrontare i cronoprogrammi presentati dal proponente dell'opera con i tempi indicati da VISTO per un'opera con le stesse caratteristiche; come strumento di early-warning, per valutare l'andamento di opere in corso, individuando eventuali progetti "critici" e permettendo così di intervenire per evitare ulteriori ritardi nelle fasi successive; ovvero per comparare i tempi di un'opera in fase di cantiere o completata rispetto ad altre opere simili.

VISTO può essere anche utilizzato dai cittadini per comprendere in quanto tempo un'infrastruttura con determinate caratteristiche possa essere realizzata e quindi effettivamente fruibile.

VISTO è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/VISTO.

V.6.2 Criticità nella realizzazione degli investimenti

Le attività di verifica condotte dall'UVER prevedono accertamenti "in loco", prima presso gli Uffici degli Enti attuatori per prendere visione della documentazione, quindi direttamente in cantiere per esaminare l'avanzamento fisico delle opere sottoposte a verifica.

Le informazioni raccolte durante queste attività di verifica consentono quindi di tracciare un quadro preciso delle problematiche più ricorrenti nella realizzazione di un investimento pubblico, che maggiormente incidono sulla tempistica di realizzazione.

Ad esempio, nella campagna delle verifiche sugli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro svolte nel 2008³⁹ sono state riscontrate diverse criticità, tra le quali le principali sono riportate nella Tavola V.3.

La selezione degli interventi verificati "in loco"

Tavola V.3 – LE PRINCIPALI CRITICITÀ PRESENTI NELLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Tipologia della criticità	N.	%
Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	6	8,0
Criticità finanziaria	10	13,3
Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	9	12,0
Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture e attività in corso	5	6,7
Redazione e/o approvazione di perizie di variante	14	18,7
Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	3	4,0
Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc)	5	6,7
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento ordigni bellici, ecc)	8	10,7
Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc..)	1	1,3
Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore	3	4,0
Incompletezza o carenze del progetto	7	9,3
Altro	4	5,3
TOTALE	75	100,0

Fonte: elaborazione DPS.

³⁹ L'insieme degli investimenti verificati era costituito da 135 unità, selezionate sulla base dei seguenti criteri:
 - interventi con stato attivo e/o sospeso;
 - spesa realizzata prima del 1° gennaio 2007;
 - percentuale massima di realizzato: 80 per cento;
 - classe di costo: > 5 milioni di euro;
 - copertura finanziaria con risorse FAS ex delibere CIPE nn. 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005.

La frequenza delle principali criticità registrate dall'UVER

Per l'elevato numero di ricorrenze (quasi il 20 per cento di tutti i casi riscontrati) spicca la criticità relativa alla "redazione e/o approvazione di perizia di variante", i cui tempi di superamento mediamente rilevati, ammontano a circa 6 mesi.

Le criticità riscontrate hanno avuto un impatto di rilievo nell'attuazione degli interventi, comportando un loro aumento di costo rispetto alla programmazione iniziale e/o uno slittamento del cronoprogramma procedurale. Nell'esaminare tali criticità l'UVER ha anche verificato la loro sussistenza alla data del controllo (confermata nel 43,7 per cento degli interventi), ovvero il loro superamento a quella stessa data (35,6 per cento dei casi).

L'istituto della perizia di variante è perfettamente legittimo ed è previsto dalla normativa di settore, tuttavia nelle valutazioni UVER viene trattato alla stregua di una criticità, in quanto finisce per incidere negativamente sui tempi di realizzazione e sui costi delle opere. Molto spesso con la redazione di una perizia di variante si cerca di risolvere problemi non sufficientemente approfonditi in fase di progetto.

L'attività di progettazione costituisce quindi una fase estremamente delicata, in quanto molte delle criticità presenti nella tabella V.1 potrebbero essere considerate come conseguenza di una progettazione che, benché ineccepibile sotto il profilo formale, presenta un deficit di approfondimenti ed analisi.

Per esempio le criticità: "Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture ed attività in corso"; "Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori"; "Contenzioso in fase esecutiva"; "Incompletezza o carenze del progetto" sono, molto spesso, conseguenza di un progetto non sufficientemente preciso nelle proprie valutazioni.

Un altro limite significativo è dato dal "Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni" e da "Difficoltà tecniche in fase esecutiva", criticità anch'esse giudicate superabili, da parte del Responsabile Unico del Procedimento nella maggior parte dei casi entro 3 o 6 mesi.

