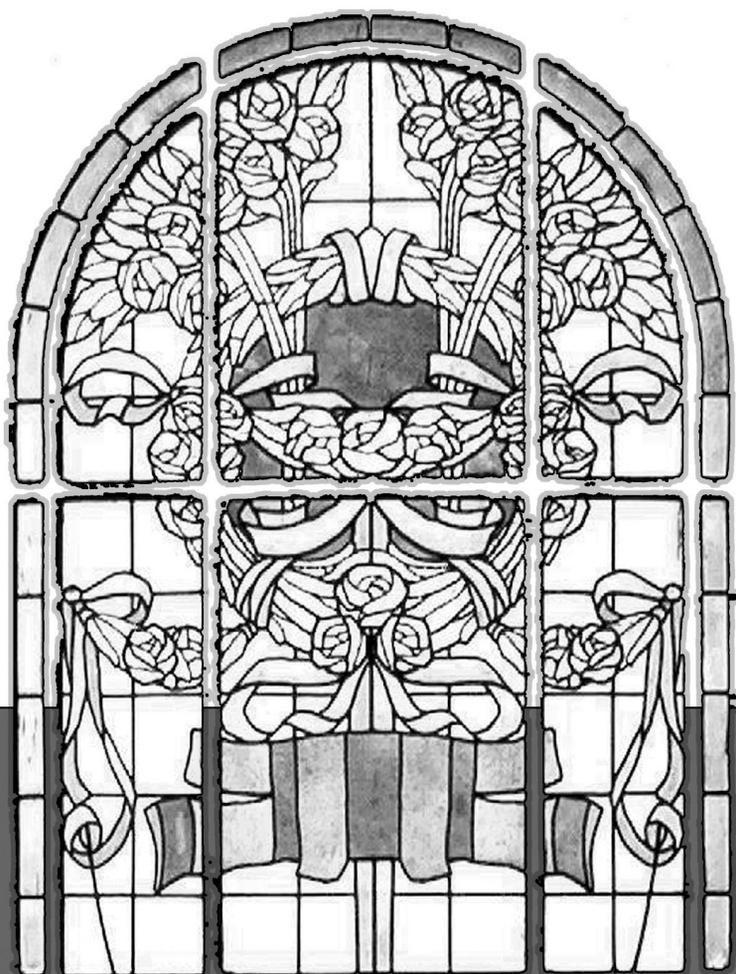


MATERIALI UVVAL

Analisi e studi

Documenti

Metodi



Numero 2, Novembre - Dicembre 2004

**MISURARE PER DECIDERE:
UTILIZZO *SOFT* E *HARD* DI INDICATORI
NELLE POLITICHE DI SVILUPPO
REGIONALE**

F. Barca, M. Brezzi, F. Terribile, F. Utili



Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici



L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione degli progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

E' stata istituita, nella sua forma attuale, nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze avviato con la costituzione, nel 1998, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione. Formata da un massimo di 30 componenti coordinati da un Responsabile, è parte del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, posto alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, ai sensi del D.M. 19 dicembre 2000, recante *Modifiche al riassetto organizzativo dei dipartimenti centrali del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica*.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo o del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Laura Raimondo

Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it

Progetto grafico a cura dell'Ufficio per la Comunicazione e le Relazioni esterne del DPS

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004

Finito di stampare nel gennaio 2005

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/materialiuval>

Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale

Sommario

Nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 sono stati costruiti diversi insiemi di indicatori territoriali con gli obiettivi di valutare la dimensione geografica degli andamenti economici e sociali e misurare la qualità degli interventi di *policy*, permettendo in tal modo di reintrodurre nelle politiche regionali la sequenza obiettivi/strumenti/dati. Tuttavia, a causa dell'incompletezza delle informazioni, gli obiettivi di *policy* sono difficilmente traducibili in misure quantitative verificabili; in secondo luogo, è complesso stabilire legami causali tra interventi e obiettivi. Il presente lavoro descrive le caratteristiche principali delle due iniziative intraprese in Italia per affrontare questi problemi attraverso due distinte metodologie che tengono conto della misura dei problemi stessi. In un caso, si è definito un insieme di indicatori per descrivere obiettivi finali - detti "indicatori di contesto" - per i quali è possibile solo un uso *soft*: mirare meglio gli interventi all'interno di un processo decisionale che coinvolge molteplici attori privati e pubblici, e valutarne l'efficacia complessiva. Nell'altro caso, invece, dove la *policy* vuole mirare esplicitamente all'*institution building* si è fatto un uso *hard* degli indicatori, condizionando premi e sanzioni finanziarie al raggiungimento di obiettivi quantificati; in tal caso è stato necessario realizzare un "meccanismo rivelatore di informazioni" basato sul partenariato e sul monitoraggio costante, tramite il quale gli indicatori sono stati meglio specificati durante il processo stesso di attuazione degli interventi. Profili di forza e di debolezza delle due iniziative e dei loro risultati vengono presentati con alcune indicazioni per gli interventi futuri.

Measuring for decision making: Soft and hard use of indicators in regional development policies *

Abstract

In the Italian Community Support Framework 2000-2006 comparable information sets at territorial level have been built to evaluate the territorial dimension of economic and social trends and to assess the quality of policy action, allowing to re-introduce in regional development policies the recursive sequence objectives/policy instruments/data. Nevertheless, due to incomplete information, policy objectives are difficult to translate into quantitative, verifiable measures; furthermore, it is very hard to establish the causality link between actions and objectives. The paper describes two Italian initiatives adopted in the use of indicators in regional development policies, where different approaches are required, according to the relevance of the two problems. In the first case, a set of territorial indicators - denominated "context indicators", was chosen to describe final objectives; these are aimed at a *soft use*: better targeting policy actions, within a decision process involving both private and public actors, and broadly assessing their effectiveness. In the second case, where policy is aiming at explicit targets in terms of institution building, a *hard use* of indicators was adopted, conditioning financial sanctions and rewards to the attainment of quantified targets; in this case a "knowledge revealing mechanism", based on partnership and interim monitoring, had to be established, by which indicators were more clearly specified during policy implementation. The paper describes the strength and weakness of both systems of indicators and some lessons are drawn.

* This paper is available also in English

La pubblicazione è stata redatta da:

Fabrizio Barca, Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Monica Brezzi, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Flavia Terribile, Servizio Relazioni con i Paesi Terzi, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Francesca Utilli, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una versione preliminare della presente pubblicazione è stata presentata al convegno "Statistics, Knowledge and Policy: OECD World Forum on Key Indicators" Palermo 10-14 novembre 2004.

Si ringraziano Simona De Luca e Aline Pennisi per commenti e suggerimenti.

Gli autori sono riconoscenti a Paola Casavola e Laura Raimondo per i loro commenti e il fondamentale apporto alla discussione.

INDICE

I. La politica regionale dell'Unione Europea e gli indicatori territoriali	7
II. Uso <i>soft</i> degli indicatori: misurare obiettivi finali	11
II.1 Il compito	11
II.2 Selezione e uso degli indicatori di contesto	13
II.3 Risorse idriche, società dell'informazione e esclusione sociale: sostenere il processo decisionale	16
II.4 Valori target degli indicatori di contesto	25
III. Uso <i>hard</i> degli indicatori: misurare obiettivi intermedi	26
III.1 Il compito	26
III.2 Affrontare l'incompletezza: scelta e definizione di indicatori e target, misurabilità	30
III.3 L'applicazione del meccanismo premio/sanzione: responsabilità e rischi di rinegoziazione	34
III.4 Performance delle regioni e proseguimento del monitoraggio	36
IV. Risultati e lezioni per il futuro	40
Bibliografia	43

I. La politica regionale dell'Unione Europea e gli indicatori territoriali

Le persistenti disparità sociali ed economiche fra le regioni all'interno dei singoli paesi, in un contesto globale che vede un'accelerazione dei movimenti di beni, capitali e lavoro, hanno richiesto di dare un ruolo più preminente alle politiche volte ad accrescere la competitività di specifiche regioni. In Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia e nel complesso dell'Unione Europea sono emerse nuove strategie di sviluppo che puntano a limitare il ricorso a sussidi e interventi settoriali, tesi a compensare i divari territoriali, per promuovere invece politiche integrate territoriali che mirano alla produzione di beni pubblici (cioè servizi collettivi prodotti in misura insufficiente dai mercati) come via indiretta per accrescere la produttività degli investimenti privati in aree dotate di potenziali inutilizzati. Un analogo cambiamento di paradigma si rileva in Asia (in particolare in Giappone e Corea) e in America Centrale e Meridionale (Messico e Cile), mentre una simile tendenza esiste negli Stati Uniti per quanto riguarda le politiche di sviluppo delle aree rurali¹.

L'attuazione di nuove strategie di sviluppo regionale è accompagnata da importanti cambiamenti nelle modalità del processo politico decisionale. A partire dagli anni Novanta, vari paesi hanno decentrato larga parte delle loro politiche trasferendole ai governi regionali e locali; la cooperazione e le reti fra i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale, sovranazionale), e fra soggetti pubblici e privati, hanno sostituito il tradizionale processo decisionale dall'alto nell'ideazione di politiche e di progetti.

Questi cambiamenti rappresentano una grande sfida in termini di fabbisogno di conoscenze e di informazione. Individuare e produrre beni pubblici e far sì che le reti istituzionali rispondano alle esigenze locali è un processo che necessita un'elevata produzione di conoscenza. Le informazioni necessarie a formulare gli interventi, quando davvero disponibili, sono inoltre disperse fra vari soggetti, a livello locale e centrale. Le misure rivolte a specifici territori richiedono, pertanto, un grado elevato di coordinamento verticale e orizzontale tra le amministrazioni e una maggiore cooperazione fra entità pubbliche e private.

¹ cfr. OECD 2003.

In questo processo svolgono quindi un ruolo fondamentale tutte quelle istituzioni che trasformano informazioni disperse e private in sapere collettivo.

In Italia, le politiche di sviluppo regionale riguardano quattro livelli di governo le cui funzioni si vanno tendenzialmente specializzando: il livello europeo, che stabilisce le regole e gli obiettivi generali; lo Stato centrale, che adatta tali regole al contesto nazionale, ne segue l'attuazione, fornisce assistenza tecnica alle regioni e stabilisce premi e sanzioni; le Regioni, che hanno un ruolo fondamentale nella selezione dei progetti, nella ripartizione delle risorse fra questi ultimi e nel monitoraggio della loro attuazione; infine, Province e Comuni, che riuniscono i soggetti locali, ideano progetti e ne promuovono l'attuazione. Questo assetto istituzionale ha due conseguenze: a) l'efficienza del processo decisionale dipende in larga misura dalla capacità d'interazione – sia formale che informale – fra le varie istituzioni; b) l'efficace attuazione di nuovi strumenti di *governance* – i cui obiettivi di *policy* generali e le cui “regole del gioco” sono fissati da un livello istituzionale superiore attraverso la consultazione tecnica e politica con i livelli inferiori e dove la specificazione e attuazione degli obiettivi richiedono un continuo monitoraggio attraverso il partenariato² – dipende dallo scambio di informazioni, anche quantitative, affidabili, tempestive e significative.

Nell'attuazione in Italia di questa nuova strategia di sviluppo regionale, la politica regionale comunitaria svolge un ruolo di primo piano. Le politiche dell'UE offrono un insieme di strumenti di misurazione (ad es., strumenti statistici, standard qualitativi e linee-guida per la valutazione e il monitoraggio dei programmi di sviluppo; sistemi di premi e sanzioni per l'allocazione dei fondi; regole di addizionalità, ecc.) che consentono agli Stati membri di usare un linguaggio comune per valutare la dimensione territoriale dei fenomeni in atto e per disegnare politiche appropriate³.

Dalla fine degli anni Novanta, l'Italia ha promosso e affinato questo insieme di strumenti, originariamente ideato dall'UE, per sostenere l'attuazione della nuova strategia di sviluppo per le regioni del Sud, caratterizzate da un grave e storico

² cfr. F. Barca, 2001, 2003.

³ Nel negoziato in corso sulla riforma delle politiche regionali comunitarie per il periodo 2007-2013, la Commissione e vari Stati membri concordano nello sviluppare una “cassetta degli attrezzi” comune (ad es., definizione di un lessico comune, obiettivi e *target* quantitativi comuni, strumenti statistici affidabili) rafforzando in tal modo il livello di sinergia fra le politiche regionali, nazionali e comunitarie e l'agenda di Lisbona e di Göteborg. Alcuni paesi contributori netti, segnatamente alcuni di quelli che chiedono una riduzione significativa delle risorse comunitarie per le politiche di coesione, hanno suggerito di limitare l'uso di questo strumentario a quello che più avanti viene chiamato l'uso *soft*, legato all'adozione di un “metodo di coordinamento aperto” per le politiche regionali (cfr. H.M. Treasury, 2003). Come si vedrà chiaramente dalla lettura del capitolo III, questa limitazione indebolirebbe l'efficacia delle politiche e al tempo stesso spingerebbe altri paesi contributori netti a ridurre i propri contributi.

svantaggio produttivo. Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 (QCS) è stata promossa la costruzione di sistemi informativi, e sono stati utilizzati diversi insiemi di indicatori territoriali per misurare la dimensione geografica dei fenomeni e valutare la qualità degli interventi.⁴

Il presente lavoro descrive le caratteristiche principali di due iniziative intraprese in Italia nell'ambito della nuova politica di sviluppo regionale. Le due iniziative sono state definite e implementate *all'interno* di un importante programma di investimenti pubblici; pertanto si inseriscono in un processo politico che coinvolge sia politici e amministratori sia i beneficiari degli interventi.

