

## **APPENDICE: INDICATORI E TARGET PER LA POLITICA REGIONALE UNITARIA PER IL 2007-2013**

### **1. Premessa**

Indicatori per la misurazione e l'osservazione nel tempo di fenomeni di interesse per le politiche (condizioni di contesto economico e sociale; livello e articolazione di servizi pubblici e privati; dotazione e utilizzo di capitale pubblico; etc.) sono ormai un corredo indispensabile per la programmazione a tutti i livelli con la finalità di meglio descrivere e precisare le trasformazioni e i cambiamenti che le politiche intendono produrre. Sulla base dell'esperienza del 2000-2006, si è confermata per il ciclo di programmazione 2007-2013 l'utilità di costruire, e alimentare nel tempo, una base dati organizzata contenente una batteria ampia di indicatori definiti a livello regionale come strumento di supporto sia all'orientamento delle azioni di *policy*, sia alla valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione pubblica. Gli indicatori si riferiscono, pertanto, alle criticità e potenzialità individuate nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Quadro) e alle connesse aree di intervento delle politiche regionali; descrivono il contesto in cui queste operano; individuano punti di forza e di debolezza dei territori coinvolti e aiutano a misurare in maniera multi-dimensionale lo stato e l'evoluzione dei territori e contribuiscono all'apprezzamento degli effetti degli interventi.

Inserire, per alcuni di questi indicatori, traguardi quantificati (*target*) cui mirare nell'arco del ciclo di programmazione è un passo importante per ridurre il grado di indeterminatezza delle politiche stesse, per aumentare il grado di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo decisionale e per definire una tensione verso il risultato che, se adeguatamente perseguita, può peraltro consentire di per sé di realizzare a valle "risultati" concreti. Per questi motivi, nel percorso di definizione del Quadro, si è ritenuto utile definire una strategia di incentivazione al miglioramento della qualità territoriale basata su espliciti obiettivi di servizio ai cittadini misurati attraverso indicatori predefiniti (cfr. par III.4) e avviare in particolare per il Mezzogiorno - dove si concentra oltre l'80 per cento delle risorse finanziarie - un percorso condiviso con gli attori responsabili per l'esame di indicatori pertinenti e fissazione di target a sostegno della focalizzazione della programmazione.

In quest'appendice si presentano gli indicatori per il QSN allo stato individuati come rilevanti e si segnalano anche i sottoinsiemi di indicatori per i quali è stata individuata l'opportunità di identificare traguardi misurabili: gli indicatori per gli "obiettivi di servizio" e gli indicatori per alcune aree di *policy* rilevanti per cui si è avviato il percorso per la definizione di target (per l'intero Mezzogiorno; per l'area Obiettivo "Convergenza" e, per un sottoinsieme più ridotto, per l'area Obiettivo "Competitività regionale e occupazione").

### **2. Indicatori per priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013**

Due principi generali hanno orientato la scelta di accompagnare le politiche del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 con un'informazione statistica a livello regionale: che gli indicatori riflettano temi rilevanti per la policy e siano di chiara interpretazione e che le fonti statistiche di riferimento siano stabili e affidabili.

Gli indicatori individuati assolvono a diverse funzioni e costituiscono uno strumento di osservazione di dimensioni rilevanti per la strategia. Essi, infatti, descrivono il contesto complessivo entro cui si muovono le politiche di coesione, ma offrono anche un collegamento, di diversa intensità, con le scelte strategiche del Quadro, e pertanto vengono qui presentati in una articolazione per Priorità strategica. Deve comunque essere considerato che, anche riflettendo aspetti di integrazione nella strategia, sussistono alcune naturali sovrapposizioni e possibilità

multiple di interpretare gli indicatori trasversalmente tra alcune Priorità<sup>292</sup>.