Le criticità relative alle autorizzazioni ed alla fase esecutiva delle opere, benché abbiano spesso un'origine "esogena" al procedimento, sono da considerarsi una conseguenza negativa della mole di adempimenti prevista in capo alla figura del Responsabile Unico del Procedimento a fronte di risorse spesso molto limitate, a sostegno di questa figura. Giova infatti ricordare che, specificatamente interpellati sulla possibile durata temporale delle varie criticità, i Responsabili Unici del Procedimento non appaiono sempre in grado di elaborare stime attendibili.

V.6.3 Proposte per migliorare la realizzazione degli investimenti

Un tavolo di confronto per aumentare l'efficienza in fase di attuazione e l'efficacia delle opere

Le problematiche connesse all'attuazione delle opere pubbliche e il relativo impatto sui tempi di esecuzione meritano un'attenzione particolare se l'obiettivo che si intende perseguire è il loro superamento. Le analisi presentate testimoniano la ricchezza di conoscenza accumulata con riferimento sia alle tempistiche di attuazione

che alle criticità che contribuiscono a spiegarle in buona parte⁴⁰, e rendono maturi i tempi per una seria riflessione collettiva sui problemi emersi.

Allo scopo di confrontarsi su proposte di innovazione normativa e procedurale che consentano di aumentare l'efficienza in fase attuativa ed anche l'efficacia delle opere realizzate⁴¹, potrebbe rivelarsi di grande utilità un approccio che veda il coinvolgimento di attori, operatori, esperti nel campo delle opere pubbliche in un tavolo di analisi e discussione.

Tale approccio, stante la molteplicità delle realtà osservate sul territorio nazionale, si ritiene sia quello che meglio si presta alla comprensione condivisa dei fattori che concretamente determinano i tempi di attuazione (ad es. quelli legislativi, organizzativi, finanziari, ecc.) e la qualità delle opere realizzate.

Sul fronte della riduzione dei tempi, in particolare, il tavolo di discussione appare la scelta più appropriata per pervenire alla definizione di obiettivi di durata (benchmark) realistici e raggiungibili con successo – ad esempio, non puntare nel breve periodo su benchmark nazionali bensì su benchmark locali, che tengano adeguatamente conto del fattore territorio – e delle modalità più adeguate per il loro perseguimento.

RIQUADRO S – RICOGNIZIONE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE DI TRASPORTO FINANZIATE NEL MEZZOGIORNO

Per dare prospettiva e continuità allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto del Mezzogiorno occorre rafforzare la rete nazionale di trasporto che innerva il Sud.

A tale fine è necessaria una riqualificazione dei programmi di investimento pubblici finora proposti, che porti tra l'altro a ricostruire il "disegno di rete" nazionale per le infrastrutture di trasporto, finalizzato a tenere costantemente aggiornato il rapporto fra reti del Sud e del resto del Paese e per avvicinare il Mezzogiorno all'Europa.

Il contesto dell'attuale programmazione degli investimenti infrastrutturale in questo settore è peraltro molto articolato, caratterizzato da molteplici piani (comunitari, nazionali e regionali; ordinari ed aggiuntivi), che utilizzano fonti finanziarie e regole di attuazione diverse.

Al fine di contribuire alla ricostruzione del "disegno di rete", l'UVER ha avviato insieme al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una ricognizione degli interventi finanziati attraverso i diversi strumenti di programmazione (Legge

⁴⁰ Per entrambi gli aspetti si rimanda al sito http://www.dps.tesoro.it/uver/uver_verifica.asp.

⁴¹ A tale proposito, nella Relazione annuale 2008 l'UVER, per cercare di ottenere un miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici attraverso l'innalzamento della qualità delle progettazioni, ha proposto una serie di innovazioni normative e procedurali. In particolare sono state proposte modifiche all'attuale sistema di qualificazione delle imprese (D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni" s.m.i.) segnatamente rispetto alla definizione dei requisiti di ordine speciale. Per incentivare le azioni di riduzione dei tempi di realizzazione, si è proposto di dare maggiore pubblicità all'istituto del premio di accelerazione (Art. 23 – D.M. 19 aprile 2000, n. 145 "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, attualmente poco conosciuto all'interno delle Amministrazioni, attraverso una citazione diretta nelle delibere di finanziamento e nei successivi strumenti di programmazione - testi degli Accordi di Programma Quadro).

Obiettivo, Intese Generali Quadro, Intese Istituzionali di Programma, Programmi Comunitari Regionali (POR) e Nazionali (PON Reti e mobilità), Fondo Infrastrutture Strategiche ex decreto legge n. 112/2008, Programmi FAS regionali (PAR), Contratti di Programma RFI e ANAS).