I principi su cui si basa la selezione e la costruzione di indicatori territoriali ne rispecchiano lo scopo specifico: sostenere e guidare il processo decisionale. Nell'affrontare questo compito, è stato necessario analizzare due problemi correlati che influenzano l'uso di indicatori a supporto dei processi decisionali.

Da un lato (problema 1), in un “contesto informativo incompleto”, gli obiettivi – intermedi o finali – degli interventi sono spesso difficili da tradurre in misure quantitative e verificabili (dove per “verificabilità” intendiamo la possibilità di valutare a posteriori il raggiungimento degli obiettivi), dal momento che le conoscenze necessarie per far ciò sono in parte detenute dai soggetti che attuano gli interventi, e in parte prodotte attraverso l'attuazione degli interventi stessi. Dall'altro lato (problema 2), quando pure alcuni obiettivi siano traducibili in indicatori verificabili è assai difficile stabilire il nesso causale fra interventi e obiettivi, in quanto il raggiungimento degli ultimi è influenzato da molte variabili; pertanto, gli attori delle politiche non possono essere considerati direttamente responsabili del mancato raggiungimento degli obiettivi.

L'uso degli indicatori è legato alla rilevanza di questi due problemi e al modo in cui sono stati affrontati. In particolare, il QCS ha utilizzato gli indicatori in due modalità assai diverse fra loro, che qui definiamo rispettivamente leggera, di orientamento, “soft” e invece forte, di verifica, “hard”.

⁴ Nel QCS 2000-2006, fondi per circa 22 miliardi di euro – a cui si affiancano risorse nazionali di cofinanziamento di pari ammontare – sono stati assegnati alle sei regioni del Sud contenute nell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) e a una regione *phasing-out* (il Molise). Queste risorse rappresentano circa il 30 per cento dell'intero investimento pubblico nell'area in questo periodo. Nel quadro del QCS, inoltre, oltre 4 milioni di euro sono stati stanziati per la produzione di statistiche territoriali. Gran parte delle regole e dei meccanismi di incentivazione concordati dalle amministrazioni centrali e regionali nel QCS sono stati successivamente estesi a tutte le politiche di investimento pubblico nel Sud.

Nel primo caso, si è scelto un insieme di indicatori territoriali che descrivono gli obiettivi finali (ad es., in termini di benessere, caratteristiche auspiccate dei sistemi economici regionali, qualità dei servizi, ecc.). Aspetti diversi dello stesso fenomeno (ad es., l'esclusione sociale) sono catturati da una varietà di indicatori (ad es., povertà monetaria, accesso ai servizi, qualità dell'alloggio, ecc.). Questi indicatori, denominati "indicatori di contesto", sono stati destinati a un uso *soft*: mirare meglio gli interventi e valutarne l'efficacia complessiva. La scelta dell'uso *soft* si spiega con il fatto che i problemi 1 e 2 erano molto rilevanti e non erano disponibili strumenti per ridurli in misura sufficiente. Un uso *hard* di questi indicatori sarebbe stato quindi arbitrario.

Nel secondo caso, per cogliere gli obiettivi delle politiche in termini di costruzione o rafforzamento di capacità istituzionali (*institution building*), sono stati scelti indicatori che descrivessero obiettivi intermedi, di processo. Pur essendo più facili da monitorare, questi "indicatori di processo" sono fortemente influenzati dal problema 1, in quanto ciò che costituisce una buona misura dell'efficacia dell'*institution building* dipende dal contesto istituzionale, e spesso si rivela pienamente soltanto durante il processo stesso di attuazione. Per un uso *hard* di questi indicatori, è stato necessario costruire un "meccanismo rivelatore di informazioni", sia prima che dopo la definizione degli obiettivi, grazie al quale gli indicatori potessero essere specificati più chiaramente durante il processo di monitoraggio. A quel punto è stato possibile attribuire premi e sanzioni, secondo la performance registrata su questi indicatori e i cittadini hanno potuto giudicare i loro governi locali in base a standard relativamente omogenei.

Il processo di definizione degli indicatori è necessariamente un processo dinamico poiché deve rispondere continuamente a nuove sfide e nuovi obiettivi politici. Gli insegnamenti tratti dall'esperienza italiana potranno avere rilevanza nel quadro del negoziato sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-2013.

Questo lavoro analizza le questioni tecniche e istituzionali in base alle quali sono stati selezionati i due insiemi di indicatori territoriali e le implicazioni per le politiche pubbliche. Nel capitolo II sono esaminati gli "indicatori di contesto", il coinvolgimento delle diverse istituzioni nel processo di selezione, l'utilizzo di indicatori per guidare il processo decisionale. Nel capitolo III sono descritti gli "indicatori di performance", il processo di costruzione del consenso che sta dietro la loro selezione, il ruolo dei meccanismi di partenariato alla base del sistema di premi e sanzioni, e i limiti di questo sistema.

Infine, nel capitolo IV si riassumono i problemi incontrati nello stabilire indicatori concordati per guidare il processo decisionale e si individuano alcune possibili soluzioni.

II. Uso *soft* degli indicatori: misurare obiettivi finali

II.1 Il compito

Un insieme ampio di variabili – denominate “indicatori di contesto”, e che misurano il benessere, la qualità dei servizi, la disponibilità di infrastrutture, le condizioni del mercato del lavoro, ecc. – è stato individuato a partire dalle strategie articolate negli assi prioritari del QCS⁵, al fine di descrivere i punti di forza e di debolezza delle aree oggetto degli interventi e di misurare gli effetti di questi ultimi. Questi indicatori rappresentano in vario grado le scelte strategiche del QCS, in quanto sono definiti per misurare gli obiettivi finali delle politiche regionali entro specifici settori di intervento.

Al momento della scelta degli indicatori di contesto erano molto chiare le due questioni generali prima richiamate: quella di tradurre gli obiettivi degli interventi in misure quantitative e verificabili e quella di stabilire un nesso diretto fra interventi e dinamica degli indicatori di contesto.

Il primo problema – trovare indicatori chiari che rappresentassero gli obiettivi degli interventi in un contesto informativo incompleto – è stato affrontato coinvolgendo tutti i soggetti interessati nella scelta degli indicatori stessi e scegliendo più di un indicatore per ogni fenomeno⁶. Quanto al secondo problema, poiché non si disponeva di strumenti efficaci per superare la difficoltà di stabilire un nesso diretto fra interventi e obiettivi, si è deciso di non costruire un modello causale.

Date queste limitazioni, gli indicatori di contesto sono stati destinati a un uso *soft*: come strumento di supporto per mirare le azioni di *policy* e di valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. E' stato evitato, quindi, l'errore di usarli per una valutazione puntuale degli interventi.

⁵ Il QCS è organizzato attorno a 6 assi prioritari: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sviluppo locale, sviluppo urbano, reti e nodi di servizio.

⁶ La banca dati comprende oltre 90 indicatori, mentre quando è stata costruita alla fine del 1999, erano stati definiti meno di 60 indicatori.

Più specificamente, l'uso degli indicatori di contesto per il processo decisionale mirava a svolgere tre compiti:

1. *Individuare con precisione le debolezze e i punti di forza delle regioni* (ad es., qual è l'offerta di attrazioni turistiche nel Sud e quale percentuale di visitatori riesce ad attrarre il Sud? Negli ultimi anni, si sono osservate differenze fra le regioni nell'erogazione di servizi pubblici? E qual è la percezione dei cittadini? Qual è l'andamento del divario maschi/femmine nella partecipazione al mercato del lavoro?). Questo chiarimento è di particolare importanza in un contesto informativo asimmetrico, dove cioè l'amministrazione centrale, incaricata di stabilire la strategia generale e di monitorare l'attuazione del QCS, non possiede tutte le informazioni rilevanti e ha bisogno di coinvolgere esperti di settore e tutte le amministrazioni responsabili dell'attuazione della strategia. La partecipazione al processo di selezione degli indicatori di tutti gli attori interessati mira a rafforzare la natura bottom-up degli indicatori.
2. *Ridurre il grado di indeterminazione degli obiettivi delle politiche regionali*. L'interazione fra diversi livelli di governo (il governo centrale, che coordina il processo, e le amministrazioni regionali e centrali che lo attuano) nella definizione degli indicatori di contesto e, in alcuni casi, nella quantificazione dei *target* cui mirare nell'arco di alcuni anni, aiuta a mettere a fuoco gli obiettivi e fornisce qualche indicazione per gli interventi.
3. *Aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale*: si esercitano pressioni sulle amministrazioni responsabili dell'attuazione degli interventi affinché spieghino possibili deviazioni dalle dinamiche previste; i decisori politici hanno un incentivo a realizzare gli obiettivi annunciati. La comunicazione al pubblico, mediante l'esplicitazione delle preferenze, è condizione necessaria per l'efficacia delle politiche.

Nel paragrafo II.2 sono descritte le caratteristiche fondamentali degli indicatori di contesto; il paragrafo II.3 mostra, mediante gli esempi della gestione delle risorse idriche, dell'esclusione sociale e della società dell'informazione, come siano stati scelti gli indicatori di contesto e come siano stati usati nel processo decisionale, e in che misura siano stati affrontati i tre compiti sopra elencati. Nel paragrafo II.4 si esamina come sono stati fissati *target* per alcuni degli indicatori di contesto, e si discutono il significato e l'uso dei *target* in relazione ai problemi presentati.

II.2 Selezione e uso degli indicatori di contesto

Durante la valutazione ex ante del QCS sono stati individuati indicatori di contesto per ciascuna area strategica del programma. Ci si è sforzati di far sì che gli indicatori scelti soddisfacessero questi requisiti fondamentali: misurazione non ambigua delle debolezze o dei punti di forza di un'area in termini di benessere o di opportunità di sviluppo; disponibilità a livello regionale (per tutte le regioni); tempestività (in media il ritardo è limitato a 1 anno); disponibilità di serie temporali e aggiornamenti; affidabilità riconosciuta dei dati.

La scelta degli indicatori è stata effettuata dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, unitamente alle amministrazioni centrali e regionali responsabili dell'attuazione delle politiche, e ad altri soggetti pubblici e privati interessati. Il DPS si è prefisso lo scopo di selezionare indicatori dal basso attraverso il partenariato e la co-decisione. Questo processo non ha soltanto posto le amministrazioni centrali e regionali in condizione di comprendere meglio le potenzialità e le debolezze di ciascun territorio, e di concordare la strategia complessiva del QCS; ha anche permesso al DPS di accrescere le proprie conoscenze sul possibile modo di attuare le strategie nelle diverse regioni, ottenendo informazioni "locali" in possesso dei decisori regionali.

Dopo l'approvazione del QCS da parte della Commissione Europea (agosto 2000), l'esigenza di migliorare le informazioni statistiche disponibili e di ottenere informazioni più dettagliate ha condotto a un accordo formale con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per il finanziamento nel QCS della produzione di statistiche a livello territoriale. L'accordo è stato posto sotto la costante supervisione di un Comitato Tecnico-Scientifico responsabile del monitoraggio dei progressi fatti sul piano della disponibilità e della qualità delle informazioni a livello territoriale. E' stata fornita assistenza tecnica per meglio misurare le informazioni disponibili (scelta degli indicatori, fonti, aggiornamenti, ecc.). Sono stati istituiti gruppi di lavoro inter-istituzionali per individuare eventuali divari informativi da colmare e per definire indicatori adeguati, sia in settori specifici non coperti in precedenza (ad es., le stime sulle risorse idriche e sulla povertà regionale), sia in settori strategici inadeguatamente descritti dalle informazioni statistiche disponibili (ad es., innovazione e società dell'informazione). Al fine di

ottenere informazioni migliori, sono state condotte indagini ad hoc ed è stata offerta collaborazione al miglioramento dei dati esistenti.

Sono stati finora selezionati circa 100 indicatori, per 89 dei quali sono disponibili valori spaziali e temporali. La Tavola II.1 contiene un sottoinsieme degli indicatori, organizzato secondo le priorità del QCS: sono presentati gli ultimi valori disponibili per il Centro-Nord, il Sud e Italia; le ultime due colonne contengono i valori indice nelle due macro-aree, fatto uguale a 100 il valore Italia (ultimo anno disponibile). La base dati attuale comprende, per ciascun indicatore, i valori annui, (in genere a partire dal 1995), per ciascuna regione e macro-area. Questa base dati è disponibile al pubblico sul sito web dell'ISTAT e due volte l'anno viene aggiornata con gli ultimi dati disponibili.