La base per gli indicatori ha origine nell'evoluzione della banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo avviata nel precedente ciclo di programmazione comunitaria e perfezionatasi nel tempo anche attraverso il supporto di una convenzione tra l'Istat e il DPS finanziata dal PON ATAS collegato al QCS OB.1 2000-2006. Questa banca dati – che viene periodicamente aggiornata – è consultabile al pubblico sul sito web dell'Istat<sup>293</sup>. Gli indicatori al momento selezionati per il 2007-2013 derivano in parte da una rifocalizzazione e riorganizzazione di quanto già contenuto nella corrente banca dati di indicatori regionali, sulla base dei contenuti del Quadro. In aggiunta a tale criterio, gli indicatori selezionati<sup>294</sup> tengono conto dell'opportunità: a) di considerare – anche per il livello regionale – indicatori omogenei a quelli utilizzati negli esercizi di coordinamento aperto delle politiche strutturali europee (largamente collegate alla cd. strategia di Lisbona) e b) di incrementare il numero di indicatori che misurino l'esistenza, erogazione e qualità di servizi, soprattutto in considerazione dell'accento che il Quadro pone sulla necessità di perseguire chiari obiettivi di servizio al territorio per promuovere percorsi di sviluppo.

Poiché l'insieme degli indicatori ha la duplice funzione di fornire informazione utile ad apprezzare l'evoluzione del contesto territoriale in cui il Programma opera ma anche a giudicare gli effetti del Programma congiuntamente ad altre analisi, essi costituiscono uno strumento utile sia per la programmazione, sia per la valutazione ex-ante e in itinere. E' opportuno sottolineare la necessaria cautela nell'utilizzo diretto di tali indicatori per valutazioni dei risultati degli interventi, considerando l'evidente legame indiretto tra interventi e dinamica degli indicatori regionali (in relazione sia alle aree interessate, sia all'influenza di fenomeni concomitanti).

La base dati presentata nelle “Tavole di osservazione” comprende al momento:

- 74 indicatori con valori per tutte le regioni e in serie storica che sono già disponibili nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo e quindi pubblicamente consultabili (sul sito dell'Istat, accessibile anche dal sito del DPS) e periodicamente aggiornati<sup>295</sup>;
- altri indicatori già individuati come rilevanti e per cui sono state già individuate fonti di produzione dell'informazione necessaria, ma che non sono ancora presenti nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo.

Alcuni temi rilevanti appaiono ancora troppo poco rappresentati nella batteria di indicatori regionali delle tavole di osservazione a causa, soprattutto, dell'indisponibilità di fonti statistiche adeguate per la costruzione di indicatori soddisfacenti e sufficientemente univoci nel messaggio (assenza di idonee rilevazioni o mancata utilizzazione sistematica di dati amministrativi potenzialmente disponibili). In alcuni casi, tuttavia, a ciò si associa una ancora non completa riflessione sulla natura degli indicatori più utili, soprattutto per fenomeni nuovi e/o di recente interesse per la policy. Le lacune principali riguardano i temi: dei trasporti e della mobilità (in particolare quella urbana), del cambiamento climatico (in particolare sulle emissioni regionali complessive di gas ad effetto serra), dei servizi alle imprese, della competitività, della capacità della

---

<sup>292</sup> Ad esempio, un indicatore sulla dotazione di ICT nelle Amministrazioni locali si può riferire sia agli interventi sulla società dell'informazione della Priorità 2, sia alla capacità delle stesse Amministrazioni di interesse per la Priorità 10. Analogamente un indicatore sull'inquinamento delle coste può riguardare interventi propri della Priorità 3 per il settore ambiente e fornire indicazioni sulla valorizzazione e l'attrattività turistica di alcuni territori in collegamento con la Priorità 5.