È stata così costituita una prima base dati che delinea un quadro completo dell'attuale pianificazione territoriale delle infrastrutture strategiche di trasporto nel Sud, che integra i diversi strumenti di programmazione e le diverse fonti di finanziamento.

Per facilitare la comprensione del rapporto reciproco tra lotti funzionali e/o costruttivi di una medesima infrastruttura, nonché il contributo di ciascuna opera alla creazione di reti ed arterie multimodali, le informazioni sono state strutturate in forma gerarchica: "Famiglia" (ad esempio il Corridoio plurimodale Tirrenico – Nord Europa), "Sistema" (ad esempio, Ferroviario), "Infrastruttura" (ad esempio Battipaglia - Paola - Reggio Calabria), "Opera" (ad esempio, "Adeguamento tecnologico ed infrastrutturale - velocizzazione).

È possibile così individuare gli interventi programmati in una certa famiglia infrastrutturale ovvero riferiti ad una specifica infrastruttura, indipendentemente dalla fonte finanziaria di copertura e dallo strumento di programmazione. L'anagrafico di ogni intervento prevede il titolo, la localizzazione a livello regionale, la fonte di provenienza dei dati, il costo, la relativa copertura finanziaria ed eventuali annotazioni; verrà inoltre riportato l'avanzamento procedurale che sarà registrato nel corso del 2010.

Nel corso del 2010 questo quadro delle infrastrutture strategiche di trasporto verrà messo a disposizione delle Amministrazioni centrali e regionali.

V.7 Valutare l'efficacia della policy: il Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria e la valutazione dei servizi pubblici collettivi

Nel 2009 è stato approvato e quindi attivato il Piano delle valutazioni del QSN 2007-2013, ovvero il quadro di riferimento per la valutazione dell'insieme della politica regionale volto, nel quinquennio che ancora presiederà all'attuazione dell'attuale ciclo delle politiche, a dare ulteriore impulso alle attività valutative già in corso⁴².

Le valutazioni costituiscono strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione della politica regionale di sviluppo, sia sul piano dell'efficacia dell'intervento, sia su quello della capacità di spesa. La conoscenza approfondita e quindi la consapevolezza sull'andamento dell'attuazione della strategia e degli interventi, sull'utilizzazione delle risorse, sulle soluzioni istituzionali e organizzative individuate e promosse e, soprattutto, sulle realizzazioni e sugli effetti prodotti, sono infatti elementi essenziali per orientare al meglio la decisione pubblica e la *policy* e, non da ultimo, per rendere conto al Paese e ai cittadini di quanto conseguito.

⁴² Il "Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria" organizza la funzione di valutazione a livello di coordinamento generale della politica regionale unitaria. Individua esigenze valutative dell'amministrazione responsabile di tale coordinamento (il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico e dei partner istituzionali e sociali. Rende note ai partner stessi, alla comunità scientifica e al pubblico in generale quali attività valutative vengono realizzate e i meccanismi attraverso i quali i relativi risultati sono resi noti e utilizzabili per il miglioramento della decisione pubblica e della qualità della programmazione.

Ma in una fase di transizione istituzionale in cui è particolarmente importante approfondire l'impatto delle decisioni di cambiamento che verranno progressivamente prese, le valutazioni assumono una rilevanza ancora maggiore come strumento in grado di fornire elementi conoscitivi e di analisi in particolare sull'offerta di servizi pubblici collettivi che è necessario garantire per assicurarne livelli adeguati in tutte le aree del Paese.

Da questo punto di vista alcuni degli elementi di maggiore novità che caratterizzano l'impianto del Piano delle valutazioni della politica regionale costituiscono anche presupposto necessario per orientarne le attività previste verso analisi e valutazioni funzionali non solo alla migliore e più efficace attuazione degli strumenti e dei meccanismi della politica regionale ma, più in generale, a fornire un contributo di conoscenza alla progressiva attuazione del federalismo fiscale. Tali novità riguardano, in particolare: la grande flessibilità operativa (pur nell'ambito di regole e procedure date) che caratterizza il Piano e che consente fra l'altro di modularne nel tempo l'impegno di analisi verso obiettivi conoscitivi di volta in volta individuati come importanti per la decisione pubblica e, insieme, l'adozione di un metodo selettivo nel concentrare la valutazione su temi "rilevanti e controversi" con la conseguente possibilità, su quei temi, di "affondare" l'analisi in modo da farne scaturire indicazioni utili per la conoscenza e l'orientamento delle politiche pubbliche⁴³.