Tavola II.1 Un sottoinsieme degli indicatori di contesto

Settore	Indicatore	Ultimo anno disponibile	Centro-Nord	Sud	Italia	(ITALIA=100)	
						Centro-Nord	Sud
Asse I Risorse naturali							
Acqua	Percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua	2003	9,7	28,5	15,8	61,1	180,4
Acqua	Lunghezza delle coste non balneabili per inquinamento sulla lunghezza totale delle coste (%)	2003	4,2	5,9	5,5	76,4	108,1
Elettricità	Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico	2003	2,4	4,2	3,1	77,4	136,5
Rifiuti	Percentuale di rifiuti solidi urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti solidi urbani	2003	28,2	7,7	21,5	131,2	35,8
Asse II "Risorse culturali"							
Risorse culturali	Spesa per attività teatrali e musicali per abitante (euro 2003)	2003	10,3	4,0	8,0	127,7	50,4
Risorse culturali	Biglietti venduti per attività teatrali e musicali per 100 abitanti	2003	59,5	26,6	47,7	124,6	55,8
Asse III "Risorse umane"							
Lavoro	Tasso di disoccupazione giovanile (in età 15-24 anni)	2003	14,4	49,1	27,1		
Lavoro	Differenza assoluta fra tasso di attività maschile e tasso di attività femminile	2003	21,0	35,0	26,1		
Istruzione	Tasso di abbandono al primo anno delle superiori (studenti che abbandonano sul totale degli iscritti)	2003	13,6	16,8	15,1	90,2	111,6
Ricerca	Spese per R&S delle imprese pubbliche e private sul Pil (%)	2002	0,7	0,2	0,6	121,9	33,5
Asse IV "Sviluppo locale"							
Sviluppo locale	Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto	2002	45,1	38,8	44,1	102,4	88,1
Sviluppo locale	Valore aggiunto per unità di lavoro nel settore del turismo (settore "alberghi e pubblici esercizi")	2002	26,4	24,9	26,0	101,2	95,8
Sviluppo locale	Tasso di natalità netta di imprese (nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente)	2003	1,8	2,3	2,0	91,4	119,5
Asse V "Città"							
Città	% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere i supermercati	2003	31,1	34,9	32,3	96,2	107,9
Città	Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria (valori per 100.000 abitanti)	2002	2,0	0,8	1,5	127,8	50,4
Città	Utenti di mezzi pubblici sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e hanno usato mezzi di trasporto (%)	2003	23,5	23,0	23,3	100,7	98,5
Asse VI "Reti e nodi di servizio"							
Trasporti	Passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea per 100 abitanti	2002	194,7	95,9	159,2	122,3	60,3
Trasporti	Emissioni di CO2 (anidride carbonica) da trasporto su strada (tonnellate per abitante)	2002	2,1	1,9	2,0	103,9	93,1
Società dell'informazione	% di popolazione di comuni connessi al SAIA (sistema elettronico di scambio dati anagrafici)	2001	47,9	23,6	39,2	122,4	60,4
Società dell'informazione	% di famiglie con connessione a internet	2003	32,9	26,4	30,8	106,9	85,7

Fonte: DPS-ISTAT, Banca dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

II.3 Risorse idriche, società dell'informazione e esclusione sociale: sostenere il processo decisionale

Il caso degli indicatori di contesto per la gestione delle risorse idriche illustra chiaramente i tre compiti degli indicatori di contesto elencati nel paragrafo II.1.

Uno degli obiettivi dell'asse di intervento del QCS Risorse Naturali è “garantire risorse idriche adeguate”. Il raggiungimento di questo obiettivo dipende da vari aspetti, in parte legati da nessi causali (densità della popolazione lungo le coste, utilizzo dell'acqua in agricoltura, manutenzione e miglioramento dei sistemi di distribuzione della risorsa e depurazione e riuso, attuazione della legge settoriale n. 36/94 - Legge Galli, ecc.). Di questi aspetti e dei loro nessi si è tenuto conto nel progettare la strategia di programma e nel decidere lo sforzo finanziario⁷. La strategia di settore ha sottolineato la necessità di costruire sistemi gestionali efficienti al fine di perseguire l'obiettivo.

Erano disponibili diversi indicatori in grado di fornire una misura dei progressi compiuti nel “garantire risorse idriche adeguate”: indicatori infrastrutturali, di efficienza del sistema idrico, di attuazione delle riforme. Alla fine si è scelto come indicatore di contesto, la “percentuale di famiglie che percepiscono irregolarità nell'erogazione dell'acqua” (cfr. Figure II.1 e II.2)⁸. Questo indicatore soddisfa le caratteristiche fondamentali degli indicatori di contesto: oltre alla disponibilità dei dati regionali riesce anche a catturare in maniera non ambigua il benessere.

La Fig. II.1 mostra⁹ che fra il Sud e il resto d'Italia esiste tuttora un divario significativo, che anzi si è aggravato fra il 1998 e il 2001. Nel 2002-2003 si è avuta una riduzione di questo divario, mentre era stato fissato un *target* al 2008 per riportare il valore dell'indicatore al Sud al livello italiano del 2000¹⁰. La posizione attuale del Sud scaturisce da situazioni regionali molto differenziate (Figura II.2).

I risultati negativi del periodo 1996-2001 hanno condotto a intensificare gli sforzi per adeguare il sistema idrico agli standard nazionali ed europei e per incrementare gli investimenti pubblici nel settore. Al tempo stesso, la cooperazione fra diversi livelli di

⁷ Gli investimenti nel settore idrico coinvolgono circa il 10 per cento dei fondi complessivi del QCS, a cui vanno aggiunti oltre 6.500 milioni di euro di risorse destinate alle aree sottoutilizzate in Accordi di Programma Quadro relativi a questo settore.

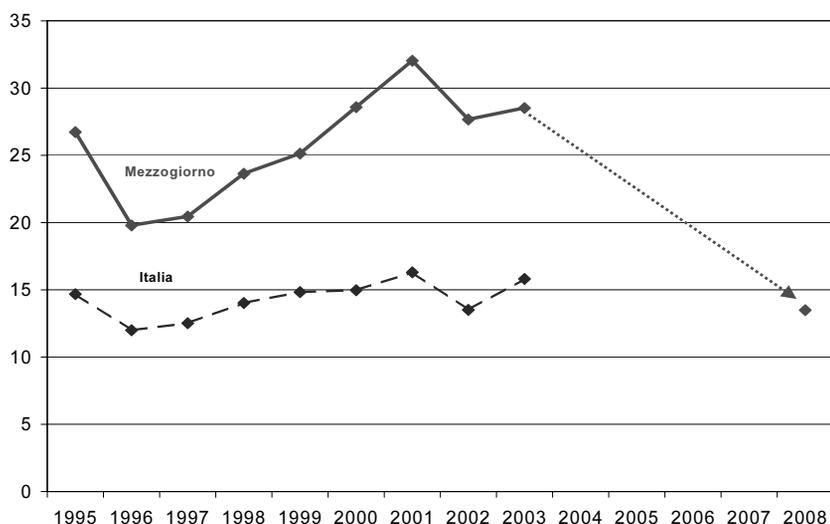
⁸ La fonte dei dati è l'*Indagine Multiscopo* condotta annualmente dall'ISTAT su un campione di oltre 22.000 famiglie.

⁹ La fonte di tutte le figure contenute nel paragrafo II è la banca dati “Indicatori regionali per le politiche di sviluppo” del DPS-ISTAT.

¹⁰ E' importante osservare che questo indicatore proviene da un'indagine sulla soddisfazione degli utenti, quindi i suoi valori possono essere frutto di certe caratteristiche del servizio, ma anche di cambiamenti intervenuti nelle aspettative dei nuclei familiari.

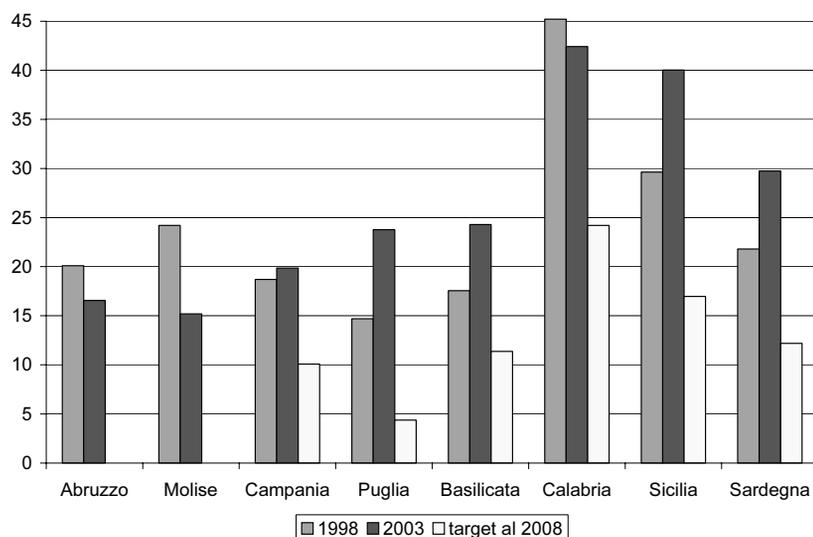
governo nel definire la strategia del QCS ha aiutato le amministrazioni ad affinare l'obiettivo e ad esplicitarne gli aspetti critici¹¹.

Figura II.1 Percentuale di famiglie che percepiscono irregolarità nell'erogazione dell'acqua: Mezzogiorno e Italia



Fonte: DPS-ISTAT, Banca dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

Figura II.2 Percentuale di famiglie che percepiscono irregolarità nell'erogazione dell'acqua: Regioni del Mezzogiorno



Fonte: DPS-ISTAT, Banca dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

¹¹ Ad esempio, attraverso questo processo è venuta in luce la mancanza di informazioni fondamentali sull'organizzazione del settore in "Ambiti Territoriali Ottimali" (ATO). Per i particolari, cfr. DPS 2004a.

Nel progettare la strategia per il settore idrico, sono stati individuati aspetti importanti che influenzano l'obiettivo finale di garantire risorse idriche adeguate: fra questi il grado di liberalizzazione del settore idrico, il livello di efficienza gestionale, il grado di attuazione della legge settoriale 36/94 (Legge Galli). Il QCS individuava chiaramente le responsabilità relative ai necessari passi intermedi verso una gestione efficace dei sistemi idrici. In particolare, salvo che per i primi due anni, potevano essere finanziati soltanto interventi diretti allo sviluppo del sistema idrico integrato negli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

Si noti che nel processo di riforma, alcuni di questi passi istituzionali sono stati individuati in modo talmente chiaro e privo di ambiguità, che hanno potuto addirittura essere tradotti in indicatori *hard* e quindi essere destinati all'assegnazione di premi e sanzioni. E' stato così scelto un indicatore che misurasse la velocità con cui le regioni completano la riforma settoriale, ed è stato disegnato uno schema di incentivi per il raggiungimento del *target* desiderato entro il 2003 (cfr. sotto, capitolo III).

La disponibilità di dati regionali ha contribuito ad aumentare il grado di responsabilizzazione dei decisori regionali, creando un incentivo per le amministrazioni ad intervenire e ad orientare gli interventi (ne sono esempio, una nuova indagine condotta in Basilicata su diversi aspetti delle risorse idriche e l'accelerazione del piano di investimenti degli ATO in molte regioni).

Un secondo esempio mostra come la cooperazione fra amministrazioni nella scelta degli indicatori per il processo decisionale possa condurre a migliorare le statistiche esistenti e a fornire informazioni utili a un'effettiva valutazione delle politiche: è il caso degli indicatori per l'asse prioritario del QCS relativo alle reti e nodi di servizio.

L'obiettivo generale di questo asse di intervento è rafforzare la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, in particolare quelle regionali e locali, erogando servizi migliori a cittadini e imprese, al fine di accrescere la competitività dell'area. Durante la stesura del QCS, la strategia per promuovere la società dell'informazione e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione era ancora molto generica. L'indicatore di contesto scelto "percentuale di comuni dotati di database amministrativo elettronico" rispecchiava quella prima fase, nonché la mancanza di informazioni statistiche sul tema. Infatti questo indicatore misurava soprattutto l'innovazione gestionale interna piuttosto che i rapporti tra amministrazioni

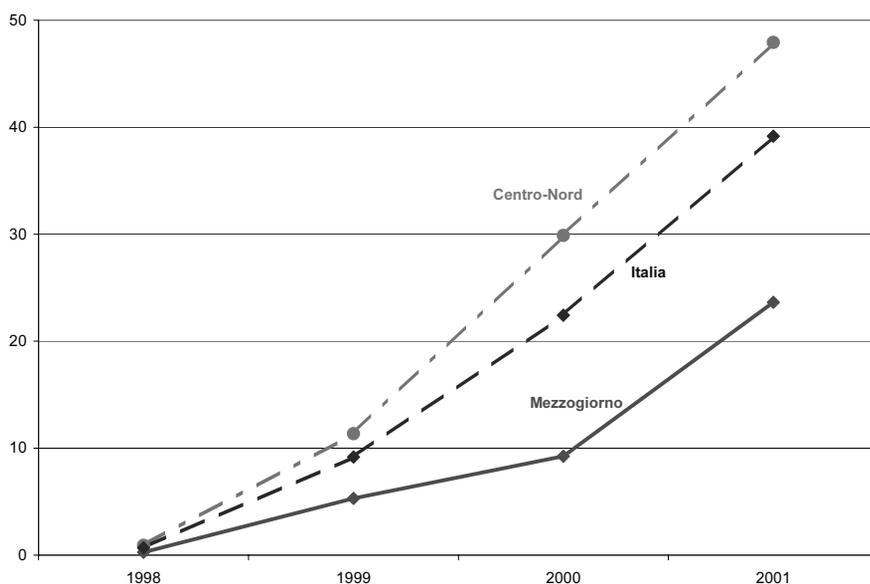
e tra queste e i cittadini; inoltre l'affidabilità e l'aggiornamento dei dati non erano garantiti.