<sup>293</sup> <http://www.istat.it/ambiente/contexto/infoterr/azioneB.html>

<sup>294</sup> Si vedano nel successivo paragrafo 5 le “Tavole di Osservazione per Priorità del QSN di ambiti tematici rilevanti per la politica regionale 2007-2013”

<sup>295</sup> La banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo al momento disponibile sul sito dell'ISTAT è strutturata secondo gli Assi tematici del QCS Ob. 1 2000-2006, ma al suo interno è organizzata per ambiti settoriali, contiene informazioni per tutte le regioni italiane e la disaggregazione di genere (ove pertinente) degli indicatori.

Pubblica Amministrazione.<sup>296</sup>

Pertanto, in questi ambiti saranno avviate istruttorie per l'individuazione di adeguati indicatori statistici a livello regionale. In ragione degli esiti delle istruttorie, potranno prevedersi anche rilevazioni ad hoc e progetti di sfruttamento di dati esistenti (ma dispersi) da finanziare anche tramite il PON GAT che contribuirà comunque a sostenere l'evoluzione e il progressivo miglioramento dell'intera base dati.

Nell'immediato futuro la diffusione al pubblico dei valori degli indicatori (e l'inserimento di nuovi indicatori) avverrà comunque tramite la banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo con cui, essendo da tempo pubblicamente accessibile, numerosi utenti hanno ormai acquisito familiarità. Si noti che la banca dati contiene anche altri indicatori interessanti, nonché una maggiore articolazione degli stessi indicatori qui proposti per Priorità del Quadro (ad esempio la declinazione per genere, ove rilevante e disponibile nei dati). La medesima banca dati sarà poi progressivamente oggetto di aggiornamento e rivisitazione nella presentazione grafica e di consultazione per facilitarne la fruizione da parte degli utenti. Sul sito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013<sup>297</sup> saranno resi disponibili link utili per la consultazione e l'interpretazione degli indicatori.

### 3. Indicatori e target per gli obiettivi di servizio

Il Quadro contiene l'indicazione di quattro obiettivi finali della politica regionale, esplicitamente espressi in termini di servizio reso, in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese, nei quali si registra un grave svantaggio del Mezzogiorno. Per i quattro obiettivi strategici<sup>298</sup> sono selezionati undici indicatori statistici adeguati a misurare tali obiettivi in termini di disponibilità e qualità dei servizi offerti. Gli indicatori sono stati selezionati in modo da rappresentare un miglioramento percepibile e condiviso delle condizioni di vita dei cittadini, essere misurabili e poter identificare le responsabilità in capo ai diversi livelli di governo per l'ottenimento di risultati e la conseguente modifica desiderata nei valori degli indicatori.

La strategia unitaria per le politiche di sviluppo riconosce che il miglioramento dei servizi collettivi è un obiettivo di medio periodo che dipenderà fortemente anche dalle scelte della politica ordinaria di settore e regionale e da un definito quadro di compatibilità tra azione della politica ordinaria e politica aggiuntiva. Pertanto, per dare centralità a tali obiettivi, si è scelto di fissare target quantitativi da conseguire alla fine del prossimo periodo di programmazione (anno 2013), e di associare al raggiungimento di questi target un meccanismo di incentivazione che comprende un premio finanziario.

Nel caso degli indicatori relativi agli obiettivi di servizio, quindi, i valori target saranno esplicitati per ciascuna regione del Mezzogiorno e il raggiungimento di ciascun target garantirà un premio finanziario.

I valori target fissati saranno resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>) unitamente ad altra correlata documentazione, prima dell'avvio del meccanismo premiale. I *target* preliminari, aggregati per il Mezzogiorno e l'area "Convergenza" sono presentati – assieme alle corrispondenti *baseline* – nelle Tavole di

<sup>296</sup> In questi ambiti la riflessione teorica sui dati utili alla costruzione di indicatori pertinenti è avanzata in alcuni casi ad esempio, in tema di mobilità e trasporti e, in parte, anche di capacità delle Amministrazioni (sovente misurata in termini di tempistica per la realizzazione di opere pubbliche, di capacità di pianificazione, etc.). In altri, invece, è necessario approfondire anche concettualmente quali siano le variabili più idonee da considerare.

<sup>297</sup> <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

<sup>298</sup> Cfr. paragrafo III.4 "Servizi essenziali e obiettivi misurabili". Gli obiettivi strategici per i quali sono identificati indicatori misurabili di servizi resi ai cittadini sono quattro: (1) elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione; (2) aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; (3) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato; (4) tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

osservazione (vedi par. 5).

#### 4. Indicatori e target per aree di policy comuni

In aggiunta all'uso stringente dei target per gli indicatori collegati agli obiettivi di servizio è risultato opportuno definire un numero limitato di altri indicatori su cui definire target condivisi su altre aree unificanti dell'impegno strategico. Tali indicatori sono stati innanzitutto individuati per l'area del Mezzogiorno e della "Convergenza" (su cui è concentrato in modo significativo l'intervento della politica regionale).

Per l'area Mezzogiorno sono state identificate un numero limitato di "aree di *policy*" in cui gli orientamenti delle Regioni, in attuazione della strategia delineata nel Quadro, sono focalizzati in modo sufficientemente comune da poter dare a queste tematiche visibilità ulteriore definendo un target a fine periodo. Considerazioni analoghe valgono per l'attuazione della strategia che vede il coinvolgimento di Amministrazioni centrali.

La scelta degli obiettivi espliciti e la definizione dei target sono in corso e sono il risultato del lavoro di partenariato che ha coinvolto il DPS con gli uffici di Programmazione e i Nuclei di valutazione delle regioni del Mezzogiorno, e che ha contribuito a chiarire le conseguenze operative e il significato della scelta dei target, in simultaneità con le assegnazioni finanziarie alle tipologie di politiche. La definizione dei target avviene in concomitanza con una migliore specificazione della programmazione operativa (relativa al complesso delle risorse disponibili) in modo da consentire di identificare il più possibile le azioni e i luoghi su cui indirizzare gli interventi per una certa area di *policy* e conseguentemente definire gli indicatori più appropriati a cogliere tali aspetti. La definizione dei target avviene con tempistiche utili a consentire la loro funzione di supporto e orientamento dell'attuazione. Affinché gli indicatori di *policy* siano uno strumento di orientamento e di monitoraggio a supporto degli amministratori dei programmi e di responsabilità dei decisori, i relativi target devono essere definiti in modo tale da a) poter indirizzare i nuovi interventi con cui si concretizza la strategia (azioni e luoghi) e b) tenere conto di altre politiche in corso di attuazione che incidono sui medesimi fenomeni colti dagli indicatori. E' su questa base che lo sforzo di *policy* può essere rappresentato e quindi verificato *in itinere* attraverso la simulazione dei percorsi di evoluzione degli indicatori.

Nella maggior parte dei casi, i target per l'area Mezzogiorno e per l'area dell'Obiettivo "Convergenza" sono rappresentati come un intervallo con estremo inferiore (*ipotesi diretta*) dato dalla combinazione dei target espressi direttamente da ciascuna Regione coinvolta ed estremo superiore più ambizioso ma realistico (*ipotesi stimata*) dato da una stima operata dal coordinamento del gruppo di lavoro con la funzione di indirizzare la programmazione *in itinere*, in considerazione degli effetti positivi che possono derivare sia dagli interventi dei Programmi Nazionali per il Mezzogiorno, sia da una maggiore focalizzazione della *policy* in corso di attuazione e dal perfezionamento della programmazione unitaria. Per l'area obiettivo "Competitività regionale e occupazione", la minore dotazione finanziaria e la maggiore articolazione delle specifiche situazioni regionali ha suggerito di limitare l'esercizio di individuazione di target a pochi (due o tre) indicatori di rilevanza per la strategia di Lisbona che costituiscono un sottoinsieme degli indicatori individuati per l'area Obiettivo "Convergenza".

Entro il primo trimestre 2008, una volta che sarà perfezionata la programmazione complessiva anche in relazione alle risorse nazionali del FAS, si condurrà una verifica ed eventuale revisione dei *target* definiti nella prima fase per tutti gli indicatori già selezionati (si veda la colonna "Note" delle Tavole di osservazione, cfr. par.5), la definizione di ulteriori *target* per altri indicatori su cui si riterrà necessario focalizzare l'attenzione, inclusa la definizione dei *target* anche per l'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" e la definizione degli indicatori e *target* relativi alla Priorità 10. Inoltre, verrà quantificato, entro giugno 2008, il contributo del QSN 2007-2013 alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a livello nazionale.

I valori *target* definiti sono resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>) unitamente ad altra correlata documentazione. I *target* preliminari per il Mezzogiorno e l'area "Convergenza", sono presentati – assieme alle corrispondenti *baseline* – nelle Tavole di osservazione (vedi par. 5).

## 5. Tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Le seguenti "Tavole di Osservazione per Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 di ambiti tematici rilevanti per la politica regionale 2007-2013" contengono indicatori riconducibili alle dieci Priorità del Quadro con lo scopo di fornire elementi per un monitoraggio continuo delle disparità territoriali esistenti, dei fabbisogni e potenziali delle diverse aree.

Si riporta per ogni indicatore, con riferimento all'ultimo anno disponibile, il valore medio Italia, il valore degli aggregati territoriali Centro-Nord<sup>299</sup>, Mezzogiorno<sup>300</sup>, Obiettivo "Convergenza"<sup>301</sup> e Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"<sup>302</sup>, assieme a quello delle singole regioni e, laddove possibile, il valore medio UE (25) o UE (15) di fonte Eurostat.

Per facilitare l'interpretazione, viene inoltre indicata la direzione (riduzione o incremento) che rappresenta un miglioramento nell'evoluzione del fenomeno e a cui è diretto lo sforzo di *policy*.

Per ciascun indicatore viene riportata la definizione sintetica e la fonte, nonché l'indicazione della tavola con i valori in serie storica consultabili dalla *banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo* già in linea sul sito dell'ISTAT. Per gli indicatori non già presenti nella banca dati degli indicatori regionali per le politiche di sviluppo (che per comodità di lettura sono presentati con uno sfondo evidenziato) viene comunque riportata la fonte (già individuata) e i valori all'ultimo anno di riferimento (ove disponibili).

Tra gli indicatori presentati nelle tavole sono ricompresi anche quelli relativi agli obiettivi di servizio che sono oggetto di meccanismo di incentivazione (vedi par. 3) e quelli per le aree di *policy* di interesse comune per cui è in corso la definizione di un *target* (vedi par. 4). In questi casi – in cui all'indicatore sarà associato un valore *target* esposto sul sito del QSN - il campo note presenta un apposito segnalatore. Nei casi in cui sono disponibili *target* aggregati preliminari per l'area Mezzogiorno e l'area "Convergenza", essi sono presentati nelle ultime due colonne delle tavole. Gli aggiornamenti delle Tavole di Osservazione sono resi disponibili e diffusi sul sito del Quadro Strategico Nazionale (<http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>).

---

<sup>299</sup> L'aggregato Centro-Nord si riferisce a 10 regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, , Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio e alle due province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>300</sup> L'aggregato Mezzogiorno si riferisce alle seguenti 8 regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

<sup>301</sup> L'aggregato dell'Obiettivo "Convergenza" si riferisce alle quattro regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e alla Basilicata in regime di sostegno transitorio (phasing-out).

<sup>302</sup> L'aggregato dell'Obiettivo "Competitività regionale e occupazione" si riferisce alle due province autonome di Trento e di Bolzano, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise e alla Sardegna in regime di sostegno transitorio (phasing-in).