Alcune delle domande valutative già individuate nel Piano delle valutazioni (e per le quali sono già state esperite le fasi di analisi, di selezione e di confronto partenariale) assumono particolare rilevanza per il tema affrontato in questo capitolo (i rapporti fra politica regionale e processo di transizione al federalismo fiscale): in particolare quelle mirate all'analisi degli aspetti relativi all'offerta di servizi pubblici collettivi nel Mezzogiorno (acqua, rifiuti, istruzione), risultano essenziali a fornire indicazioni per il conseguimento degli obiettivi di politica regionale (in primo luogo per quanto riguarda il meccanismo degli Obiettivi di Servizio) e per contribuire ad individuare i nodi (istituzionali, tecnici, amministrativi e normativi e anche di capacità istituzionale e tecnica delle Amministrazioni) che occorre rimuovere per rendere la politica pubblica nel suo complesso, ordinaria e aggiuntiva, più efficace e maggiormente in grado di operare per obiettivi significativi per il benessere dei cittadini e l'operare delle imprese.

⁴³ Nel quadro delle diverse innovazioni che il Piano propone (in particolare: modalità di formazione e di scelta delle domande valutative, coinvolgimento operativo non solo informativo delle parti economiche e sociali, modello di attuazione del Piano, previsione di modalità specifiche di tutela della qualità della valutazione e di diffusione e discussione dei risultati delle valutazioni) la concentrazione su attività relative a "domande circoscritte riguardo argomenti controversi e rilevanti per l'efficace attuazione, la modifica o l'impostazione strategica degli interventi e riferibili a esigenze conoscitive di una pluralità di amministrazioni e di soggetti" è una scelta rilevante non solo dal punto di vista metodologico ma anche e soprattutto rispetto all'obiettivo di rendere le valutazioni più efficaci, utili (e utilizzabili per le decisioni pubbliche) e in grado di fornire effettivo valore aggiunto sul piano della conoscenza e della proposta. In ciò orientando decisamente al graduale superamento (o comunque almeno all'affiancamento) di quell'approccio valutativo "generalista" (valutazione di tutto o di interi programmi) nella maggior parte dei casi non in grado di esprimere livelli adeguati di analisi di questioni che, proprio perché "controverse", necessitano di approcci analitici e metodologici appropriati e specifici.

Si tratta quindi di ricerche che rispondono a domande valutative *rilevanti* (per l'importanza assegnata a quei temi nel QSN 2007-2013 e per il meccanismo degli Obiettivi di Servizio), *controverse* (per la complessità delle politiche necessarie a conseguire gli obiettivi e per le difficoltà amministrative e tecniche che sovente le caratterizzano) e che coinvolgono una *pluralità di amministrazioni*, sia nella filiera istituzionale verticale che orizzontale.

Le ricerche valutative previste nel Piano delle valutazioni in tema di servizi pubblici collettivi sono già in fase di avvio operativo ed è previsto diano i primi risultati entro il 2010.

La ricerca valutativa sulle *infrastrutture idriche* è diretta alla comprensione di come le risorse, gli strumenti e le realizzazioni della politica regionale aggiuntiva abbiano contribuito al miglioramento della gestione delle risorse idriche nelle regioni del Mezzogiorno, in termini di efficienza, efficacia e riordino in chiave industriale del servizio, di quali siano i nodi ancora da affrontare, di come le Amministrazioni impegnate (ai diversi livelli di competenza istituzionale) stiano attuando (o meno) politiche coerenti ed efficaci rispetto all'obiettivo di efficienza del servizio idrico, rilevante ai fini del meccanismo degli Obiettivi di Servizio⁴⁴.

La ricerca valutativa riguardante la gestione dei *rifiuti urbani* ha gli stessi obiettivi e la stessa impostazione di quella relativa alle infrastrutture idriche. Ha lo scopo di valutare gli effetti della passata e in parte dell'attuale programmazione in un settore cruciale della strategia di politica regionale, al fine di individuare le modalità, in termini di strategie, tipo di interventi, modelli di gestione, per raggiungere i target previsti dal sistema degli Obiettivi di Servizio 2007-2013. La ricerca valutativa prevede analisi articolate in tre fasi: a) giudizio sul contributo al conseguimento degli Obiettivi di Servizio delle previsioni dei piani di gestione dei rifiuti e degli interventi realizzati; b) valutazione di efficienza e modelli di gestione; c) valutazione delle condizioni di mercato per l'utilizzo dei materiali riciclati e ruolo dei privati.