Negli anni seguenti, è stata messa a punto una strategia chiara di *e-government*, e gli obiettivi per l'innovazione delle amministrazioni regionali e locali sono stati definiti¹² e inclusi nel QCS in occasione della revisione di medio periodo. Nel frattempo, è stato anche modificato l'indicatore di contesto per misurare i progressi delle amministrazioni locali verso l'erogazione di servizi tecnologici ai cittadini in "percentuale di comuni collegati al database on-line per lo scambio di informazioni amministrative" (cfr. Figura II.3). Tuttavia questo indicatore non è del tutto soddisfacente per misurare l' *e-government* locale, in quanto considera soltanto i comuni e soltanto una specifica attività (non necessariamente la più rilevante) fra quante possono andare a vantaggio dei cittadini. Occorrono informazioni più focalizzate per monitorare i progressi delle amministrazioni locali nel settore dell'*e-government* (non sono ancora disponibili indagini ufficiali tempestive a livello regionale), e il recente accordo fra l'ISTAT e il Ministro per l'Innovazione per elaborare un sistema informativo sull' *e-government* costituisce un passo importante in questa direzione¹³. Il coordinamento fra regioni e amministrazioni centrali incaricate di fornire proposte e monitorare le tematiche relative alla società dell'informazione in seno ai gruppi di lavoro del QCS ha contribuito a mettere a fuoco le priorità regionali e i conseguenti indicatori territoriali.

¹² cfr. Piani per l' *e-government* negli uffici dei governi locali e del governo centrale: www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/entilocali/egov_Fase2.pdf.

¹³ cfr. Ministro dell'Innovazione – ISTAT "Protocollo di intesa per la creazione di un sistema informativo sulla Società dell'Informazione (27/6/03); cfr. http://www.innovazione.gov.it/ita/dipartimento/osservatorio_si.shtml

Figura II.3 Percentuale di popolazione in comuni collegati al data-base per lo scambio di informazioni anagrafiche (SAIA)



Fonte: DPS-ISTAT, Banca dati Indicatori regionali per le politiche di sviluppo

Un terzo esempio riguarda la questione della multi-dimensionalità nella misurazione del benessere e dell'identificazione degli interventi di *policy*. Per gran parte delle caratteristiche del benessere, le misure unidimensionali non consentono una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area, né offrono molte indicazioni per l'azione pubblica. E' il caso dell'esclusione sociale.

Unitamente alla crescita del PIL, uno degli obiettivi generali del QCS è la riduzione dell'esclusione sociale nel Sud. Nell'attuazione di questo obiettivo si incontrano due problemi assai rilevanti. Il primo riguarda la convinzione diffusa che il disagio sociale del Sud sia molto meno grave di quanto indicano le misure tradizionali di povertà: nel 2002, la percentuale di famiglie del Sud in cui la spesa pro capite è inferiore alla media nazionale (detta soglia di povertà relativa)¹⁴ è pari a oltre il 22 per cento, a fronte del 6 per cento circa nel Centro-Nord¹⁵. Molti però sostengono che il raffronto fra le due macro-aree non tiene conto del minor costo della vita e della rilevanza dell'economia

¹⁴ La povertà è stimata in base al numero di nuclei familiari la cui spesa è al di sotto di un certo livello. Questo è calcolato come spesa mensile media pro capite e nel 2002 è pari a 823,45 euro. Questo livello rappresenta la *soglia di povertà relativa* per una famiglia di 2 persone.

¹⁵ I dati aggiornati per il 2003 confermano sostanzialmente la situazione del 2002, con un lieve miglioramento per il Sud. Ma poiché gli indicatori dell'esclusione non sono stati aggiornati, il presente lavoro si riferisce all'anno 2002.

sommersa nel Sud. Questa convinzione influisce sia sull'effettivo consenso politico attorno a interventi mirati al Sud, sia sulla consapevolezza del Sud in ordine a questi problemi e la determinazione con cui esso rivendica una politica adeguata.

Il secondo è che la povertà monetaria non fornisce molte indicazioni per gli interventi di *policy*. Invocando di fatto misure redistributive, essa oscura completamente i problemi di accesso ai servizi e alle opportunità, che nessuna misura redistribuiva potrà mai affrontare.

Entrambi i problemi si possono affrontare in modo più corretto adottando un approccio multidimensionale. Questo approccio è in grado di catturare segnali di benessere economico, ma anche la possibilità per i cittadini di avere accesso a servizi sociali adeguati, quali la qualità dell'alloggio e dell'area di residenza, l'accesso ai servizi sanitari, la disponibilità di asilo nido, ecc. L'approccio multidimensionale consente prima di tutto di verificare se la portata dell'esclusione sociale sia catturata adeguatamente dalla povertà monetaria. Inoltre, può fornire indicazioni, regione per regione, su quali carenze nell'offerta di servizi influiscono sull'esclusione sociale.

Nel quadro dell'accordo con l'ISTAT per migliorare le statistiche territoriali al fine di monitorare e valutare meglio l'impatto del QCS, per l'edizione 2002 dell'Indagine sui consumi delle famiglie italiane¹⁶ il DPS ha finanziato: a) un nuovo insieme di quesiti rivolti alle famiglie su vari aspetti della loro condizione di vita, e b) la disponibilità di questi indicatori e di quello della povertà monetaria a livello regionale.

Innanzitutto, le informazioni disponibili per il 2002 sulla povertà monetaria regionale confermano i risultati delle precedenti rilevazioni sulla distribuzione per territorio delle famiglie povere¹⁷. Sebbene emerga un calo, fra il 2001 e il 2002, della percentuale di famiglie meridionali che vivono sotto la soglia di povertà, tuttavia persiste un forte divario fra Centro-Nord e Sud d'Italia: nel 2002, 66 famiglie povere su 100 vivono al Sud, dove risiede soltanto il 33 per cento di tutte le famiglie italiane. Al tempo stesso, si osserva una significativa variabilità fra le regioni del Sud, e, anche se in misura minore, nel Centro-Nord¹⁸. Ma i risultati più interessanti riguardano il confronto tra la povertà monetaria e le misure di disagio sociale.

¹⁶ Tradizionalmente è questa la fonte di informazioni ufficiali sulla povertà in Italia; cfr. ISTAT, *Indagine sui consumi delle famiglie italiane*, vari anni.

¹⁷ E' importante rammentare che, a causa delle dimensioni del campione, gli intervalli di confidenza che costituiscono i valori regionali sono alquanto ampi, specie per le regioni piccole. Pertanto è opportuno essere cauti nel confrontare valori regionali e variazioni annue.

¹⁸ La deviazione standard è pari a 9 nelle regioni del Sud e a 2,1 in quelle del Centro-Nord.

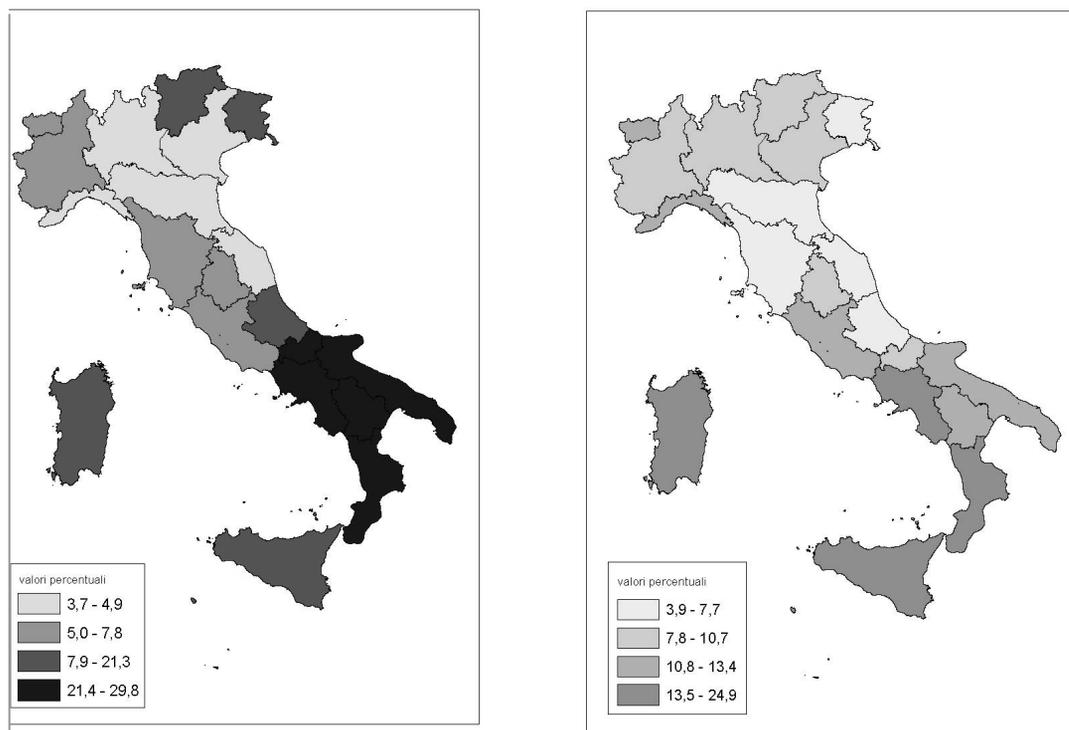
In primo luogo, il forte divario fra Centro-Nord e Sud d'Italia si conferma anche ove si considerino i valori regionali degli indicatori di esclusione: le due distribuzioni sono sempre distanti e riconoscibili, salvo nel caso dell'indicatore relativo ai servizi per l'infanzia. Pertanto l'indicatore monetario si conferma rilevante nel descrivere sinteticamente l'esclusione sociale.

D'altro canto, tutti gli indicatori di esclusione sociale presentano un'elevata variabilità fra le regioni, specialmente del Sud. L'indicatore di povertà monetaria appare allora una misura inadeguata a descrivere il benessere, dal momento che copre situazioni di fatto molto diverse fra loro. Soltanto gli indicatori di esclusione sociale possono illustrare situazioni *specifiche* di disagio, e quindi offrire indicazioni su dove indirizzare gli interventi¹⁹, orientando così l'azione dei decisori a diversi livelli di governo (per un esempio, cfr. Figura II.4).

La graduatoria delle regioni, all'interno di ciascuna delle due macro-aree, in base all'intensità dell'esclusione sociale cambia a seconda degli indicatori di esclusione considerati, mostrando dunque che essi sono in grado di catturare diversi aspetti delle condizioni di vita (cfr. Tavola II.2). Ad esempio, la Basilicata, la Calabria e il Molise, che pure mostrano i tre valori più alti per la povertà monetaria, in realtà – in confronto alle altre regioni del Sud – registrano una performance migliore rispetto ad alcuni degli indicatori di esclusione sociale. Analoghe situazioni si verificano in Trentino Alto-Adige e nel Friuli Venezia-Giulia.

¹⁹ La correlazione con la povertà monetaria è significativa per gli indicatori dell'inadeguatezza delle abitazioni e della difficoltà ad acquistare beni di prima necessità (pari, in entrambi i casi, allo 0,75).

Figura II.4 Percentuale di famiglie sotto la soglia di povertà relativa (sinistra) e percentuale di famiglie che dichiarano difficoltà nell'utilizzo dei servizi sanitari (destra).
(Regioni ordinate per quartili)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anno 2002

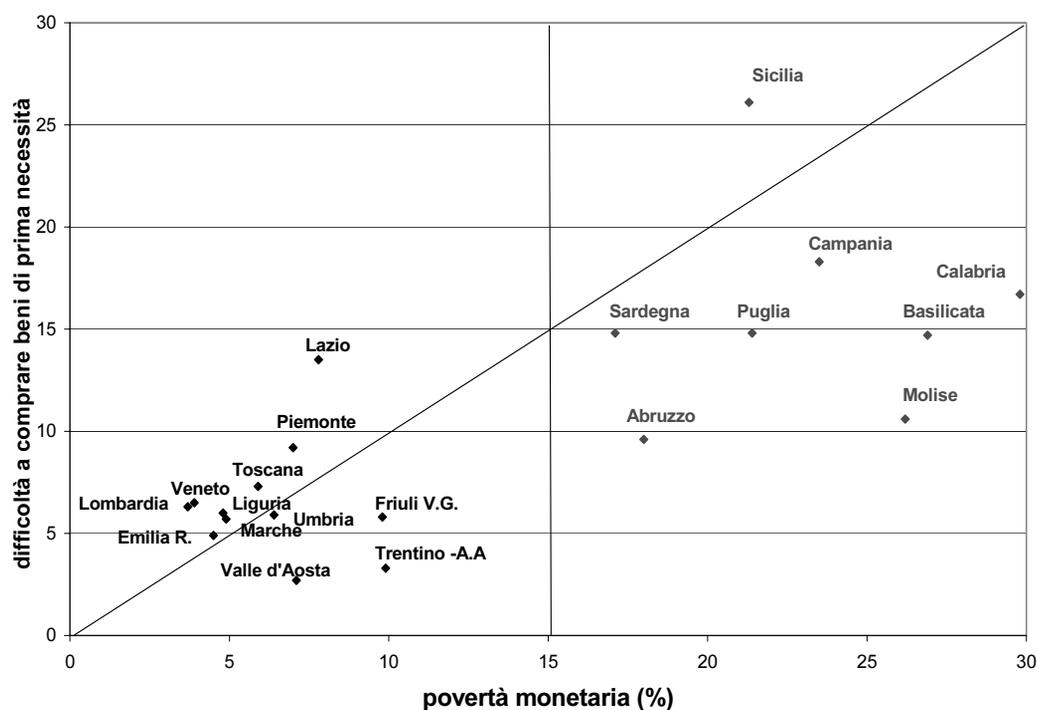
Tavola II.2 Graduatoria regionale (all'interno delle due macro aree) per l'indicatore di povertà monetaria e gli indicatori di esclusione, anno 2002

	ORDINAMENTO PER MACRO AREE (dal caso peggiore al migliore)	povertà monetaria	inadeguatezza delle abitazioni	difficoltà nell'utilizzo dei servizi sanitari	difficoltà nell'utilizzo dei servizi per l'infanzia	difficoltà a comprare beni di prima necessità
Centro Nord	Piemonte	5	2	4	1	2
	Valle d'Aosta	4	12	3	4	12
	Lombardia	12	7	6	10	5
	Trentino Alto Adige	1	11	4	3	11
	Veneto	11	4	6	6	4
	Friuli Venezia Giulia	2	6	12	2	8
	Liguria	9	9	2	12	6
	Emilia Romagna	10	8	9	7	10
	Toscana	7	9	10	5	3
	Umbria	6	1	8	11	7
	Marche	8	5	11	8	9
Lazio	3	3	1	9	1	
Sud	Abruzzo	7	8	8	2	8
	Molise	3	5	7	4	7
	Campania	4	6	3	3	2
	Puglia	5	7	6	7	4
	Basilicata	2	1	5	5	6
	Calabria	1	4	2	6	3
	Sicilia	6	2	4	1	1
	Sardegna	8	2	1	8	4

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anno 2002

Infine, le spese per consumi non rispecchiano direttamente le difficoltà con cui si scontrano le famiglie nell'acquistare beni di prima necessità. L'indicatore di esclusione che misura la percentuale dei nuclei familiari che riportano difficoltà a comprare beni alimentari o a pagare spese mediche e bollette, fornisce una descrizione migliore delle condizioni delle famiglie. La variabilità fra le regioni del Sud per questo indicatore è statisticamente significativa, ma al tempo stesso la distribuzione dell'indicatore, abbinata alla povertà monetaria, mostra che nelle regioni del Sud le difficoltà monetarie possono essere percepite come meno gravi che nel Centro-Nord (cfr. Figura II.5).

Figura II.5 Distribuzione regionale della povertà monetaria e dell'indicatore di esclusione difficoltà a comprare beni di prima necessità



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, anno 2002

L'esempio degli indicatori relativi alla povertà e esclusione sociale illustra chiaramente il principale limite di questo primo sistema di indicatori: la cooperazione con gli esperti e i partner economici e sociali, che pure ha accompagnato la scelta degli indicatori, non è stata sufficiente a sollecitare interesse diffuso e l'impatto degli indicatori di contesto sul dibattito pubblico è stata inadeguata. Infatti, nonostante l'importanza dei risultati, il messaggio non è stato raccolto in modo appropriato dai media; il partenariato

economico e sociale non ha fatto ampio uso di questi indicatori e solo in casi sporadici si sono avuti effetti per l'immagine delle regioni con performance relativamente peggiori.

Il partenariato ha avuto un ruolo più decisivo nel caso dell'uso *hard* degli indicatori, come verrà descritto nel capitolo III.

II.4 Valori *target* degli indicatori di contesto

A causa della difficoltà di stabilire nessi causali fra interventi e obiettivi, gli indicatori di contesto sono stati destinati a un uso *soft*. Soltanto per un sottoinsieme di indicatori di contesto, per i quali il collegamento con gli interventi di *policy* è più stretto, sono stati associati dei valori obiettivo (*target*) alla conclusione del programma. Inoltre, visto che il raggiungimento dei *target* non è sotto il pieno controllo dei *policy-maker*, a esso non sono stati legati premi e sanzioni.

L'individuazione di obiettivi quantificati per il Sud da raggiungere entro il 2008²⁰ è stata effettuata da esperti coordinati dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del DPS. In analogia con la scelta degli indicatori anche i *target* sono stati il risultato di interazioni fra il DPS e le amministrazioni regionali beneficiarie di fondi dell'UE e incaricate di selezionare i progetti.

I *target* sono stati fissati analizzando le variabili, l'andamento storico e la posizione comparativa dell'area rispetto alle più sviluppate, e collegando i risultati desiderati agli obiettivi e alle strategie del QCS²¹. Le Figure II.1 e II.2 illustrano i *target*, rispettivamente per tutto il Sud e per ciascuna regione, nel caso dell'indicatore di contesto "irregolarità nell'erogazione dell'acqua"²². In questo caso, la riduzione obiettivo definita per il Sud era di oltre 10 punti percentuali sull'arco di 10 anni.

In analogia al QCS, i Programmi Operativi Regionali (POR) includono lo stesso insieme di indicatori di contesto con i *target* adattati alla situazione regionale. L'introduzione di valori obiettivo quantificati per le politiche regionali e la valutazione di coerenza tra obiettivi e interventi nazionali e regionali rappresenta un'importante innovazione nella programmazione e valutazione ex ante regionale. La ragione per introdurre *target*

²⁰ Le risorse stanziare per il QCS 2000-2006 possono essere spese fino alla fine del 2008.

²¹ Per ottenere una valutazione equilibrata dell'influenza delle strategie di settore sugli indicatori di contesto in vari settori, è stato utilizzato un metodo iterativo di tipo Delphi, con il quale le opinioni degli esperti sui *target* desiderati sono valutate, confrontate e possibilmente riviste prima della scelta definitiva.

²² Al momento di fissare i *target*, l'ultimo anno disponibile era il 1998.

regionali per strategie settoriali risiede nell'idea che la competitività di una regione può essere migliorata anche attraverso confronti interregionali e uso estensivo di sistemi di valutazione, monitoraggio e misurazione. Inoltre, il monitoraggio della posizione di una regione rispetto a valori obiettivo quantitativi dovrebbe aiutare i decisori a livello politico e amministrativo a valutare e, se necessario, a ripensare le scelte di *policy* e l'individuazione dei progetti.

Con l'introduzione di *target* regionali, ciascuna regione avrebbe dovuto conoscere gli obiettivi quantificati degli indicatori di contesto da raggiungere per l'intero Sud d'Italia, nonché il suo stesso *target*, e poter valutare e programmare attraverso le strategie regionali e dell'intero QCS, l'entità degli sforzi necessari al raggiungimento degli obiettivi entro il 2008. In realtà, i decisori regionali di rado hanno usato i *target* degli indicatori di contesto allo scopo di migliorare e, se necessario, riorientare i loro interventi. La natura ancora troppo top-down del processo attraverso il quale sono stati scelti indicatori e *target* non ha contribuito ad accrescere la consapevolezza delle regioni. Inoltre all'epoca della scelta le amministrazioni regionali non potevano contare sull'appoggio di unità di valutazione interne, che sono state create negli anni successivi. D'altra parte, gli indicatori di contesto, con i loro *target*, sono stati usati nei documenti ufficiali del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Finora abbiamo preso in considerazione casi in cui gli indicatori, essendo misure di obiettivi di lungo periodo influenzati da molte variabili, non potevano aver un uso *hard*. Passiamo ora a questo secondo caso.

III. Uso *hard* degli indicatori: misurare obiettivi intermedi

III.1 Il compito

Una politica in cui l'*institution building* (promozione e rafforzamento delle capacità istituzionali), rappresenta una condizione per l'efficacia degli interventi – come è il caso della politica regionale dell'Italia – richiede che la costruzione di capacità istituzionali divenga un *target* esplicito della politica stessa. L'*institution building* era ritenuto un obiettivo cruciale per il nuovo programma di intervento per il Mezzogiorno cofinanziato dai Fondi Strutturali perché era proprio in quell'ambito che le precedenti esperienze di intervento straordinario avevano ripetutamente fallito. Pertanto, si è

diffusa la forte convinzione che l'*institution building* non dovesse essere solamente oggetto di monitoraggio ma, al contrario, promosso esplicitamente anche tramite premi e sanzioni.

Un uso *hard* degli indicatori, ovvero associare ad essi premi e sanzioni, è stato sperimentato nelle politiche regionali di sviluppo in numerosi schemi di incentivazione²³. Questa trattazione si concentra sull'esperienza, per le regioni, della "riserva di premialità del 6 per cento" in cui circa 1,8 miliardi di Fondi Europei e co-finanziamento nazionale sono stati distribuiti fra le sei regioni del Sud d'Italia incluse nell'Obiettivo 1²⁴.

L'attribuzione delle risorse ha avuto luogo secondo un meccanismo competitivo, basato sulla performance registrata in un periodo di tempo predefinito per dieci indicatori di "avanzamento istituzionale" e due indicatori legati alla qualità della programmazione (integrazione dei progetti e concentrazione di risorse finanziarie su un numero limitato di obiettivi) (cfr. Tavola III.1). Nel complesso gli indicatori sono stati denominati "indicatori di performance". Anche sei amministrazioni centrali responsabili di programmi settoriali inclusi nel QCS hanno preso parte a un analogo meccanismo, basato su un numero più limitato di indicatori (quattro di avanzamento istituzionale e uno relativo all'integrazione delle strategie nazionali con quelle territoriali). La loro dotazione complessiva si aggirava sugli 0,8 miliardi di euro²⁵.

Nella definizione di questa *policy* si è dovuto affrontare innanzitutto il problema generale della "incompletezza", esposto più sopra al Capitolo I. Le istituzioni appropriate, necessarie per attuare le politiche regionali, sono infatti facilmente individuabili, ma soltanto in termini generali: unità di valutazione che operino in modo rigoroso; sistemi

²³ Finora il DPS ha attuato 9 schemi di incentivazione. Alcuni di essi sono su fondi nazionali (per accelerare gli impegni finanziari e la spesa di risorse nazionali per investimenti pubblici (cfr. Delibera CIPE n. 36/02), per far giungere informazioni più tempestive e più complete dalle unità di bilancio regionali ai Conti Pubblici Territoriali ecc.) e due sono su fondi strutturali – 4 per cento più una riserva nazionale del 6 per cento – per un totale pari al 10 per cento dell'intera dotazione finanziaria del QCS. L'ammontare complessivo delle riserve di premialità sui fondi strutturali, comprensivo del co-finanziamento nazionale, è pari all'incirca a 4,6 miliardi di euro; le dotazioni delle riserve di premialità del 4 per cento e 6 per cento sono pari rispettivamente a circa 2 e 2,6 miliardi di euro (compresivi di co-finanziamento nazionale, pari in media al 50 per cento). Per una ricognizione dei meccanismi esistenti, cfr. DPS, 2004b.

²⁴ La normativa europea per il QCS 2000-2006 richiedeva già l'attuazione di una riserva di premialità del 4 per cento (per un totale di 2 miliardi di euro, compresi i co-finanziamenti nazionali) su una lista di indicatori (efficacia della gestione dei fondi, qualità delle attività di valutazione e monitoraggio ecc.) proposti dalla Commissione Europea. La riserva di premialità del 6 per cento è stata introdotta dall'Italia, rafforzando così la proposta europea, sulla base di indicatori e meccanismi scelti a livello nazionale. Pertanto questo lavoro analizza in modo approfondito quest'ultimo sistema, che è stato un'iniziativa originale dell'Italia, e in cui il grado di libertà nel disegno complessivo del meccanismo è stato molto elevato. I risultati sono presentati nella Tavola III.2 anche per il sistema del 4 per cento.

²⁵ Questo lavoro si concentra sull'esperienza regionale. Analoghe conclusioni valgono comunque anche per le sei amministrazioni centrali responsabili dei programmi settoriali. I risultati presentati nella Tavola III.2 comprendono anche la performance delle amministrazioni centrali.

di controllo valido e affidabile; Sportelli Unici diffusi su tutto il territorio e dal funzionamento efficiente; Servizi Pubblici per l'Impiego ben organizzati e competenti; agenzie regionali per l'ambiente ben funzionanti; buona gestione delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani (cfr. Tavola III.1 con la definizione completa degli indicatori e dei *target*). Tuttavia, la loro efficacia ed efficienza si può descrivere appieno soltanto in riferimento a un contesto dato (luogo, tempo ecc.), e spesso soltanto dopo che l'istituzione è stata creata e inizia a funzionare.