Per quanto riguarda l'*istruzione* si prevede la collaborazione con l'Invalsi⁴⁵ per la valutazione avviata dal MIUR, nell'ambito del Piano delle valutazioni del Ministero relativo ai programmi Istruzione, valutazione che ha l'obiettivo di analizzare l'efficacia degli interventi volti ad aumentare la competenza in matematica tra gli studenti. La necessità di aumentare la qualità dell'istruzione scolastica nel Mezzogiorno è divenuta evidente in seguito alla disponibilità di dati OCSE, che mostrano rilevanti divari di competenze fra le diverse zone del Paese. Il QSN 2007-2013 prevede quindi una nuova attenzione per la scuola e per i livelli di conoscenze e competenze della popolazione, quali fattori essenziali per contribuire

⁴⁴ La ricerca si avvale di un patrimonio di conoscenze "di campo" accumulato nel lavoro di analisi progettuale in questo settore condotto dall'UVER nel corso del 2009, lavoro che sarà integrato e sviluppato nel corso del 2010 nel quadro della collaborazione UVAL-UVER con la realizzazione di ulteriori indagini specifiche condotte anche con l'apporto di esperti di settore.

⁴⁵ Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione. L'INVALSI è soggetto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione che individua le priorità strategiche delle quali l'Istituto tiene conto per programmare la propria attività. La valutazione delle priorità tecnico-scientifiche è riservata all'Istituto.

allo sviluppo, alla crescita della produttività, al reddito individuale e collettivo e alla mobilità sociale e si impegna (nell'ambito del meccanismo degli Obiettivi di Servizio) al raggiungimento di risultati visibili in questo settore tramite una forte riduzione della quota di studenti quindicenni con scarse competenze in matematica. La valutazione è diretta a rilevare gli esiti prodotti tra gli studenti e, più precisamente, a stimare gli effetti che l'esposizione alla didattica innovativa ha sull'apprendimento degli studenti e in particolare sulla capacità di applicare la matematica a problemi reali attraverso l'utilizzazione di un disegno sperimentale, approccio ampiamente utilizzato nei paesi anglosassoni ma novità assoluta per l'Italia in campo educativo.

RIQUADRO T – IL FUNZIONAMENTO DEL GRUPPO DI LAVORO DEL SISTEMA NAZIONALE DI VALUTAZIONE: UNA PRATICA FEDERALISTA

Il modo in cui il QSN ed il regolamento comunitario strutturano la valutazione della politica regionale unitaria, oltre ad innovare nelle pratiche valutative, si basa su un rapporto paritario tra le attività valutative di Amministrazioni regionali, centrali e comunitarie. Anche questa costituisce una novità rilevante: in passato, infatti, la valutazione era compartimentata (livelli di amministrazione diversi avevano compiti diversi) e gerarchizzata (sebbene non esplicitamente affermato, l'idea era che le valutazioni dei livelli più centrali dovessero sintetizzare quelle dei livelli locali). Nel nuovo sistema, invece, i Piani delle valutazioni delle Amministrazioni regionali sono tecnicamente autonomi rispetto a quelli delle Amministrazioni centrali e anche rispetto a quello del QSN. Lo stesso piano delle valutazioni della Commissione Europea si fonda solo molto parzialmente su valutazioni già svolte ad altri livelli tecnico-istituzionali. Tutto questo richiede un atteggiamento proattivo ed interessato da parte delle Amministrazioni e in particolare da parte delle Regioni, nell'esercizio della responsabilità di valutazione (l'obbligo di valutare non essendo collegato a nessuna sanzione lascia ampio margine all'autonoma scelta su cosa valutare e come farlo).

Il sistema di valutazione del QSN (l'insieme delle attività di valutazione della politica regionale realizzate nel quadro dei Piani di valutazione) appare quindi quale pratica unitaria (sorretta da regole, metodi, informazioni condivisi) svolta da Amministrazioni e organismi fra loro autonomi ma che operano in cooperazione fra loro nel quadro del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale unitaria (SNV)¹. Un approccio quindi innovativo (anche rispetto al precedente periodo di programmazione) e molto vicino ad una sorta di "federalismo tecnico" improntato a principi di autonomia, responsabilità e condivisione di regole comuni e comunemente stabilite.