Di per sé, creare un'unità di valutazione non può impedire che i suoi membri siano nominati secondo criteri nepotistici o clientelari, né che essa rimanga isolata in una "torre d'avorio" senza svolgere un vero ruolo nel processo decisionale. Inoltre, descrivere pienamente i requisiti non basta a evitare questi e altri aspetti negativi, dal momento che la verificabilità può essere soltanto parziale e che i requisiti stessi possono cambiare secondo il contesto. Alcuni requisiti di un sistema di controllo affidabile possono infatti essere descritti come standard generali, ma molti altri dipendono dalle specificità delle organizzazioni e dei sistemi locali; il solo fatto di istituire agenzie regionali per l'ambiente non consente alle regioni di fornire politiche migliori per l'ambiente, e molte delle condizioni perché ciò accada non possono essere formulate in termini universali e verificabili.

Tavola III.1 Indicatori e target della riserva di premialità del 6 per cento per le Regioni

OBIETTIVO	INDICATORE	TARGET
AVANZAMENTO ISTITUZIONALE		
Provvedimenti legislativi nazionali che promuovono la modernizzazione della Pubblica Amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conferimento incarichi dirigenziali (D.lgs. n. 29/93) ◆ Attivazione unità di controllo interno (D.lgs n.286/99) ◆ Attivazione Sportelli Unici sul territorio regionale ◆ Attivazione Servizi per l'Impiego sul territorio regionale 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Recepimento D.lgs 29/93 e emanazione provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti ◆ Adozione progetto realizzazione sistema; costituzione del servizio deputato; nomina responsabili e strutture; progetto di formazione del personale; operatività del sistema ◆ 80% di popolazione regionale coperta da SPUN; conclusione del 95% dei procedimenti entro i termini o tempo medio procedimenti avvio nuovi impianti produttivi non > al 75% del termine ◆ Completamento percorso istituzionale e attivazione delle funzioni avanzate di servizio per l'utenza per almeno il 50% della popolazione regionale.
Innovazioni per l'accelerazione e la maggiore efficacia della spesa dei fondi strutturali	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Istituzione e avvio Nuclei di Valutazione regionali e centrali (L. 144/99) ◆ Diffusione della Società dell'informazione nella P.A. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; nomina Responsabile; selezione componenti ◆ Trasmissione telematica di dati di monitoraggio relativi ad almeno il 50% dei beneficiari finali per un importo pari almeno al 60% dalla spesa effettuata
Riforme settoriali	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pianificazione territoriale e paesistica ◆ Attuazione del Servizio Idrico Integrato (L.36/94) ◆ Gestione rifiuti urbani da parte degli ATO ◆ Istituzione e operatività delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Adeguamento ai requisiti richiesti per ciascuna regione in base al TU 499/99 ◆ Scelta da parte dell'Ente di ambito delle modalità di affidamento del servizio idrico integrato per almeno il 60% della popolazione o per l'unico ATO (ai sensi art. 9 L 36/94) ◆ Emanazione disposizioni per la delimitazione ATO; istituzione organismi per la cooperazione prescelta; determinazione tariffa di ambito e sue articolazioni; approvazione programma investimenti ◆ Approvazione legge regionale istitutiva ARPA; nomina direttore e organi amministrativi; predisposizione regolamento interno ARPA; assegnazione risorse finanziarie e umane
INTEGRAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Attuazione dei Progetti Integrati Territoriali 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ I. Rapporto tra impegni assunti per i PIT e totale delle risorse POR \geq al 70% del valore medio del rapporto per tutti i POR ◆ II. Rapporto maggiore o uguale al valore medio
CONCENTRAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Concentrazione delle risorse finanziarie in un numero limitato di misure 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Concentrazione del 70% delle risorse in un numero di misure minore o uguale al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i POR.

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Più in generale, si possono descrivere alcuni standard, che però spesso non sono sufficienti a garantire l'efficacia. Sorgono allora due rischi opposti: o che i *target* siano troppo specifici rispetto a uno standard generale inesistente, o che siano lasciati

completamente indeterminati (*open-ended*). Nel primo caso, il comportamento dei soggetti potrebbe anche essere distorto verso il soddisfacimento solo formale dei *target*; nel secondo caso, i *target* finiscono per non essere vincolanti. Va allora introdotto un mix di strumenti, stabilendo i requisiti con il maggior dettaglio possibile e accompagnando il sistema con un monitoraggio continuo nel corso della realizzazione del meccanismo (*interim monitoring*²⁶), che consenta strada facendo di completare quei requisiti. Tale sistema è descritto al paragrafo III.2.

Nella definizione del sistema è stato poi necessario tenere conto di due ulteriori aspetti.

In primo luogo, c'è una questione di corretta identificazione delle responsabilità: per poter associare l'attribuzione di un premio finanziario al raggiungimento di un *target*, occorre partire dal presupposto che l'amministrazione beneficiaria dell'incentivo sia anche pienamente responsabile delle azioni necessarie per conseguire il risultato. Si noti che "pienamente responsabile" non significa necessariamente "direttamente responsabile", ma implica almeno avere i mezzi per creare un incentivo rivolto ai soggetti direttamente responsabili a mettere in atto le azioni di propria competenza.

Il secondo aspetto riguarda la credibilità del meccanismo e il rischio di rinegoziazione. Se i soggetti sono portati a ritenere che una rinegoziazione, magari a livello politico, potrà aver luogo al momento dell'assegnazione dei premi e delle sanzioni, il sistema non potrebbe reggere. Per ridurre il rischio di rinegoziazione occorre conseguire un consenso ampio e solido, e nello schema di incentivazione deve essere inclusa qualche penale per chi tenta di rinegoziare.

Tutti questi aspetti sono stati affrontati come descritto in quanto segue.

III.2 Affrontare l'incompletezza: scelta e definizione di indicatori e target, misurabilità

Una volta definito l'insieme di obiettivi generali, è stato necessario scegliere indicatori che potessero descrivere l'obiettivo istituzionale limitando al contempo le possibilità che le amministrazioni raggiungessero il *target* solo in termini formali, o riducendo il rischio che le amministrazioni pur conseguendo l'obiettivo in termini sostanziali, mancassero invece il *target* formale. Solo tenendo adeguatamente conto di queste condizioni i premi

²⁶ cfr. Aoki, 1994.

e le sanzioni associati ai *target* possono essere efficaci. Inoltre, gli indicatori dovevano essere misurabili e facili da monitorare.

E' stato subito chiaro che la scelta di indicatori dotati di tali caratteristiche avrebbe richiesto un'intensa collaborazione tecnica con il livello regionale di governo, che aveva accesso a informazione migliore a livello locale, ed era in possesso di informazione privata relativamente alle proprie preferenze e a ciò che poteva rendere veramente efficaci le istituzioni. E' stato quindi necessario realizzare un'intensa attività di partenariato sia prima che dopo la definizione dei *target*.

Attraverso riunioni e discussioni, e infine attraverso documenti di lavoro, gli agenti (le amministrazioni regionali che prendevano parte al meccanismo) hanno a poco a poco rivelato le loro preferenze. Il modo con cui è stata affrontata l'incompletezza delle informazioni è stato quindi di lavorare insieme con il livello regionale, ponendo così in essere un "meccanismo di rivelazione delle informazioni" allo scopo di riempire *target* generici di contenuti specifici. Per tutti i soggetti coinvolti, si è trattato di un processo di apprendimento attraverso il quale è stato possibile definire meglio le priorità col passare del tempo.

In quei casi in cui, al termine di questo processo ex ante, i *target* sono rimasti relativamente indeterminati (*open-ended*), il "meccanismo di rivelazione delle informazioni" ha agito in modo da far emergere, amministrazione per amministrazione, un'interpretazione che avesse un significato sostanziale e sulla quale tutti condividessero quale dovesse essere esattamente il requisito da soddisfare. Il monitoraggio da effettuarsi nel corso della realizzazione del processo è stato affidato a un Gruppo Tecnico composto da due membri dell'Unità di Valutazione del DPS (UVAL) e da due componenti nominati dalle regioni che partecipavano al meccanismo di incentivazione; i *target* erano valutati amministrazione per amministrazione e ogni sei mesi il Gruppo Tecnico approntava e metteva a disposizione di tutti i partecipanti un Rapporto di Monitoraggio. Lentamente sono emersi sia la migliore comprensione, sia un generalizzato consenso su ciò che i *target*, che potevano inizialmente risultare in qualche misura indeterminati, comportassero realmente per le regioni o le amministrazioni centrali. In altri termini, sono stati a poco a poco completati i contratti (tramite i quali premi e sanzioni erano assegnati secondo il raggiungimento dei *target*). A rendere praticabile questo processo ha contribuito la reputazione acquisita dal Gruppo Tecnico.

Il processo, come vedremo, è stato un indubbio successo, ma la determinazione di standard appropriati non è stata un compito facile né sempre pienamente soddisfacente. Vediamo alcuni esempi.

Primo, le riforme nei settori della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani erano considerate essenziali. La scelta degli indicatori e dei *target* ha richiesto l'identificazione di tutte le fasi delle riforme (delimitazione degli ATO; scelta di partner privati per la gestione dei servizi; definizione di una soglia di popolazione regionale che doveva essere interessata dalle riforme nel periodo di tempo dato) che costituivano la necessaria preconditione affinché ai cittadini potessero essere offerti servizi migliori.

Secondo, nel caso dell'istituzione delle agenzie regionali per l'ambiente non è stato possibile fissare uno standard che potesse descrivere in modo omogeneo tutta la varietà delle attività di monitoraggio che le agenzie potevano svolgere, né gli standard qualitativi di quelle attività. I requisiti avevano quindi lo scopo di descrivere, oltre all'istituzione formale, il funzionamento corretto delle agenzie: essere dotate di un direttore con uno staff adeguato; essere dotate di un regolamento interno; disporre di un'attribuzione adeguata e costante di risorse. Nel caso di una regione, il rispetto dei requisiti è risultato essere puramente formale (l'agenzia era stata istituita con ordinanza commissariale nell'ultimo giorno utile per raggiungere il *target*) e pertanto non è stato possibile considerarla soddisfacente per il conseguimento dell'indicatore.

Terzo, per accrescere la diffusione della programmazione territoriale paesistica, l'amministrazione centrale competente (il Ministero dei Beni Culturali) ha esercitato forti pressioni perché fossero definiti *target* specifici per ciascuna regione che descrivessero in dettaglio gli atti amministrativi e le specifiche aree territoriali interessate. Ma questi *target* sono risultati troppo ambiziosi per quasi tutte le regioni. Il Ministero ha quindi deciso di offrire alle regioni un'altra opzione: ovvero la possibilità di adottare provvedimenti che certificassero la conformità della legislazione regionale esistente con alcuni standard nazionali. La nuova definizione era abbastanza generale e in qualche misura indeterminata. I risultati finali sono stati piuttosto differenziati: in quei casi in cui le regioni avevano già dimostrato il loro impegno intraprendendo passi sostanziali per il raggiungimento del *target* nella sua definizione originaria, il processo è proseguito ed è stato facile da monitorare e valutare. Invece negli altri casi, cioè quelli in cui le regioni hanno deciso di avvalersi della nuova opzione, spesso vi è stato il sospetto che il

raggiungimento degli obiettivi potesse essere soltanto formale, ma non è stato possibile approfondire l'analisi all'interno del meccanismo stabilito.

Nel complesso, la scelta degli indicatori e dei *target* è stata il risultato di un processo di partenariato durato per un periodo significativamente lungo, dalla seconda metà del 1999 all'aprile 2001²⁷. La collaborazione nell'ideazione dei meccanismi ha anche potenziato l'impegno delle amministrazioni regionali e centrali, che spesso hanno finito per considerare come prioritari gli obiettivi da raggiungere²⁸. Quanto alle regioni, esse hanno avuto la possibilità di contribuire alla scelta degli obiettivi e di considerarli come propri obiettivi (fattibili) del cui raggiungimento avrebbero potuto attribuirsi il merito agli occhi del loro elettorato.

Per essere usati in modo *hard*, cioè per l'attribuzione di risorse pubbliche, gli indicatori – oltre a essere definiti con precisione e chiaramente legati alle politiche – devono anche essere pienamente misurabili. Dato che l'allocazione di risorse pubbliche era condizionata a una valutazione della performance delle amministrazioni, le informazioni usate per esprimere i giudizi valutativi dovevano essere affidabili, replicabili e complete. In alcuni casi, informazioni con questi requisiti erano già disponibili: è il caso dell'attività dei dirigenti, o delle attività delle unità di controllo interno, o delle attività delle unità regionali di valutazione degli investimenti, dove le informazioni erano prodotte come normale output dell'azione degli uffici amministrativi interessati.

In altri casi, le informazioni pur essendo di natura amministrativa, hanno dovuto essere prodotte appositamente secondo modalità standardizzate, così da ottemperare ai requisiti del sistema della riserva di premialità. E' il caso, ad esempio, della diffusione della società dell'informazione: qui le regioni hanno dovuto raccogliere dati specifici sui collegamenti informatici fra i loro uffici responsabili della gestione dei fondi strutturali e i beneficiari finali dei fondi stessi (province, comuni, altre istituzioni locali, ecc.) dispersi sull'intero territorio regionale. Nel caso della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani, le informazioni relative alle percentuali di popolazione coperta dalle diverse fasi dell'attuazione delle riforme in atto non erano già disponibili, e sono state ottenute attraverso misurazioni specifiche.

²⁷ Quando cioè il documento con gli indicatori, i *target* e le regole di assegnazione delle risorse è stato ufficialmente approvato dal Comitato di Sorveglianza del QCS.

²⁸ cfr. Brezzi *et al.*, 2004.

Nel caso dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) e degli Sportelli Unici per le imprese, è stata attivata una collaborazione formale con le altre amministrazioni centrali (rispettivamente il Ministero del Lavoro e il Ministero per la Funzione Pubblica), in possesso delle competenze specifiche per raccogliere le informazioni e valutarne la qualità. Nel primo caso, il Ministero del Lavoro ha usato la sua rete territoriale per raccogliere dati sull'assetto istituzionale degli SPI in ciascuna regione sulla base di un elenco specifico di voci definite in collaborazione con l'Unità di Valutazione del DPS. Nel secondo caso, è stata varata un'indagine specifica per ottenere informazioni da ciascuno dei 1.870 comuni delle regioni del Sud, svolta anche con il contributo degli Uffici Territoriali di Governo a livello provinciale.

III.3 L'applicazione del meccanismo premio/sanzione: responsabilità e rischi di rinegoziazione

Il secondo problema generale che sorge quando si usano indicatori per l'attività di *policy* – cioè il problema di stabilire un nesso causale fra esiti e interventi effettuati – assume grande rilevanza nel caso dell'uso *hard* di indicatori istituzionali. Nel premiare o sanzionare il conseguimento di determinati *target*, occorre infatti assicurarsi che la responsabilità del raggiungimento dei *target* ricada effettivamente sull'agente che beneficia del premio o subisce la sanzione. Questo problema è stato affrontato individuando attraverso il partenariato la corretta attribuzione delle responsabilità.

In alcuni casi, in mancanza di una chiara individuazione della responsabilità, è stato necessario introdurre specifici dispositivi. In particolare, sono stati introdotti incentivi affinché altri soggetti collaborassero al raggiungimento dell'obiettivo, "correggendo" così l'inefficienza del meccanismo. Uno di questi modi è stato proprio l'introduzione di meccanismi di incentivazione a livello locale che premiassero i soggetti ai livelli istituzionali inferiori. Un altro modo, adottato nel caso degli Sportelli Unici, è stato di comunicare in modo diffuso l'importanza dell'indicatore segnalando anche l'iniziativa su siti web, coinvolgendo i comuni (che detenevano la vera responsabilità degli interventi) in workshop e altri eventi specifici.

Tuttavia, alcuni problemi di non piena corrispondenza fra gli agenti percossi dalle sanzioni e i soggetti effettivamente responsabili non sono stati risolti. Nel caso di una regione, il meccanismo non è riuscito a identificare con esattezza l'istituzione (il Consiglio regionale – livello politico) cui competeva intraprendere misure per raggiungere l'obiettivo desiderato; pertanto, in una serie di casi, è stato sottovalutato il

ruolo che spettava al Consiglio regionale per l'elaborazione dei provvedimenti legislativi necessari per avviare riforme in specifici settori (agenzie regionali per l'ambiente, SPI, programmazione territoriale paesistica, ecc.). Il fatto che quest'ultimo non fosse coinvolto nel meccanismo di incentivazione ha finito per influire sulla performance complessiva della regione.

Un ultimo problema – quello di garantire che il meccanismo risultasse robusto nei confronti di tentativi di rinegoziazione – è stato affrontato facendo molto affidamento sul partenariato e su un intenso ruolo del monitoraggio.

Anche in presenza di strategie per la rivelazione delle informazioni, di definizioni precise e puntuali, di misurabilità non controversa dei *target* e degli indicatori, e di una chiara individuazione delle responsabilità, l'accettazione da parte dell'amministrazione dei risultati della valutazione finale – secondo regole fissate oltre due anni prima – ha però richiesto alcuni dispositivi ulteriori per accrescere la robustezza del sistema. I *policy-maker* regionali potevano infatti essere tentati di colludere fra loro per ottenere il premio senza raggiungere i *target*, cioè senza rispettare le regole accettate in precedenza. In che modo il meccanismo poteva affrontare questa spinta a rinegoziare?

Innanzitutto, il meccanismo prevedeva un certo grado di competizione per le risorse, basato sul fatto che, se alcuni indicatori non erano raggiunti da qualche regione, il corrispondente ammontare di risorse andava ridistribuito fra di esse a seconda della loro performance²⁹. La presenza di questo meccanismo ha accresciuto il *peer-control* da parte delle istituzioni a un livello - quello locale - non accessibile da parte dell'amministrazione centrale.

Decisivo è stato poi il ruolo del Gruppo Tecnico (cfr. paragrafo III.2), composto da rappresentanti sia del principale che degli agenti, nell'effettuare il monitoraggio e la valutazione finale dei risultati. Durante gli anni di attuazione del meccanismo, il Gruppo ha “attivamente” monitorato i progressi fatti dalle amministrazioni, suggerendo soluzioni per problematiche specifiche e riunendosi periodicamente con le regioni per discutere i progressi complessivi. In alcuni casi, in presenza di eventi negativi imprevedibili che hanno influenzato la possibilità di raggiungere i *target*, il Gruppo ha anche adottato soluzioni tecniche per superare gli ostacoli (v. ad es., il caso già descritto

²⁹ Questo ammontare è risultato alla fine consistente: l'ammontare di risorse corrispondente alle dotazioni degli indicatori non raggiunti che, secondo questo meccanismo, andava ridistribuito, è stato maggiore del 20 per cento della dotazione iniziale complessiva. Tale ammontare è stato ridistribuito secondo la performance specifica e ha aumentato la varianza di performance fra partecipanti, misurata in termini di allocazione finale sulla dotazione iniziale.

degli Sportelli Unici, in cui il livello centrale era attivamente impegnato nella diffusione delle informazioni, stante l'inefficienza individuata nel meccanismo). Al termine del periodo, quando il Gruppo ha redatto la Relazione Finale di Valutazione, aveva acquisito una tale reputazione di obiettività e imparzialità che nessuna amministrazione ne ha contestato il giudizio circa il raggiungimento dei *target*.

Inoltre, la valutazione finale è stata accettata perché il processo era sempre stato molto trasparente e le informazioni sempre disponibili al pubblico. Il documento con gli indicatori, i *target* e le regole di attribuzione era disponibile sul sito web del DPS. Ciascuna regione stendeva periodicamente una relazione sui progressi compiuti che era vagliata dalle parti interessate e dal partenariato economico e sociale; in base a quest'ultima il Gruppo Tecnico preparava ogni sei mesi un Rapporto di Monitoraggio complessivo che era reso accessibile al pubblico. Una valutazione complessiva del processo era inclusa nei documenti ufficiali di maggior rilievo del DPS e del Ministero dell'Economia e delle Finanze. In questo quadro, le possibilità di esercitare pressioni sulla valutazione erano assai limitate.

Nel complesso, il processo di costruzione del consenso che ha accompagnato la scelta degli indicatori e dei *target* è stato estremamente importante anche per rafforzare l'impegno degli amministratori e del livello politico regionale, rendendo chiaro che ogni tentativo di rinegoziare avrebbe danneggiato la loro immagine e la loro credibilità.

III.4 Performance delle regioni e proseguimento del monitoraggio

I risultati vanno valutati guardando all'efficacia dell'uso *hard* degli indicatori per potenziare davvero l'*institution building* nelle aree oggetto di intervento, e la loro capacità di premiare e sanzionare efficacemente i diversi comportamenti. I risultati sono molto incoraggianti su ambedue i fronti.

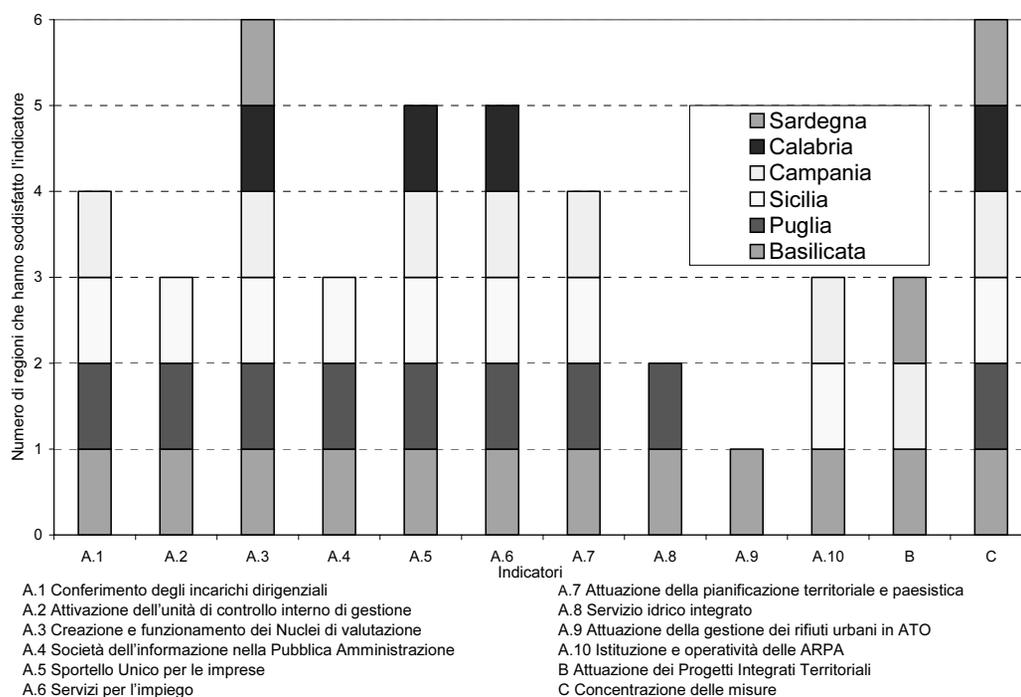
In base alle regole di attribuzione delle risorse finanziarie, e ai *target* su specifici indicatori fissati ufficialmente nell'aprile 2001, nel marzo 2003 sono stati attribuiti alle amministrazioni oltre 2 miliardi di euro³⁰ di risorse della riserva di premialità. Ognuna delle amministrazioni coinvolte aveva una dotazione potenziale pari al 6 per cento del suo bilancio originario. L'intero ammontare poteva essere ottenuto raggiungendo tutti i

³⁰ Questa assegnazione è stata effettuata sulla base dei risultati raggiunti alla scadenza di settembre 2002. Il rimanente ammontare, pari a circa 0,6 miliardi di euro, è stato assegnato dal Comitato di Sorveglianza del QCS nel marzo 2004. Per una descrizione dettagliata, v. http://www.dps.tesoro.it/uval_linee_premialita.asp.

target; diversamente, le risorse erano attribuite solo in parte, a seconda del numero dei *target* raggiunti.

Come prima cosa, i risultati mostrano che, in media, la performance delle amministrazioni nel raggiungimento dei *target* è stata molto soddisfacente, risultando superiore al 60 per cento dei *target* conseguiti. Ciò rispecchia progressi significativi nell'attuazione delle riforme in vari settori e nell'innovazione nelle amministrazioni (cfr. Figura III.1).

Figura III.1 Indicatori di premialità raggiunti dalle Regioni, settembre 2002



Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze

D'altra parte, la variabilità è stata molto elevata. Le regioni partecipanti al meccanismo hanno ricevuto premi assai diversi, corrispondenti al numero dei *target* raggiunti: una regione (la Basilicata) ha ricevuto quasi il 135 per cento della sua dotazione iniziale³¹,

³¹ Si noti che, a causa del meccanismo di concorrenza indiretta che ridistribuisce a ciascuna amministrazione, secondo la sua performance le risorse non assegnate nella prima tornata (qualora alcuni indicatori non siano stati raggiunti da qualche amministrazione), chi ha registrato la performance migliore può ricevere più del suo 100 per cento. La Basilicata ha inoltre ricevuto anche un premio speciale di performance per i suoi risultati. Inoltre, gli indicatori hanno pesi diversi che influiscono sull'allocatione finale. Per una descrizione dettagliata dei risultati anche per le amministrazioni centrali coinvolte, cfr. Anselmo *et al.*, 2003.

mentre tre regioni (Campania, Sicilia e Puglia) hanno ottenuto fra il 98 per cento e il 79 per cento, e due (Sardegna e Calabria) hanno avuto il 40 per cento³² (cfr. Tavola III.2).