Le ricognizioni periodiche svolte dal SNV mostrano che, a fronte di inevitabili inerzie e rallentamenti, alcune innovazioni si vanno progressivamente affermando: la definizione e l'adozione, ormai generalizzate, dei Piani delle Valutazioni²; la conduzione di valutazioni interne, a fianco di quelle affidate a

¹ Il funzionamento del SNV è stato trattato dettagliatamente nel paragrafo su "Capacità di valutare" nel rapporto DPS relativo al 2007.

² Su questo vedi il paragrafo su "Capacità di valutare" nel Rapporto DPS relativo al 2008.

valutatori esterni³; l'individuazione di oggetti di ricerca, circoscritti, adeguati a rispondere a domande su temi controversi e rilevanti⁴.

Per assistere le Amministrazioni nell'adozione di tali innovazioni il QSN ha profondamente innovato la costituzione e l'interazione istituzionale e tecnica che presiedono al funzionamento del SNV.

Il QSN prevede, a supporto delle innovazioni in materia di valutazione, che il SNV fornisca guidance e servizi alle Amministrazioni ed ai soggetti coinvolti nella politica regionale. Del SNV fanno parte anche i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni regionali e centrali. Le attività operative sono realizzate da un Gruppo di Lavoro (GdL) ad hoc, di cui fanno parte Nuclei che stipulano specifici protocolli di adesione con l'UVAL (Unità di valutazione degli investimenti pubblici, soggetto di coordinamento della valutazione della politica regionale unitaria) (cfr. Figura T.1). Tali Nuclei, operando in collaborazione con gli altri organismi di valutazione che fanno parte del SNV (INEA, ISFOL e Dipartimento per le Pari Opportunità) e con l'UVAL, forniscono servizi di orientamento e indirizzo per tutto il sistema, assicurando livelli di funzionalità diffusi e svolgendo quindi una funzione collettiva pur mantenendo i caratteri di autonomia tecnica e di collegamento stretto alle Amministrazioni regionali che sono loro propri. Il Gruppo di Lavoro, quindi, svolge per quanto riguarda la valutazione, una tipica funzione "centrale": elabora guidance, fornisce feedback sulle pratiche realizzate da ciascuna amministrazione, organizza scambi di esperienze, coordina la formazione, costruisce capacità, realizza attività di rete, raccoglie e diffonde informazioni. Lo fa, tuttavia, curando il coinvolgimento dei Nuclei regionali in tutte le attività: componenti dei Nuclei regionali contribuiscono pienamente non solo all'ideazione e realizzazione di tutte le attività del SNV, ma anche alla stessa definizione del programma di lavoro, i cui obiettivi e linee di attività annuali sono definiti collettivamente dal Gruppo di Lavoro nel rispetto di quanto prescritto dal QSN. Tali processi consentono di collegare la conoscenza dei problemi e delle opportunità a livello delle Regioni che i singoli Nuclei posseggono con l'orientamento al conseguimento degli obiettivi del QSN, realizzando una funzione di servizio e guida esplicata collettivamente dal Gruppo di Lavoro nei confronti delle Amministrazioni.

Per accompagnare questo processo con una maggiore consapevolezza diretta di quanto accade a livello comunitario, l'UVAL⁵ ha coinvolto i singoli Nuclei che partecipano al Gruppo di Lavoro del SNV nelle periodiche riunioni dell'Evaluation Network animato dall'Unità di valutazione della DG Regio della Commissione Europea, curando la presentazione di alcuni lavori regionali di più elevata qualità, innovatività ed interesse per gli altri Stati membri.

³ La possibilità di condurre valutazioni interne dipende dal progressivo maturare dell'esperienza di Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici all'interno delle amministrazioni, soprattutto quelle regionali, a norma della legge n.144/98. Come evidenziato nel paragrafo successivo, la legge istituisce anche un'apposita Rete dei Nuclei con la funzione di facilitare scambi di informazioni e metodi e di esercitare meccanismi di *peer pressure* che possano sospingere i componenti dei Nuclei ad essere contemporaneamente incastonati nell'amministrazione ed a mantenere la propria autonomia ed elevati standard professionali.

⁴ Alla fine di maggio 2001, appare che poco più della metà delle valutazioni concluse, in corso o in preparazione abbiano oggetti di questo tipo: le altre, invece, obbediscono alla più tradizionale modalità di attribuire ad un singolo soggetto (di solito una società) la valutazione di un intero programma (tale modalità costituisce ancora quella prescritta dal regolamento per le valutazioni on going dei programmi di sviluppo rurale). Tale modalità solo in parte risponde alle esigenze di visione complessiva tipiche delle amministrazioni di coordinamento: spesso, invece, la sua adozione va ricondotta al peso delle pratiche passate, evidentemente difficili da riformare in breve tempo.

⁵ Il QSN identifica l'UVAL come punto di contatto con la Commissione Europea per quanto riguarda la valutazione della politica regionale.

Figura T.1 – REGIONI I CUI NUCLEI DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI ADERISCONO AL GRUPPO DI LAVORO DEL SNV



Nota: In blu i Nuclei che fanno parte del SNV. Il Nucleo dell'Abruzzo ha sospeso temporaneamente la partecipazione nel 2009. Il Nucleo del Molise, che faceva parte del Gruppo di Lavoro nel 2008, vi è rientrato nei primi mesi del 2010.

Fonte: SNV

V.8 Capacità e competenze tecniche: verso una riforma necessaria della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica

Proprio nel momento in cui si rileva più forte, già nel presente e in prospettiva, la necessità del rafforzamento tecnico delle Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica di coesione e nella gestione della complessa transizione istituzionale verso il federalismo fiscale, l'operare della Rete dei Nuclei di valutazione e verifica ha subito, nel 2009, una battuta d'arresto.

Non sono venuti meno l'apporto dei singoli Nuclei alle rispettive Amministrazioni (anche sotto questo aspetto sono tuttavia aumentate le situazioni di maggiore criticità in cui i Nuclei si sono trovati ad operare) né, nel complesso, le capacità di lavoro comune che gruppi di Nuclei hanno continuato ad esprimere e praticare (nel quadro delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione e del progetto NUVAL): si è invece progressivamente indebolita fino ad arrestare le proprie attività e dover constatare l'impossibilità di adempiere alla propria funzione proprio la Rete, ovvero quel raccordo funzionale (tecnico-operativo) fra i Nuclei che ha costituito il tratto più innovativo e avanzato di questa rilevante esperienza istituzionale⁴⁷.

⁴⁷ Dopo diversi mesi di incertezza e difficoltà nell'interpretazione delle procedure amministrative alla base della operatività della Rete e delle relative strutture tecniche e di gestione, nel gennaio 2009 il Comitato di gestione della Rete (Comitato paritetico con la partecipazione di rappresentanti dei nuclei delle amministrazioni centrali e regionali) ha constatato l'impossibilità di garantire la piena operatività della Rete e ha rassegnato, in blocco, le dimissioni. La Conferenza Generale dei Nuclei di valutazione e verifica ha preso atto (nella sua riunione annuale tenutasi a marzo 2009) della situazione e ha formulato proposte alla Conferenza Stato Regioni e alla Conferenza delle Regioni. Da giugno 2009 in poi, perdurando le condizioni di incertezza, la situazione si è progressivamente aggravata: la Rete ha perso la sua sede fisica e non è stata in grado di poter garantire le attività in corso e lo stesso aggiornamento e utilizzo del sito (www.retenuvv.it), fino alle conseguenti dimissioni del Presidente, del responsabile dell'Unità tecnica e alla cessazione delle attività di quest'ultima.

Le ragioni che hanno portato a questa situazione sono diverse ma è risultato di fatto decisivo il progressivo deteriorarsi (anche per i cambiamenti che hanno interessato nel tempo l'assetto organizzativo di diverse delle Amministrazioni coinvolte e le incertezze organizzative e gestionali che ne sono derivate) del tessuto di relazioni istituzionali e amministrative che hanno consentito, per diversi anni, che la Rete potesse operare come struttura tecnica, autonoma e federata, di raccordo e di servizio ai Nuclei e di svolgere quindi funzioni eminentemente pubbliche (di carattere tecnico-istituzionale) senza proporsi mai come ulteriore soggetto pubblico dotato di autonomia amministrativa e finanziaria.

Una scelta quest'ultima alla fine condivisa (non senza contrasti e pareri avversi iniziali) dalle oltre 30 Amministrazioni (centrali e regionali) che hanno fatto parte, attraverso i rispettivi Nuclei, della Rete. A tali Amministrazioni è demandata ora di nuovo la responsabilità di una riflessione, immediata e operativa, intanto sulla persistenza e l'attualità delle ragioni e delle esigenze che avevano portato all'inizio dello scorso decennio (la legge n.144 è del 1999) alla progettazione e alla costruzione di questo percorso istituzionale e tecnico diretto a un rafforzamento delle loro capacità interne di programmare, valutare e monitorare gli investimenti pubblici (prevalentemente nel quadro della politica regionale, comunitaria e nazionale). Si tratta di esigenze che appaiono non solo tuttora rilevanti ma, se possibile, anche maggiori che in passato in particolare per quel che riguarda la loro capacità di misurare, valutare, verificare i risultati, attesi ed effettivi e l'impatto delle loro politiche⁴⁷.

Se così è, si tratta allora di intraprendere al più presto un nuovo percorso di rilancio e anche di riforma – alla luce dell'esperienza decennale alle spalle, dei suoi risultati e insieme anche dei tanti elementi migliorabili – dell'assetto, del ruolo e delle funzioni della Rete dei Nuclei e, insieme, dei singoli Nuclei⁴⁸.

E' un percorso che appare non difficile da tracciare nelle sue linee essenziali, né nel metodo, né nei suoi aspetti di merito.

⁴⁷ In ogni caso rimane rilevante il ruolo esplicitamente assegnato ai Nuclei dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 per quanto riguarda in particolare la conduzione e l'esercizio delle attività di valutazione (VI.2.3). Ma diversi Nuclei svolgono funzioni centrali anche per quanto attiene alla valutazioni di politiche specifiche delle rispettive amministrazioni e di singoli progetti infrastrutturali (anche Grandi progetti comunitari). Funzioni specifiche sono svolte dai Nuclei operanti presso le Amministrazioni centrali in relazione alle specifiche competenze di tali amministrazioni. Inoltre sono molteplici le indicazioni provenienti anche dalle parti economiche in direzione di un maggiore coinvolgimento della Rete dei Nuclei anche per forme di più stretta collaborazione tecnica per dare maggiore efficacia e concretezza alle scelte di programmazione. In particolare "...presso la rete dei nuclei di valutazione, e con gli stessi nuclei di valutazione regionali, potranno essere approfonditi aspetti legati alle caratteristiche degli interventi come, ad esempio: il rispetto di una soglia dimensionale minima; il carattere di interregionalità delle opere che fanno parte di reti; la capacità del progetto selezionato di incidere sulle variabili di risultato del programma; l'avanzamento progettuale e la concentrazione territoriale degli interventi" ("Il Sud aiuta il Sud", le tesi di Confindustria, Bari, 19 febbraio 2010).

⁴⁸ Un percorso del resto reso necessario anche per assicurare la piena rispondenza al dettato normativo che individua nell'effettivo operare della Rete un elemento essenziale e non derogabile tanto sul piano funzionale (art.1 legge n.144/1999: i Nuclei "operano in raccordo tra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" ora del DPS-MISE) quanto sul piano della destinazione del finanziamento della loro attività con il fondo appositamente previsto e destinato a coprire "le spese relative al funzionamento della rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" oltre che "altresì cofinanziare anche i costi di funzionamento dei predetti Nuclei" (art.145, comma 10, legge n.388/2000).

Il metodo non potrà non riprendere a riferimento l'approccio improntato a principi di piena cooperazione e collaborazione istituzionale fra Centro e Regioni che già è stato alla base della costruzione della governance e del sistema di regole che la Rete si è data nei primi anni dello scorso decennio e che trova i suoi riferimenti istituzionali nel CIPE e nella Conferenza Stato-Regioni⁴⁹.

Nel merito è possibile già ora indicare alcuni criteri di riferimento che potrebbero orientare utilmente la discussione e le decisioni da condividere per assicurare maggiore funzionalità e capacità operativa alla Rete e anche all'attività dei singoli Nuclei. Fra questi:

- semplificazione della governance di Rete e dell'architettura funzionale e organizzativa;
- maggiore flessibilità e autonomia operativa anche attraverso la definizione di procedure trasparenti e codificate di attribuzione e utilizzo delle risorse che la legge assegna alla Rete per il suo funzionamento;
- maggiore focalizzazione e specializzazione della missione assegnata alla Rete e ai Nuclei in direzione della misurazione, valutazione e verifica degli investimenti pubblici;
- individuazione di criteri più stringenti e comuni a tutti i Nuclei sulle modalità atte ad assicurare che essi possano esprimere, così come esplicitamente richiesto dalla norma "adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione" (art.1, comma 2, legge n.144/1999).

⁴⁹ Avviando il percorso di riforma, è abbastanza realistico poterne prevedere la conclusione entro l'anno. Nel frattempo le funzioni di raccordo fra i Nuclei (dunque le funzioni di Rete) potranno continuare ad essere assicurate nel quadro delle attività del Sistema Nazionale di Valutazione (cfr. *Riquadro T - Il funzionamento del Gruppo di Lavoro del sistema nazionale di valutazione: una pratica federalista*) attuate anche in collaborazione con il progetto NUVAl.