Tavola III.2 Performance delle Amministrazioni, percentuale assegnata delle risorse potenziali¹

Ordinamento	Risorse assegnate sulla base del meccanismo competitivo / risorse potenziali ² (quote percentuali)			
	Riserva di premialità 6 per cento		Riserva di premialità 4 per cento	
	Regioni			
1	Basilicata	134,9	Puglia	108,6
2	Campania	98,2	Sicilia	107,6
3	Puglia	88,9	Campania	103,9
4	Sicilia	79,5	Basilicata	103,3
5	Sardegna	40,9	Sardegna	102,8
6	Calabria	38,6	Calabria	62,5
	Amministrazioni Centrali³			
1	Sviluppo locale	129,8	Istruzione	157,1
2	Istruzione	77,0	Ricerca	130,0
3	Ricerca	70,6	Pesca	109,5
4	Sicurezza	57,8	Sviluppo locale	109,5
5	Pesca	51,4	Assistenza Tecnica	108,9
6	Trasporti	49,2	Sicurezza	107,9
7	—		Trasporti	50,0

Fonte: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze

¹ Per l'allocazione del meccanismo del 6 per cento si veda Comitato di Sorveglianza del QCS 2000-06 di marzo 2003); per il 4 per cento, si veda Commissione Europea, marzo 2004.

² Le risorse potenziali corrispondono alle risorse inizialmente allocate a ciascuna Amministrazione. Le percentuali possono eccedere il 100 per cento poiché le risorse non assegnate sono ridistribuite alle Amministrazioni con buona performance.

³ Il PON Assistenza Tecnica non partecipa alla premialità 6 per cento.

Le differenze di performance sono visibili anche dal punto di vista degli indicatori raggiunti: un solo caso (la Basilicata) che soddisfa tutti gli indicatori (12); un gruppo di tre regioni (Campania, Puglia e Sicilia) che hanno raggiunto 8 o più *target*, e due regioni (Sardegna e Calabria) hanno raggiunto 4 *target* o meno.

³² Nel marzo 2004, la Commissione Europea ha ufficialmente assegnato la riserva di premialità del 4 per cento sulla base della proposta italiana. Anche con questo diverso meccanismo, la performance complessiva delle amministrazioni si è rivelata piuttosto soddisfacente con solo una regione e una amministrazione centrale che hanno ricevuto somme parziali a causa della performance parzialmente insoddisfacente.

Ma i premi e le sanzioni sono stati sempre assegnati in modo soddisfacente? Danno un quadro esatto dell'avanzamento istituzionale? Nel complesso la risposta è positiva, ma sono emersi alcuni elementi di riflessione.

In generale, sono possibili due errori nel valutare la performance delle amministrazioni sulla base di indicatori che corrispondono a obiettivi intermedi. Da una parte è possibile che, a causa della mancata ottemperanza ad alcuni adempimenti formali, i risultati non vengano riconosciuti ancorché sostanzialmente raggiunti. D'altra parte, è possibile che il premio sia assegnato a fronte di un adempimento soltanto formale, anche se non corrispondente a un effettivo progresso e miglioramento, ad esempio, della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Questo secondo tipo di errore è strettamente legato alla natura intermedia degli indicatori scelti, che spesso si riferiscono soltanto all'esistenza dell'assetto istituzionale appropriato perché ai cittadini possa essere erogato un servizio. E' il caso, ad esempio, della gestione delle risorse idriche e dei rifiuti solidi urbani, dove il meccanismo prendeva in esame l'attuazione amministrativa delle riforme, ma non poteva appurare se i cittadini stessero veramente ricevendo servizi migliori grazie alle riforme, dal momento che questo tipo di dato non avrebbe avuto le caratteristiche di disponibilità, affidabilità e completezza, necessarie per distribuire risorse pubbliche. Inoltre, in alcuni casi gli atti amministrativi necessari per raggiungere gli indicatori sono stati prodotti al fine di ottenere l'incentivo, ma dopo le scadenze non vi è stato alcun proseguimento del processo di riforma avviato.

In realtà, nei due casi degli Sportelli Unici e dei Servizi per l'Impiego, i requisiti corrispondevano già a una condizione più avanzata. Nel caso degli Sportelli Unici, i requisiti riguardavano non soltanto la loro diffusione sul territorio regionale, ma anche la durata delle procedure; nel caso degli SPI, non soltanto l'assetto istituzionale, ma anche i servizi che erano disponibili presso ogni Centro per l'impiego. Un ulteriore passo in avanti consiste nel verificare se quei servizi corrispondano alle esigenze dei cittadini, e se questi ultimi li utilizzino effettivamente.

Per comprendere se il progresso istituzionale sia stato effettivo e tale da aumentare veramente la qualità del *policy-making*, è stata presa la decisione di fare, alle fine del "gioco", un uso *soft* degli indicatori *hard*.

Attualmente è infatti in corso una nuova iniziativa di monitoraggio, in cui alle regioni si richiedono ulteriori elementi informativi allo scopo di appurare che cosa stia accadendo

dopo la fine del meccanismo della riserva di premialità. Lo scopo è proprio comprendere in quali casi l'iniziativa sia riuscita a dare avvio alle riforme e garantire una diffusa conoscenza di questa informazione³³. Effettivamente, in alcuni casi le innovazioni stimulate dal meccanismo sono entrate a far parte della normale attività delle regioni. E' il caso, ad esempio, delle unità regionali di valutazione, che in molte regioni hanno acquistato un ruolo di rilievo; delle unità di controllo interno, che in generale sono pienamente operative; delle agenzie regionali per l'ambiente, che nella maggioranza dei casi svolgono numerose attività di monitoraggio nelle regioni. Sul versante opposto, la nuova iniziativa di monitoraggio serve anche a individuare le situazioni di adempimento soltanto formale, in cui il processo di riforma è stato abbandonato subito dopo il raggiungimento dell'indicatore. (Nell'attuazione della riforma della gestione dei rifiuti solidi urbani, le amministrazioni regionali hanno incontrato notevoli difficoltà. L'unica regione che è riuscita a raggiungere il *target* in fase assai precoce non sembra aver proceduto a ulteriori passi dopo la scadenza di settembre 2002, mentre alcune altre risultano adesso in una situazione più avanzata). Invece, nel campo della gestione delle risorse idriche, cinque regioni su sei hanno compiuto ulteriori progressi verso la piena attuazione della riforma dopo la fine dei meccanismi premiali.

IV. Risultati e lezioni per il futuro

Nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, la misurazione del valore aggiunto, la definizione di obiettivi quantificabili e la possibilità di collegare tali obiettivi a premi o sanzioni, sono stati oggetto di un vasto dibattito e di alcune azioni nell'Unione Europea.

Le due iniziative descritte in questo lavoro rientrano in questo dibattito e rappresentano una novità rilevante in un'area spesso caratterizzata dal non essere sufficientemente focalizzata e dove l'indeterminatezza ha spesso ostacolato la creazione di un consenso generalizzato sulla *policy*. Si tratta di un processo innovativo complesso che ha bisogno di risultati concreti per cogliere in pieno le opportunità.

Nell'esperienza italiana è stato adottato un duplice approccio, (uso *soft* e uso *hard* di indicatori), per affrontare i problemi derivanti sia dall'incompletezza delle informazioni,

³³ Si veda il sito web del DPS all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp

che impedisce di tradurre gli obiettivi desiderati in indicatori verificabili, sia dalla indeterminazione del nesso causale fra interventi e obiettivi.

Un uso *soft* degli indicatori di contesto è stato adottato per gli obiettivi finali delle politiche quando entrambi i problemi erano molto rilevanti e non potevano essere superati. Diversi aspetti dello stesso fenomeno sono stati catturati da una varietà di indicatori che descrivono la multidimensionalità dello sviluppo regionale e aiutano a mettere a fuoco le politiche necessarie.

Un uso *hard* degli indicatori, cui sono legati premi e sanzioni, è stato adottato per obiettivi intermedi in termini di *institution building* – una condizione essenziale per l'efficace attuazione delle politiche regionali – quando era possibile affrontare entrambi i problemi con maggiore incisività. Mentre il problema dell'indeterminazione del nesso causale è stato affrontato associando risultati a responsabilità, questi indicatori di processo sono stati fortemente influenzati dal problema dell'incompletezza delle informazioni: è stato spesso difficile descrivere ex ante, in modo verificabile, gli obiettivi desiderati in termini di rafforzamento delle capacità istituzionali. Questo problema è stato affrontato stabilendo, sia prima che dopo la scelta dei *target*, dei meccanismi di rivelazione delle informazioni mediante un'efficace collaborazione fra principale e agenti.

Tre principali lezioni possono essere tratte dall'esperienza italiana.

Primo, la scelta tra l'uso *soft* e *hard* degli indicatori deve essere effettuata a seconda della verificabilità e della chiarezza dei legami causali tra azioni e obiettivi. La distinzione è fattibile e può condurre a un miglioramento nella definizione e attuazione della *policy*.

Secondo, il partenariato con tutti i soggetti interessati è determinante, in entrambi i casi, per migliorare l'efficacia degli indicatori e la qualità dei *target*, (specialmente nel caso di uso *soft*), e per ridurre l'incompletezza dell'informazione e il rischio di rinegoziazione (nel caso dell'uso *hard*).

Sebbene entrambe le esperienze analizzate in questo lavoro siano da considerarsi positive, finora quello che si è rivelato più efficace nel sollecitare i decisori è l'uso *hard* degli indicatori. Il dibattito politico, a livello nazionale e locale, non è stato ancora sufficientemente influenzato dall'uso *soft*; sono state insufficienti sia la comunicazione al pubblico sia la copertura da parte dei media e di conseguenza l'impatto del sistema di

indicatori si è rivelato inadeguato. Il rafforzamento del partenariato con i soggetti privati è pertanto necessario per migliorare l'efficacia di questo metodo.

Terzo, è possibile passare da un uso *soft* a un uso *hard* e tornare poi indietro a quello *soft*. L'uso *hard* degli indicatori si è dimostrato molto efficace sia nel fornire un incentivo nei confronti del livello politico, e soprattutto dei Presidenti delle regioni, sia per distinguere in modo netto i comportamenti positivi e negativi. Con questo sistema sono stati attribuiti circa 2,6 miliardi di euro e alcune amministrazioni hanno perso fino al 60 per cento delle loro potenziali risorse. Tuttavia esisteva il rischio, e non è stato completamente eliminato dal "meccanismo di rivelazione delle informazioni", di confondere adempimenti formali e situazioni di progresso sostanziale. E' stato, quindi, deciso di lanciare una nuova iniziativa per continuare a monitorare l'attuazione dei processi di riforma andando oltre gli obiettivi raggiunti con il meccanismo della riserva di premialità dando una forte visibilità a questi risultati tramite il sito web del DPS. In altre parole l'uso *hard* degli indicatori è stato trasformato in *soft* con l'obiettivo di monitorare gli avanzamenti successivi. I primi risultati di questa nuova iniziativa sono positivi.

Bibliografia

Anselmo I., Brezzi M., Raimondo L., e F. Utili (2003), *Making administrations accountable: the experience of the Italian performance reserve system*, presentato alla Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 26/27 Giugno, disponibile all'indirizzo

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/anselmo.doc

Aoki, M. (1994), *Monitoring Characteristics of the Main Bank System*, in M. Aoki e H. Patrick (a cura di), *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, Oxford University Press, UK.

Barca F. (2001), *Rethinking partnership in development policies: lessons from a European policy experiment*, presentato alla Conferenza "Exploring Policy Options for a New Rural America". Kansas City, USA, 30 aprile – 1 maggio.

Barca F. (2003), *Cooperation and Knowledge-pooling in Clusters: Designing Territorial Competitiveness Policies*, in "Cooperation, Networks and Institutions in Regional Innovation Systems", D. Fornahl and T. Brenner eds., Edward Elgar Publishing, UK.

Brezzi M., Raimondo L. e F. Utili (2004), *Competition and accountability in the 6 per cent performance reserve system in Italy*, presentato alla 6th Conference of the European Evaluation Society, Berlino, Germania, 30 settembre– 2 Ottobre.

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Ministero dell'Economia e Finanze, Delibera n.36 del 3 maggio 2002, disponibile all'indirizzo <http://www.cipecomitato.it>

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2000), Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006, approvato con Decisione della Commissione C(2000) 2050 del 1 agosto 2000.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2004 a), Rapporto Annuale del DPS 2003, Roma, Italia, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2004b), *Premi e sanzioni per le politiche di sviluppo: analisi dei meccanismi di premialità*, febbraio. Roma, Italia, disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it.

HM Treasury, Department for Trade and Industry, Office of the Deputy Prime Minister (2003), *A modern regional policy for the United Kingdom*, disponibile all'indirizzo www.dti.gov.uk/europe/consultation.pdf

OECD (2003), *Conclusions of High Level Meeting of the Territorial Development Policy Committee*, Martigny, Svizzera, 25-26 giugno 2003, disponibile all'indirizzo www.oecd.org

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**

Metodi, settembre – ottobre 2004

Allegati al n. 1

- Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
- Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003

2. **Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**

Analisi e studi, novembre - dicembre 2004

La pubblicazione è disponibile anche in lingua inglese.

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità

