



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*

SISTEMA
CPT
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



**GOVERNANCE
E CAPACITÀ
ISTITUZIONALE
2014-2020**



I Progetti Comuni di Ricerca del Sistema Conti Pubblici Territoriali **Prove pratiche di utilizzo dei dati**

Premessa

a cura di Andrea Vecchia

Interventi

**a cura di Giuseppe Nobile, Stefania Falzi,
Rosa Cazzolla, Patrizia Lattarulo, Francesco Sassone**

Nucleo di Verifica e Controllo - NUVEC

**Area 3 “Monitoraggio dell’attuazione della politica di coesione
e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali”**

Via Sicilia, 162/c - 00187 Roma

mail: contipubbliciterritoriali@agenziacoesione.gov.it

I Progetti Comuni di Ricerca del Sistema Conti Pubblici Territoriali
Prove pratiche di utilizzo dei dati

Premessa

*a cura di **Andrea Vecchia***
pag. 3

**Progetto 1 - I dati CPT ai fini della redazione dei documenti regionali
di programmazione economica e finanziaria**
*a cura di **Giuseppe Nobile***
pag. 7

Progetto 2 - Analisi Settoriali supportate dai dati del Sistema CPT
Sotto-Progetto 2A - Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo
*a cura di **Stefania Falzi***
pag. 14

Progetto 2 - Analisi Settoriali supportate dai dati del Sistema CPT
Sotto-Progetto 2B - Mobilità e Altri trasporti
*a cura di **Rosa Cazzolla***
pag. 22

**Progetto 3 - Analisi delle criticità delle procedure connesse
alla realizzazione delle opere pubbliche**
*a cura di **Patrizia Lattarulo***
pag. 25

Programma Borse di studio CPT
*a cura di **Francesco Sassone***
pag. 29



I PROGETTI COMUNI DI RICERCA DEL SISTEMA CONTI PUBBLICI TERRITORIALI PROVE PRATICHE DI UTILIZZO DEI DATI

Premessa

ANDREA VECCHIA¹

La riunione plenaria dei Nuclei regionali del Sistema dei Conti pubblici Territoriali è l'occasione per riflettere anche sulla fruibilità e sull'utilizzo dei dati che produciamo.

Nel corso del 2019 abbiamo lanciato tre Progetti Comuni di Ricerca di particolare rilievo per le attività dei Nuclei, tre progetti finalizzati a incrementare gli strumenti a disposizione del nostro sistema per irrobustirne le capacità di analisi e di ricerca. Il potenziale conoscitivo dei Conti Pubblici Territoriali è alimentato da un costante impegno per garantire l'efficienza del ciclo produttivo del dato, la sua qualità e l'aggiornamento delle relative metodologie di lavoro. Scorre accanto a questa primaria attività un parallelo esercizio di *scouting* sulle ampie potenzialità di utilizzo dei dati per una migliore comprensione dei fenomeni e una più consapevole implementazione delle attività degli enti preposti alla spesa. Avvicinare il mondo dei dati al mondo delle attività della Pubblica Amministrazione rappresenta a mio avviso una missione importante nel perseguimento della quale trarrà beneficio la qualità di entrambi.

Con l'intento di individuare i potenziali casi di utilizzo dei dati abbiamo condotto un sondaggio sui fabbisogni conoscitivi interni alle Regioni a fronte dei quali i dati e le analisi dei dati CPT potessero concorrere a dare qualche risposta.

La collocazione dei Nuclei all'interno delle proprie Regioni è variamente distribuita all'interno di strutture che vanno dalla programmazione, al bilancio e incrociano competenze a loro volta riscontrabili in altri uffici, da quelli statistici fino a quelli settoriali. La particolarità dei Nuclei CPT è quella di caratterizzarsi per una attività di produzione originale del dato che al tempo stesso è di rilievo regionale e nazionale. Nei diversi contesti istituzionali all'interno dei quali i Nuclei si collocano, questi possono portare una esperienza precipua che ciascuno può facilmente posizionare accanto alle altre fonti di dati per farne sintesi e su di esse creare valore conoscitivo utile per le politiche pubbliche.

¹Agenzia per la Coesione Territoriale, Coordinatore Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) Area 3 "Monitoraggio dell'attuazione delle politiche di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali".

Il ventaglio di possibilità di lettura che il fenomeno oggetto di rilevazione ci offre - le entrate e le spese pubbliche consolidate e regionalizzate - è tale che assieme abbiamo facilmente individuato tre campi di analisi e “di scavo” sui quali concentrarci per offrire ai colleghi preposti all’attuazione delle politiche pubbliche e ai decisori di tali politiche un servizio conoscitivo che abbiamo ritenuto essere di loro diretto interesse.

Il primo progetto si concentra sul contributo dei dati alla elaborazione dei documenti di programmazione. Tutti gli enti pubblici sono oramai chiamati a sostanziare le proprie scelte in un sistema di programmazione delle risorse e delle attività degli uffici che deve nutrirsi dei dati di contesto nazionale e territoriale e dei dati sulle attività dell’ente. L’allocazione delle risorse fra le varie politiche pubbliche richiede all’ente di dotarsi di una capacità conoscitiva derivante non solo dalla disponibilità dei dati ma anche da una loro elaborazione finalizzata a meglio comprendere l’evoluzione dei fenomeni oggetto delle attività dell’ente pubblico.

Ad una sistematica rilevazione dei documenti di programmazione delle Regioni e delle Province autonome seguirà una raccolta degli indicatori di contesto utili per comprenderne le possibili correlazioni, affrontando di seguito il mondo dei modelli previsivi propedeutici alla valutazione di impatto delle politiche.

Il progetto del secondo gruppo di lavoro risponde al fabbisogno di quella che abbiamo definito “spremitura” dei dati a partire da quelli prodotti per ciascuno dei settori di riferimento dei CPT. I dati sono sempre disponibili ma affinare la capacità di lettura dei medesimi da parte dei Nuclei è stato il punto di partenza per intraprendere il cammino di ricerca sui primi due settori oggetto di analisi, quello dell’istruzione e quello dei trasporti, cogliendo le sensibilità di alcuni Nuclei che vi hanno maturato una qualche esperienza e coltivato aspettative di approfondimento. Il focus che sarà effettuato sulla analisi della spesa settoriale finanziata con i fondi della politica per la coesione territoriale rappresenta una sperimentazione di particolare interesse per il contesto istituzionale nel quale ci collochiamo in quanto consentirà di affinare la conoscenza in vista del nuovo ciclo settennale di programmazione dei fondi.

Infine, l’attenzione alla spesa in conto capitale ha suscitato un interesse immediato sia per i contenuti che per il metodo di lavoro. Con il terzo progetto infatti viene affrontato l’annoso problema degli investimenti pubblici, stretto fra l’incudine della quantità di fondi e il martello dei tempi di realizzazione: un dilemma storico intramontabile sul mare delle necessità di infrastrutture nel nostro Paese. I dati macro sulle risorse sono sovrabbondanti, le analisi non vengono mai meno, difficile entrare più a fondo, scavare non solo nei dati ma anche nella realtà. Qui il connubio fra l’esperienza maturata e il desiderio di approfondimento ha fatto convergere i contenuti del progetto sulla analisi delle esperienze dei diretti interessati, i colleghi nominati Responsabili Unici del Procedimento: i testimoni privilegiati delle procedure che presidiano gli investimenti pubblici nel nostro Paese.



Questi primi tre progetti comuni di ricerca sono stati quindi impostati con una particolare attenzione alla divulgazione dei metodi e dei contenuti in modo che la strumentazione che viene posta sui tavoli dei gruppi di lavoro possa essere poi facilmente diffusa anche ai Nuclei non coinvolti sui singoli progetti. Abbiamo inteso così suscitare una qualche economia di scala alla luce dell'intendimento di diffondere le conoscenze che via via si acquisiscono nel corso dei lavori.

In questo senso i casi di studio che verranno affrontati da ciascun gruppo di lavoro prestando particolare attenzione alle esigenze di approfondimento presentate da ciascun Nucleo con riferimento alle proprie Regioni (nella qualità sia di enti che di territori) rappresenteranno a loro volta un esempio per tutti di potenzialità disponibili ad essere replicate in seguito da altri. Queste dinamiche di lavoro che tengono assieme le istanze di ciascun Nucleo con il fine di rafforzare la Rete nel suo complesso è il carattere distintivo che abbiamo voluto dare ai lavori che si stanno dispiegando nel corso di questi mesi di proficua attività.

Da ultimo, l'investimento compiuto anche nel quarto progetto, che vede la valorizzazione delle iniziative già in corso rivolte al mondo accademico nelle persone degli studenti e dei ricercatori che beneficiano del nostro accompagnamento, si lega allo spirito di scambio reciproco di esperienze. Abbiamo un grande patrimonio di conoscenze che si sviluppa all'interno delle Università grazie al contributo dei Conti Pubblici Territoriali; è questa l'occasione per farlo emergere, alimentarlo e condurlo verso la creazione di maggiore valore possibile sia per tutti noi che, in particolare, per i giovani coinvolti. A presto ci daremo appuntamento con i professori e gli studenti.

Le attività che abbiamo promosso stanno assorbendo una grande quantità di lavoro, sia nostro che di tutti i colleghi coinvolti nei gruppi di lavoro. Il contributo che stanno dando i professionisti esterni coinvolti è di estremo interesse per noi e sta suscitando un sincero interesse anche da parte loro, requisito che ritengo sempre fondamentale per elevare la qualità del lavoro. Così sono convinto che lo spirito e la tensione che stiamo mettendo in questi progetti è tale che arriveremo alla fine potendo prefigurare sin d'ora un buon esito di tutti i progetti che abbiamo avviato. È con tale convinzione che passo volentieri la parola a Giuseppe Nobile, Stefania Falzi, Rosa Cazzolla e Patrizia Lattarulo per illustrare a tutti i contenuti dei progetti e i passi fatti finora².

² Il presente lavoro è frutto della registrazione, e successiva trascrizione, degli interventi effettuati durante l'incontro plenario dell'11 dicembre 2019.



Progetto 1 - I dati CPT ai fini della redazione dei documenti regionali di programmazione economica e finanziaria

GIUSEPPE NOBILE³

Il mio intervento parte da quanto esposto dall'Assessore al Bilancio della Regione Lazio, che ha richiamato molto dei temi che intendiamo affrontare con questo progetto, e da alcune idee che sono maturate nell'esperienza della Regione Sicilia, condivise con la rete dei Nuclei nel corso di un seminario di alcuni mesi fa, fra le quali emerge la questione della redazione del Documento di Economia e Finanza Regionali (DEFR) e di come ciascuna regione decide di strutturarne. Ricordo che in precedenza il documento era indicato con l'acronimo DPEF, e quindi conteneva anche elementi relativi alla programmazione, poi soppressi, non a caso, se si vuole insinuare che la programmazione non sembra interessare l'Unione Europea. Il cambio di nome, infatti, può essere indicativo di un retro pensiero. Per fortuna con il D.Lgs. 118/2011 il principio della programmazione è stato chiaramente definito e se sembrava, quindi, uscito dalla porta, è poi rientrato dalla finestra come concetto molto importante. È forse la prima volta che ci viene consegnata per legge la definizione di un principio generale che nella realtà ha avuto diverse formulazioni e applicazioni: questa volta è adattato a tutte le amministrazioni, quindi abbiamo a che fare con il "principio" della programmazione.

I Conti Pubblici Territoriali come c'entrano con tutto questo? Sappiamo che possono fornire un supporto importante alla programmazione economico-finanziaria, però sappiamo anche che non hanno ancora un'ampia ed omogenea diffusione perché ciascuna Regione applica le indicazioni dell'allegato 4.1 al predetto D.Lgs. 118/2011 in modo diverso, elaborando anche documenti di economia e finanza che rispondono a particolari esigenze.

Quindi non c'è una procedura standard e sia la contestualizzazione dei dati economici, sia l'uso eventuale della banca dati CPT, sia le procedure attraverso cui si definiscono le previsioni economiche, danno luogo a situazioni diverse: a volte addirittura le procedure non sono presenti, altre volte sono presenti ma sono diverse le une dalle altre.

Di conseguenza, che cosa intendiamo fare con il Progetto 1? L'obiettivo è individuare delle metodologie, delle buone pratiche, che consentano sia la lettura dei contesti economici in cui agisce la programmazione, sia l'elaborazione delle metodologie di previsione per quei contesti (per i quali non sono disponibili dati recentissimi sulla situazione macroeconomica e ancora meno previsioni triennali o quadriennali, o comunque per quello che è l'arco temporale del documento), sia lo sviluppo delle proprie previsioni e una possibile evoluzione delle politiche che ciascuna regione applica. Quindi, individuazione di metodologie, di buone pratiche e comprensione di come all'interno di queste procedure possa giocare un ruolo

³ Componente del Nucleo CPT Regione Sicilia, referente Progetto comune di ricerca 1.

importante l'uso della banca dati CPT. I due versanti sono, da una parte, le politiche di offerta, dall'altra, le politiche di domanda. Nel dettaglio, indagare come gli interventi sui sistemi produttivi regionali, gli interventi programmati a qualsiasi livello della *governance*, possano impattare sull'economia locale e il ritorno dell'applicazione di queste politiche sulla situazione di finanza pubblica regionale, infine, l'interazione fra queste cose. Riguardo al punto di vista della domanda, ovvero come le politiche possono essere di sostegno alla spesa di famiglie e imprese, stamattina nel mio precedente intervento citavo la questione del reddito di cittadinanza o altre politiche di questo tipo che possono giocare un loro ruolo e prefigurare nei nostri documenti di economia e finanza l'evoluzione e gli scenari possibili.

Su queste motivazioni alla base del progetto abbiamo iniziato a lavorare. Le regioni coinvolte sono Sicilia, Puglia, Campania, Sardegna, Liguria, Toscana, Umbria, Basilicata e Molise e le fasi che abbiamo individuato sono elencate di seguito, determinate a seguito di ricognizione a partire dagli specifici *background* di applicazione.

La prima fase è la ricognizione, a partire dagli specifici contesti di applicazione, del principio di programmazione in tutti i DEFR. La storia della programmazione è diversa in ogni regione, in merito ho trovato molto utile lo studio elaborato dal Centro Studi della Puglia (IPRES), già condiviso all'interno del nostro gruppo: mi sono ricordato di tante cose di cui avevo perso memoria, ad esempio, in che modo nelle regioni si è definito il principio di programmazione? Come si è arrivati ad applicarlo? Questo è anche un utile momento di riflessione, se volete storica, sulla realtà di ciascuna regione. Quindi analisi delle metodologie di elaborazione per il DEFR, adottate in ciascuna regione, e soprattutto verifica della funzionalità della struttura adottata, rispetto alla finalità del documento. È importante anche definire il punto di partenza e se ci sono già delle criticità individuate dalle regioni stesse sul modo in cui finora si è realizzato il documento.

La seconda fase dovrebbe essere incentrata sull'utilizzo dei dati CPT all'interno dei documenti di programmazione regionale, anche con riferimento alla loro contestualizzazione, ad esempio affiancandoli agli indicatori fisici, finanziari o economici per vedere l'impatto delle politiche, anche in serie storica, visto che disponiamo di una serie storica dei dati CPT molto lunga, e analizzare il riscontro dei contesti sociali economici di riferimento. Su questo è disponibile un primo lavoro, che andrà sviluppato, preparato dalla regione Campania (poco fa ho citato l'esempio di IPRES che ha lavorato sulla storia della programmazione) che ha prodotto un primo set di indicatori, già utilizzati nell'elaborazione dei propri DEFR, e prime ipotesi per affiancare questi indicatori alle grandezze dei CPT.

La fase successiva riguarderà i Focus sulle esperienze di analisi di impatto delle politiche e/o sui metodi di previsione economica adottati per la stesura dei DEFR, anche attraverso la costruzione e l'utilizzo di modelli. Sarà necessaria una ricognizione per capire quali regioni hanno sperimentato l'uso di modelli e per



quali finalità sono stati utilizzati, e per identificare quali sono i punti di forza, i punti di debolezza, le criticità e quant'altro delle esperienze maturate.

Prevediamo anche un Focus dedicato alle esperienze di uso dei dati CPT per i controlli interni e per la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Infine, è previsto un rapporto finale. Le cinque attività sopra descritte dovranno essere pubblicate in un documento in cui si rende conto dell'attività svolta, si effettua una valutazione generale delle procedure, si evidenziano le buone pratiche e metodi innovativi, con riferimento alle esigenze riscontrate.

Le fasi sopra descritte sono evidenziate nel cronoprogramma (cfr. Figura 4) dove abbiamo riportato in verde le fasi già realizzate e in giallo quelle da realizzare entro il 2020. Oggi, ovviamente, ci troviamo alla fase iniziale di elaborazione del progetto per la quale abbiamo attivato incontri, confronti, e per quanto ci riguarda, ad esempio, abbiamo individuato un soggetto esterno che ci supporterà per una parte essenziale del lavoro che svolgeremo (il nostro è un ufficio piccolo e non possiamo fare tutto, anche questo rientra nell'uso ottimale delle risorse anche finanziarie di cui disponiamo). Nel cronoprogramma in verde abbiamo descritto anche il lavoro fatto da IPRES su quanto accennato sopra, a proposito della storia della programmazione regionale, e che comunque si svilupperà ancora nei mesi prossimi, come indicato nella seconda riga. Si prosegue con l'indicazione delle altre fasi, ovvero l'analisi delle metodologie di elaborazione, il riscontro della loro funzionalità all'interno rispetto alla finalità del documento. Inoltre, abbiamo indicato una parte, anche questa in verde, che riguarda proprio il lavoro che è stato svolto dalla regione Campania, relativo alla batteria di indicatori che possono essere presi per contestualizzare gli effetti dei flussi finanziari descritti dai Conti Pubblici Territoriali.

Per quanto riguarda la parte sui Focus regionali, ancora tutta da realizzare, si prevede anche una rassegna sulle esperienze realizzate e la descrizione del percorso intrapreso da ciascuna regione nell'ambito di ciascuna esperienza. Lo stesso metodo descrittivo viene utilizzato anche per la parte relativa ai controlli interni. Infine, le ultime righe del cronoprogramma, che prevediamo si realizzeranno verso la fine del 2020, riguardano la redazione del rapporto finale. Le parti che ho appena descritto diventano altrettanti punti di un indice provvisorio (cfr. Figura 5) che, riepilogando brevemente, è composto da cinque sezioni principali:

1. descrizione dei DEFR;
2. utilizzo dei dati CPT;
3. analisi di impatto delle politiche e metodi di previsione;
4. utilizzo dei CPT per i controlli interni;
5. conclusioni e descrizione buone pratiche.

Rispetto a questa griglia e all'impostazione del lavoro appena descritta, alcune regioni hanno richiesto dei sottoprodotti: ad esempio, la Toscana ha espresso l'esigenza di lavorare alla strumentazione di analisi su scala regionale con un rapporto illustrativo degli strumenti di programmazione. Riferisco quanto riportato in elenco tra le richieste formulate ed è probabile che nei prossimi mesi alcune di queste subiranno variazioni.

Proseguendo, l'Umbria ha espresso l'esigenza di un quadro finanziario per missioni, in collegamento con le sezioni dei CPT. La Campania, invece, ha più che altro manifestato l'esigenza di omogeneizzazione i dati contabili per l'analisi dei fondi strutturali e la Puglia ha chiesto di elaborare un Focus sui documenti di programmazione settoriale della Regione. Per quanto riguarda l'analisi d'impatto, la Liguria chiede di elaborare una sorta di linee guida per l'armonizzazione dei dati CPT nella matrice di contabilità territoriale; la Toscana vuole realizzare un conto satellite della pubblica amministrazione; l'Umbria guarda ad un modello multisettoriale comprensivo di banche dati; la Sardegna pensa a un'analisi SWOT del progetto CPT; la Campania punterebbe a un metodo di elaborazione econometrica dei dati provenienti dal Sistema CPT.

L'ultima sezione è dedicata all'utilizzo dei CPT per il controllo interno (cfr. Figura 6) ma vi segnalo che la Basilicata non è più coinvolta in questa attività ma è inserita nella parte riguardante l'architettura di base dei documenti di programmazione e viene sostituita dall'Umbria, che è interessata invece ai controlli interni.

Le istituzioni e i soggetti esterni coinvolti nelle attività sono elencati accanto alle regioni e alle sezioni di interesse. Anche la parte relativa ai controlli interni prevede il coinvolgimento delle Università regionali, che sono state già contattate dalle regioni interessate.

Come detto, questo è uno schema provvisorio che ovviamente subirà evoluzioni ma per il quale siamo tutti impegnati a inviare il proprio contributo.



Figura 1

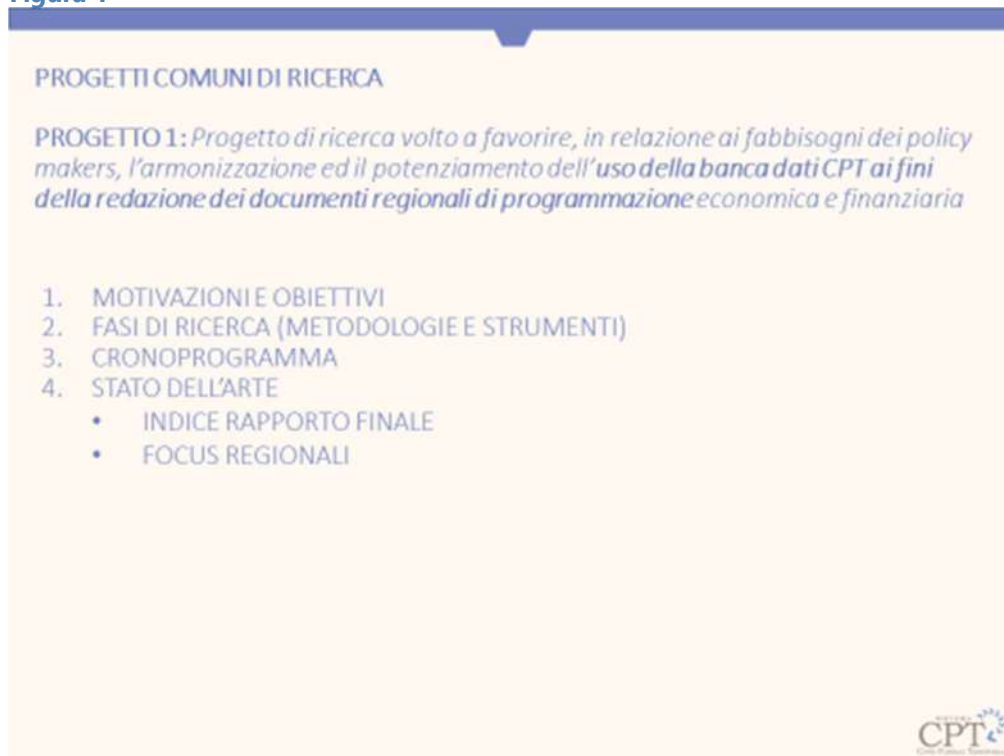


Figura 2

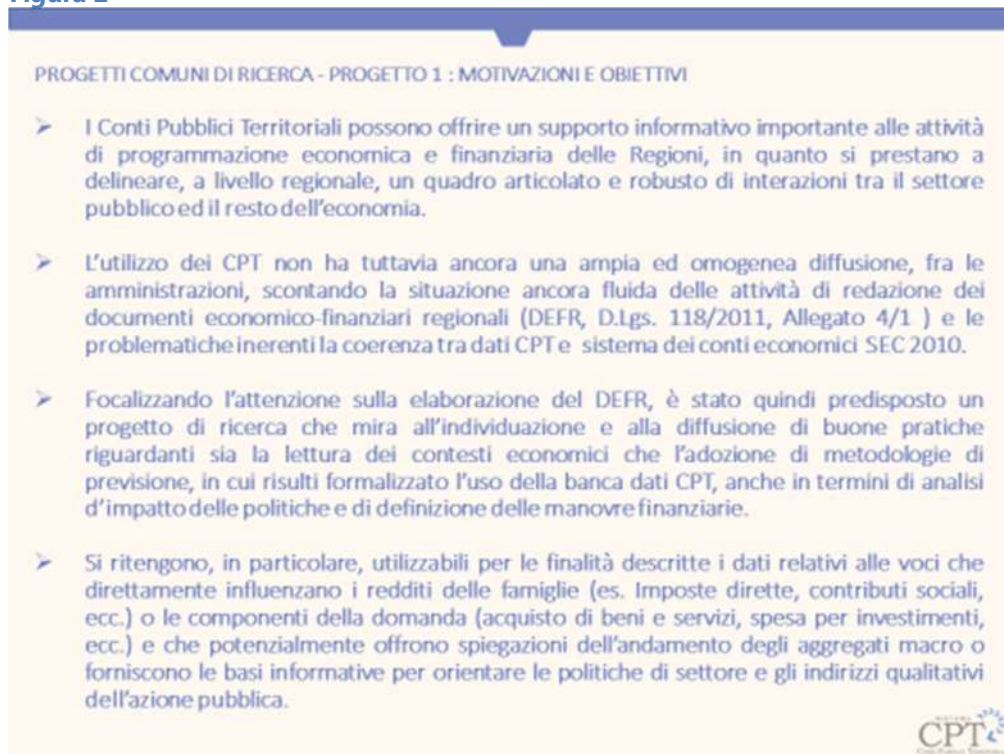


Figura 3

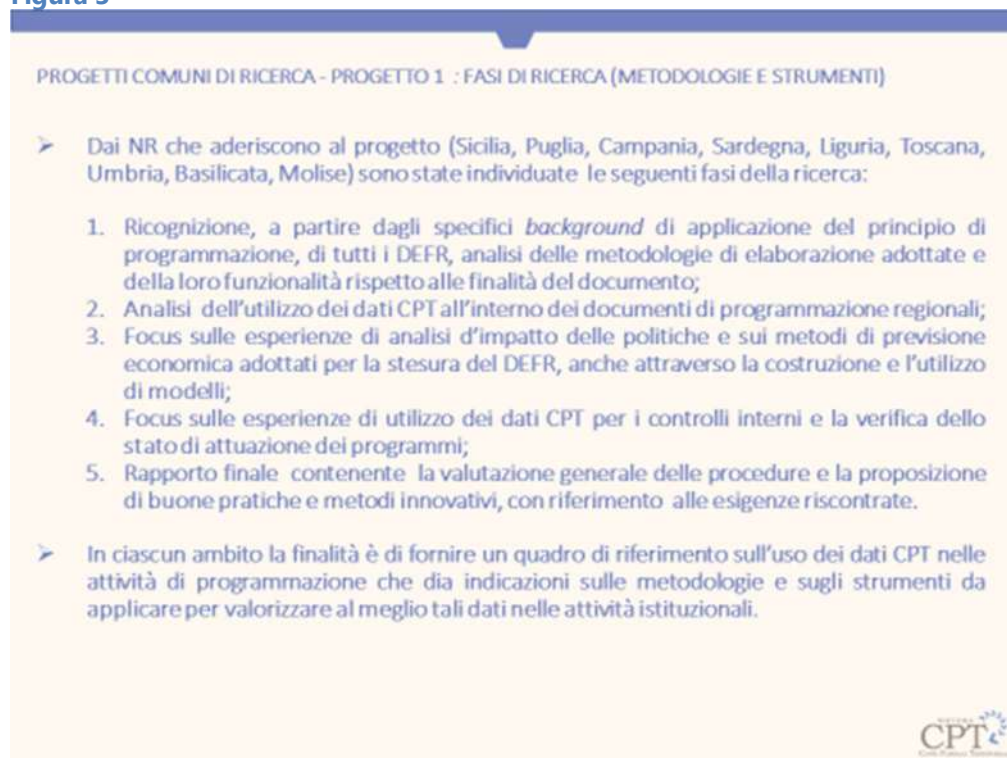


Figura 4

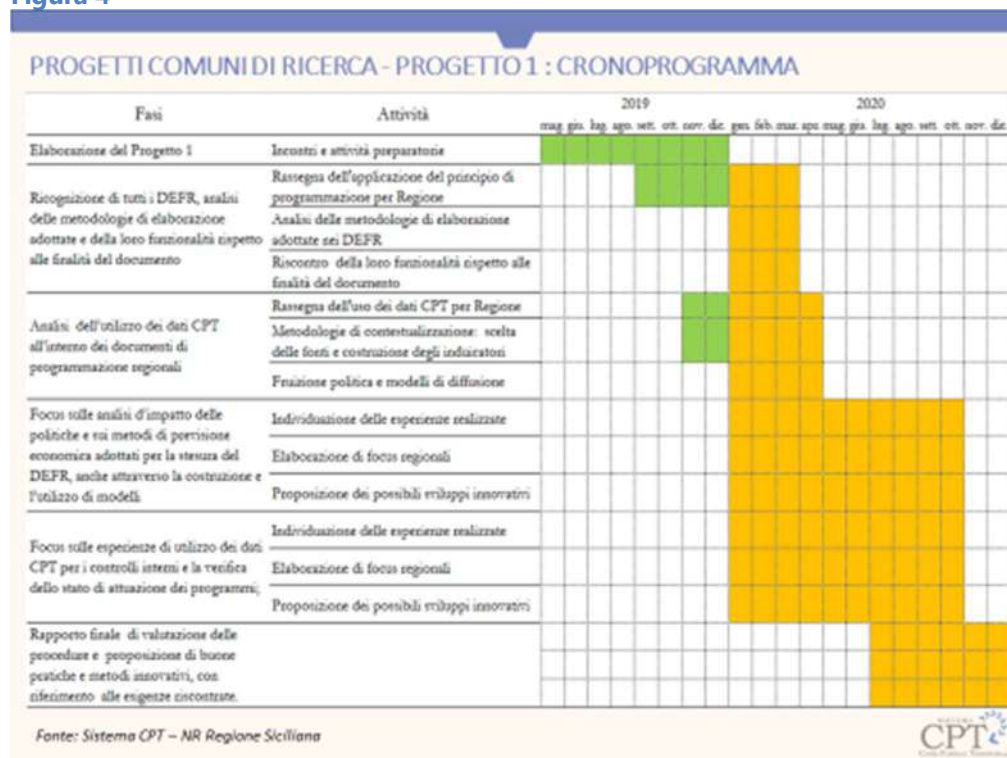




Figura 5

PROGETTI COMUNI DI RICERCA - PROGETTO 1 : STATO DELL'ARTE – INDICE RAPPORTO FINALE

➤ Con riferimento al diagramma, nell'attuale stato del confronto fra i NR partecipanti si sono espletate le attività relative alle fasi iniziali (in verde nella slide precedente). La successione delle attività, come prima indicate, prefigura invece l'indice del Rapporto Finale.

	Introduzione
I	I Documenti di Economia e Finanza delle Regioni e P.A. , analisi e funzioni
1.1	L'applicazione del principio di programmazione per Regione
1.2	Analisi delle metodologie di elaborazione adottate nei DEFR
1.3	La funzionalità dei modelli adottati rispetto alle finalità del documento
II	L'utilizzo dei dati CPT all'interno dei documenti di programmazione regionali
2.1	Rassegna per Regione
2.2	Metodologie di contestualizzazione: scelta delle fonti e costruzione degli indicatori
2.3	Fruizione politica e modelli di diffusione
III	L'analisi d'impatto delle politiche e i metodi di previsione economica nella stesura del DEFR
3.1	Le esperienze realizzate: una visione generale
3.2	I focus regionali
3.3	Gli sviluppi innovativi
IV	L'utilizzo dei dati CPT per i controlli interni e la verifica dello stato di attuazione dei programmi
4.1	Le esperienze realizzate: una visione generale
4.2	I focus regionali
4.3	Gli sviluppi innovativi
V	Conclusioni

CPT
Consorzio di Promozione Territoriale

Figura 6

PROGETTI COMUNI DI RICERCA - PROGETTO 1: STATO DELL'ARTE – FOCUS REGIONALI

➤ Alcuni output sono previsti, nel quadro del Focus regionali, in riscontro a specifiche esigenze delle regioni:

Tema	Regione	Sotto prodotti specifici regionali	Istituzioni che si prevede di coinvolgere
L'architettura di base dei documenti di programmazione	Toscana	La strumentazione di analisi a scala regionale. Rapporto illustrativo degli strumenti di programmazione	IPRES - Istituto Pugliese di Ricerche Economico Sociali; IRPET; IFEL Campania; Prometeia
	Umbria	Quadro finanziario per missioni, in collegamento con i settori CPT. Schema semplificato di DEFR che utilizza i dati CPT	
	Campania	Omogeneizzazione dei dati contabili per l'analisi degli effetti dei Fondi Strutturali	
	Puglia	Focus sui documenti di programmazione settoriale della Regione	
Analisi di impatto delle politiche economico-finanziarie	Liguria	Linee guida per l'armonizzazione dei dati CPT nelle matrici di contabilità territoriale	IPRES - Istituto Pugliese di Ricerche Economico Sociali; IRPET; IFEL Campania; Prometeia
	Toscana	Conto satellite della PA	
	Umbria	Modello econometrico multisettoriale, comprensivo di banche dati.	
	Sardegna	Analisi swot del progetto cpt	
	Campania	Sistema di raccolta ed elaborazione econometrica dei dati provenienti dal Sistema CPT	
Utilizzo dei CPT nei controlli interni	Basilicata	Rapporto sulla finanza locale (indicatori di efficienza e di efficacia declinati anche per genere)	Università
	Molise	Modello univoco per l'analisi d'impatto delle politiche	Università

Le richieste formulate, tuttora in via di definizione, sono raggruppate nelle tre tematiche indicate

CPT
Consorzio di Promozione Territoriale

Progetto 2 - Analisi Settoriali supportate dai dati del Sistema CPT

Sotto-Progetto 2A - Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo

STEFANIA FALZI⁴

Il Progetto 2 è articolato in due Sotto-Progetti:

- 1) il Sotto-Progetto 2A sulle analisi settoriali in materia di Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo;
- 2) il Sotto-Progetto 2B sulle analisi settoriali in materia di Trasporti e viabilità.

Per quanto riguarda il Sotto-Progetto 2A, per garantire la costruzione di un quadro informativo affidabile, il Gruppo di lavoro si propone, nei tre settori di interesse (Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo), una serie di obiettivi significativi quali:

- Indagare sulla dinamica di spesa nei settori, attraverso analisi di confronto che sono state già avviate a livello di tutte le regioni;
- Valutare la presenza di soggetti esterni che possono operare nei settori oggetto di interesse;
- Analizzare l'efficienza della spesa e delle strutture di interesse, *in primis* scolastiche e universitarie, ai fini di valutare quella che è la *performance* del sistema;
- Spiegare il fenomeno della dispersione scolastica e universitaria, e quindi cercare di indagare quello che è il fenomeno della cosiddetta “fuga dei cervelli” nonché il costo della correlazione con le possibilità occupazionali dei laureati;
- Quantificare quelle che sono le risorse per l'istruzione, messe a disposizione oltre che dagli strumenti di programmazione comunitaria da quelli di derivazione nazionale, quali *in primis* il Fondo di Sviluppo e Coesione, oppure anche altre risorse al di fuori della spesa ordinaria, quindi aggiuntive, per comprendere il miglioramento della qualità dell'istruzione.

In sostanza, in questo Sotto-Progetto sono in corso quattro approfondimenti settoriali seguiti dalle quattro regioni partecipanti al progetto 2: Liguria, Piemonte, Veneto e Sardegna.

Le attività del Sotto-Progetto in esame vengono svolte nell'ottica di perseguire la finalità generale dei progetti comuni di ricerca, avviati con lo scopo principale di pervenire ad una metodologia condivisa di lavoro, di ricerca, di analisi che consenta di mantenere sempre forte e viva l'operatività dei Gruppi di Lavoro,

⁴ Componente del Nucleo CPT Regione Liguria, referente Progetti comuni di ricerca 2, Sotto-Progetto 2A.



l'inter-collaborazione tra i Nuclei Regionali e la messa a disposizione di ogni metodo di ricerca ed analisi e la condivisione con l'intera Rete del Sistema CPT. Quando si parla di condivisione di metodi si include anche tutto quello che è già stato effettuato fino a questo momento, proprio con il fine ultimo di apportare alla Rete valore aggiunto, in termini di casi specifici di studio e di ricerca, da utilizzare anche successivamente come metodi per approfondire ulteriori studi sempre nell'ambito dei tre stessi settori anzidetti (Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo) ma anche per potenziali altri studi e analisi nell'ambito dell'intero universo dei settori interessati.

In altri termini, ben venga tutto quanto possa arricchire il prodotto della Rete in termini di supporto informativo e conoscitivo, proprio per sostenere le decisioni e le scelte per orientare le esigenze programmatiche degli Enti territoriali; è questo il valore del lavoro comune della Rete ovvero più ci si coordina e si lavora insieme, più si riescono a mettere in comune percorsi e metodologie di lavoro e si perseguono risultati in qualche modo già condivisi e anche validati.

Per quanto attiene alle fasi di ricerca del Sotto-Progetto, queste sono previste negli approfondimenti e sono sostanzialmente quattro.

Con riferimento all'approfondimento seguito dalle Regioni Liguria e Sardegna, i Gruppi di lavoro hanno iniziato a sviluppare un'analisi statistica descrittiva dei dati di spesa pubblica consolidata basata, tra gli altri, su confronti interregionali. Tale analisi è in corso di estensione anche all'analisi della spesa non consolidata, che sarà sviluppata in particolare dai colleghi della Regione Sardegna in un secondo approfondimento rivolto ad indagare la tipologia di soggetti che finanziano effettivamente la spesa (Amministrazione Regionale o altri Enti appartenenti al comparto delle Amministrazioni Locali piuttosto che a quello statale).

Pertanto, la prima tipologia di indagine è diretta ad analizzare quello che è il livello di efficienza della spesa, mentre la seconda mira ad analizzare ed indagare effettivamente quanto il dato non consolidato consente di valutare le scelte di *policy* delle amministrazioni.

Un terzo approfondimento, avviato dai colleghi della Regione Sardegna (ovviamente nell'*iter* ci sarà poi anche una collaborazione tra le quattro Regioni coinvolte nel Sotto-Progetto), riguarda un'analisi di efficienza della spesa ed un'analisi di *performance* delle strutture scolastiche e universitarie.

Un quarto approfondimento, avviato dai colleghi dell'IRES Piemonte e in corso di prosecuzione con la collaborazione del Gruppo di Lavoro della Liguria, riguarda il tema dell'addizionalità delle risorse aggiuntive nella spesa dei singoli settori.

Per questi ultimi due approfondimenti si dispone di una metodologia ancora a sé stante, nel senso che si è proceduto ad una ricostruzione di flussi economici e finanziari per tipologie di progetti, individuate a partire da quelli che sono i vari attori coinvolti nel processo di erogazione delle risorse. Ovviamente sarà poi effettuata un'integrazione di questi flussi così individuati all'interno della cornice

dei CPT. Il fine ultimo è quello di confrontare le due banche dati, con verifiche specifiche di tipo descrittivo e comparativo che verranno opportunamente effettuate dai colleghi di IRES Piemonte.

Con riferimento al cronoprogramma delle attività, questo è stato ripartito in tre periodi fondamentali.

Il primo periodo, che si è completato nel mese di dicembre 2019, riguarda tutte quelle attività di elaborazione della spesa consolidata che proseguiranno e che si prevede di terminare all'incirca nel mese di febbraio 2020.

Per il primo approfondimento citato, i Gruppi di lavoro delle Regioni Liguria e Sardegna hanno proceduto a raccogliere tutte le basi informative disponibili e le fonti che a corredo dei CPT possono costituire lo scenario di riferimento proprio per l'analisi di tipo più contestuale.

Per l'approfondimento sul tema dell'addizionalità si è provveduto a costruire la banca dati sui fondi UE per l'istruzione, di fonte Open Coesione, e tutte quelle che sono le analisi, annesse all'individuazione dei flussi informativi sempre della medesima fonte, con ricognizione anche di tutte quelle basi amministrative già esistenti integrative del dato di riferimento presso le Regioni Piemonte e Liguria. Queste prime verifiche sono state effettuate direttamente presso le strutture regionali che rappresentano le Autorità di gestione nei settori di interesse (istruzione e formazione).

Il secondo periodo, che rappresenta quello un po' più sostanzioso e sostanziale e che interesserà l'arco temporale compreso tra gennaio e maggio 2020, vedrà la prosecuzione dell'analisi della spesa del dato di tipo consolidato e la sua estensione spesa non consolidata, con la costruzione e l'analisi anche di indicatori di contesto socio-economico.

Sempre in questa seconda fase si procederà poi ad un'analisi di carotaggio dei dati regionali nell'ambito dei Focus regionali che terminerà all'incirca nel mese di maggio 2020, mentre, con riferimento all'approfondimento sul tema dell'aggiuntività, sarà effettuata a tutte le regioni l'applicazione della metodologia per allocare le risorse comunitarie e nazionali inizialmente avviata e applicata alla Regione Piemonte.

Seguirà una terza ed ultima fase, al momento declinata da giugno a settembre 2020 (in base ad eventuali sfasamenti temporali che si dovessero verificare per alcune parti di attività della seconda fase), relativa alla produzione della reportistica varia sui risultati raggiunti in ciascuno degli approfondimenti sviluppati.

Con riferimento allo stato dell'arte dei lavori, secondo le preziose indicazioni suggerite dai colleghi dell'Unità Tecnica Centrale (UTC), si è provveduto ad abbozzare un Indice di quello che costituirà il Rapporto finale, articolato in tre distinti capitoli.



Il primo capitolo verterà sull'analisi della spesa, da descrivere e sviluppare con riferimento al contesto regionale ed alle politiche del settore di riferimento.

Un secondo capitolo presenterà tre tipologie di analisi di indicatori di contesto. La prima analisi sarà effettuata su indicatori di contesto socio-economico, costruiti sulla base dell'attività di raccolta svolta da parte degli uffici regionali competenti di Liguria e Sardegna di fonti dati in materia di istruzione, formazione, ricerca e sviluppo a corredo della fonte dati CPT da impiegare a supporto della *policy* e della programmazione regionale. La seconda, svolta dai colleghi della Sardegna, sarà un'analisi dinamica sviluppata attraverso l'impiego di metodologie dirette a rilevare il nesso di causa-effetto tra le variabili finanziarie e quelle di contesto a partire dai dati esaminati nella prima analisi; la terza analisi di contesto, che sarà sviluppata dal Gruppo di lavoro del Piemonte, sarà correlata al tema dell'aggiuntività delle risorse.

Il Rapporto sarà concluso con un terzo capitolo sui Focus regionali, che costituiscono quelli che sono stati definiti i carotaggi regionali, ossia il *corpus* su cui si forgeranno in misura più significativa le peculiarità di ciascuna regione.

In particolare, secondo quanto già esposto, i colleghi di Liguria e Piemonte collaboreranno per quantificare l'addizionalità delle risorse su scala settoriale regionale, con l'obiettivo finale di comprendere gli effetti delle politiche di coesione nella materia degli investimenti; i colleghi della Sardegna si concentreranno su un'analisi della spesa per l'istruzione universitaria e investimenti in ricerca che confluirà in un'analisi di efficienza delle università, proprio per la valutazione finale delle performance delle università italiane, e utilizzerà a tal fine una metodologia particolare con apposita costruzione di funzione di produzione, che condurrà sicuramente a sviluppi e risultati molto interessanti; infine, il Nucleo CPT del Veneto si dedicherà in maniera quasi esclusiva ad un approfondimento sulle specificità del sistema formativo regionale incentrato su un'analisi di quanto origina dai risultati delle materie dell'educazione secondaria superiore, dell'educazione da 0 a 6 anni delle scuole materne e della formazione professionale (quest'ultimo approfondimento è stato avviato un po' più tardi rispetto agli altri, per cui i colleghi del Veneto avranno modo di aggiornarci con maggiori dettagli sugli sviluppi del lavoro nei prossimi mesi).

Figura 1

PROGETTO 2 - SOTTOPROGETTO A «ANALISI SETTORIALI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO»

MOTIVAZIONI E OBIETTIVI

La costruzione di un quadro informativo affidabile e la corretta allocazione delle risorse per l'Istruzione e per il sistema educativo pubblico nelle Regioni è un prerequisito fondamentale per raggiungere obiettivi di efficienza, qualità e equità dell'educazione erogata dal nostro sistema scolastico e universitario e per consentire l'analisi, la programmazione e la valutazione degli effetti degli interventi.

Nell'ambito delle analisi settoriali in materia di Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo il Gruppo di Lavoro si prefigge i seguenti obiettivi:

1. Indagare sullo stato e sulla dinamica della spesa nei settori Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo attraverso analisi di confronto territoriale e disamine del percorso evolutivo nel tempo;
2. Valutare il processo di esternalizzazione nel settore (presenza di soggetti terzi operanti nel settore);
3. Analizzare l'efficienza della spesa e delle diverse strutture (scolastiche e universitarie) in termini di performance;
4. Contribuire a spiegare il fenomeno della «dispersione scolastica e universitaria» nell'ottica di migliorare le possibilità occupazionali dei giovani laureati al fine di evitare o ridurre al minimo il fenomeno della fuga dei cervelli?
5. Misurare a quanto ammontano le risorse per l'istruzione messe a disposizione dagli strumenti della programmazione comunitaria (e in particolare dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)) e da strumenti differenti aggiuntivi rispetto alla spesa ordinaria al fine di incrementare la qualità del sistema di istruzione e formazione.




Figura 2

PROGETTO 2 - SOTTOPROGETTO A «ANALISI SETTORIALI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO»

MOTIVAZIONI E OBIETTIVI

Le attività di analisi svolte nell'ambito del Sotto-Progetto A consentendo di:

- ✓ indagare ed analizzare le possibilità di utilizzo dei dati CPT da impiegare insieme ad altre fonti di dati per la costruzione delle politiche pubbliche nell'ottica più generale dei Progetti Comuni di Ricerca;
- ✓ mantenere costante l'interlocuzione e la collaborazione tra i Nuclei Regionali aderenti al Progetto 2;
- ✓ favorire la messa a disposizione e condivisione a livello di intera Rete CPT delle elaborazioni già svolte nonché delle metodologie di analisi e ricerca impiegate (estrazione, raccolta, elaborazione dati, ecc.) e delle fonti regionali e basi informative già disponibili

1) apporteranno un significativo valore aggiunto alle attività di Rete svolte da parte dei Nuclei Regionali, consistente nella migliore valorizzazione dei dati prodotti dalla Rete medesima e delle relative potenzialità informative;

2) potranno essere utilizzate quali strumento di analisi-base utile per lo sviluppo di nuovi percorsi di ricerca e/o di focus regionali specifici nell'ambito dei medesimi settori di intervento oggetto di studio (istruzione, formazione, ricerca e sviluppo) e di nuovi ulteriori ambiti settoriali.






Figura 3

PROGETTO 2 - SOTTOPROGETTO A «ANALISI SETTORIALI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO»

FASI DI RICERCA (METODOLOGIE E STRUMENTI)

- ✓ **Analisi statistica descrittiva dei dati di spesa consolidati** nei settori Istruzione, Formazione, Ricerca e Sviluppo (solo per sistema universitario) con confronto tra le Regioni nel tempo e scomposizione per tipologia di soggetti erogatori. Il dato consolidato per Ente / livello di governo che effettua la spesa è utile per analizzare il livello di efficienza
- ✓ **Analisi statistica descrittiva dei dati di spesa non consolidati** per indagare la tipologia di soggetti che finanziano effettivamente la spesa (Amministrazione Regionale o altri Enti appartenenti al comparto delle Amministrazioni Locali piuttosto che a quello Statale). Il dato non consolidato consente di indagare e valutare le scelte di policy delle varie Amministrazioni
- ✓ **Analisi di efficienza della spesa e analisi di performance delle strutture scolastiche e universitarie** mediante la metodologia della funzione di produzione
- ✓ **Metodologia per l'addizionalità**: ricostruzione dei flussi economici e finanziari per tipologie di progetto individuate a partire dalla partecipazione dei differenti attori all'interno del processo di erogazione. Integrazione dei flussi così individuati secondo uno schema standardizzato all'interno dei conti pubblici territoriali. Verifiche di coerenza ed analisi descrittive e comparative.




Figura 4

PROGETTO 2 - SOTTOPROGETTO A «ANALISI SETTORIALI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO»

CRONOPROGRAMMA E LINEE DI ATTIVITA'

Settembre - Dicembre 2019:

- ✓ Elaborazione dati di spesa consolidata di fonte CPT. Analisi andamento di spesa nel tempo e raffronti territoriali;
- ✓ Raccolta basi dati e fonti informative regionali di rilevanza settoriale per l'analisi di contesto a corredo dei dati CPT;
- ✓ Costruzione banca dati sui fondi UE per l'istruzione proveniente dalla fonte Open Coesione;
- ✓ Analisi metodologica dei flussi di informazione di fonte CPT e RGS-Igrue per ricognizione criticità connesse al confronto tra poste di bilancio degli Enti della PA e dati RGS-Igrue;
- ✓ Ricognizione presso le strutture regionali competenti in materia di istruzione, formazione e lavoro e le Autorità di Gestione per la verifica della disponibilità di basi dati amministrative integrative del dataset di riferimento.

Gennaio - Maggio 2020:

- ✓ Elaborazione dati di spesa consolidata di fonte CPT. Analisi andamento di spesa nel tempo e raffronti territoriali (gennaio-febbraio);
- ✓ Elaborazione dati dei dati di spesa non consolidata di fonte CPT. Analisi andamento di spesa nel tempo e raffronti territoriali (gennaio-febbraio);
- ✓ Analisi indicatori di contesto socioeconomico di rilevanza settoriale (gennaio-aprile);
- ✓ Analisi di carotaggio dei dati regionali nell'ambito dei focus regionali (marzo-maggio);
- ✓ Identificazione e applicazione alle Regioni metodologia per allocazione risorse UE, da cofinanziamento nazionale e subnazionale sui fondi UE e risorse FSC per l'istruzione all'interno della cornice informativa CPT (gennaio-aprile);
- ✓ Descrizione risultati 2007/2018 e controllo aggiuntività della spesa per istruzione da fondi UE o FSC (maggio-giugno)

Giugno - Settembre 2020:

- ✓ Produzione di reportistica con evidenza dei risultati raggiunti a livello interregionale.




Figura 5

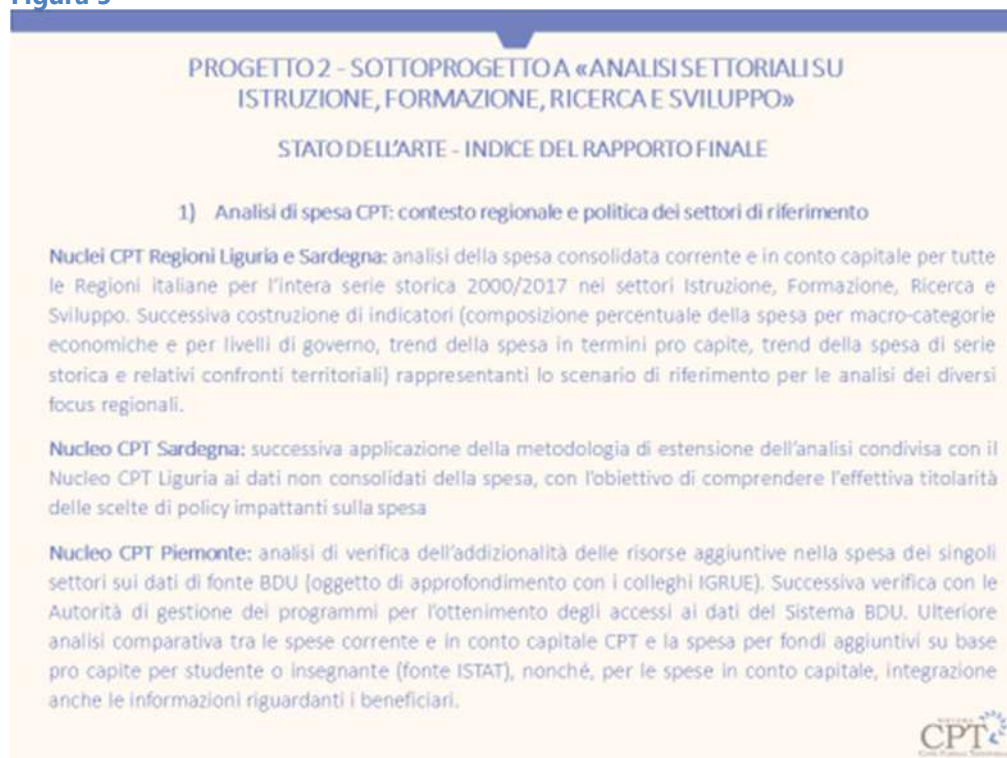


Figura 6

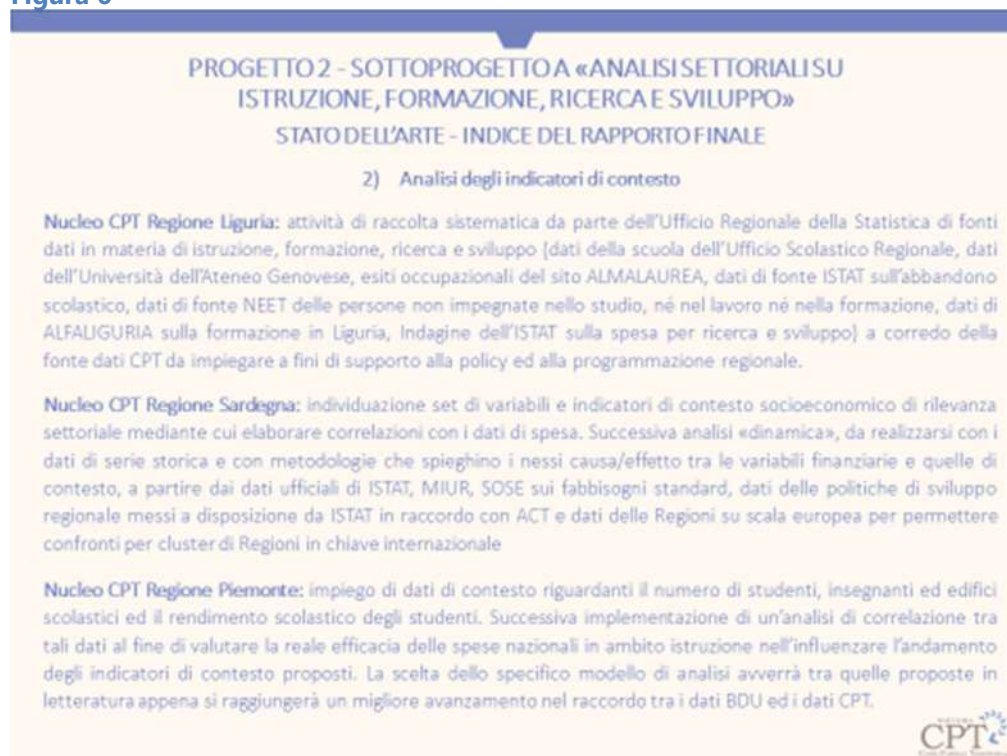





Figura 7

**PROGETTO 2 - SOTTOPROGETTO A «ANALISI SETTORIALI SU
ISTRUZIONE, FORMAZIONE, RICERCA E SVILUPPO»**

STATO DELL'ARTE - INDICE DEL RAPPORTO FINALE

3) Focus Regionali

- ❖ **Nuclei CPT Regioni Liguria e Piemonte:** approfondimento riguardante la quantificazione dell'addizionalità delle risorse su scala settoriale e regionale e la comprensione degli effetti delle politiche di coesione sul settore in termini di investimenti. Implementazione del confronto per ogni Regione italiana al fine di meglio cogliere i divari nelle spese pro capite tra regioni
- ❖ **Nucleo CPT Regione Veneto:** approfondimento sulle specificità del sistema formativo regionale (Educazione secondaria superiore, Educazione 0-6 anni scuole materne, Formazione professionale) con un focus dedicato da svolgersi nei primi mesi dell'anno 2020.
- ❖ **Nucleo CPT Regione Sardegna:** analisi della Spesa per istruzione universitaria e investimenti in ricerca e sviluppo di tipo accademico per confluire in un'analisi di efficienza delle Università italiane, con l'obiettivo di analizzare la performance delle Università italiane attraverso la metodologia di apposita funzione di produzione (in cui si indagherà come i due output - numero di laureati e qualità della ricerca accademica - sono condizionati dall'andamento della spesa pubblica per istruzione e ricerca e sviluppo e dalle le diverse tipologie di entrate (FONTE CPT), altre variabili di contesto come il personale docente e non docente (FONTE MIUR), grado di soddisfazione degli studenti universitari (Fonte Almalaurea), grado di competenza di base degli studenti (fonte INVALSI), contesto socioeconomico di riferimento (PIL pro capite, tasso di occupazione/disoccupazione) (FONTE ISTAT)).



Progetto 2 - Analisi Settoriali supportate dai dati del Sistema CPT

Sotto-Progetto 2B - Mobilità e Altri trasporti

ROSA CAZZOLLA⁵

Le Regioni partecipanti al Sotto-Progetto 2B sono Basilicata, Campania, Lazio, Lombardia e Puglia.

Prima di entrare nel vivo della ricerca e dell'analisi condotta, dei criteri, delle metodologie adottate nel presente lavoro, vorrei porre l'attenzione sull'idea del progetto, da che cosa nasce, quali sono gli obiettivi e le attività da svolgere per conseguirli. Il progetto comune di ricerca nasce dalla volontà di creare un'attività a valore aggiunto per i tutti i Nuclei regionali che lavorano insieme, secondo una tabella di marcia fissata in un crono programma condiviso, e che svolgono un complesso di attività correlate al fine di conseguire il medesimo obiettivo, ossia quello di fornire a tutta la rete metodi di analisi e strumenti che possono essere utilizzati ulteriormente e implementati e potenziati da tutti gli enti regionali per i propri fabbisogni.

A questo proposito, mi piace utilizzare il termine “progettazione partecipata”, intesa come lo sviluppo di rapporti di collaborazione tra soggetti che appartengono a realtà diverse, quindi che, pur operando in contesti territoriali completamente diversi tra di loro, sono accomunati dallo stesso obiettivo che è quello di valorizzare ed implementare strumenti di analisi e strumenti di programmazione, che possono essere sviluppati ulteriormente e modulati nel tempo, a seconda delle esigenze manifestate da ciascun territorio; pertanto, elemento fondamentale per il lavoro progettuale svolto è la cooperazione tra i diversi Nuclei.

Il progetto di ricerca relativo all'analisi settoriale nei macrosettori “altri trasporti” e “viabilità” si propone di valutare la sostenibilità economica-finanziaria degli interventi effettuati in questi settori, attraverso l'elaborazione di una serie di indicatori che ci diano la possibilità di analizzare costi benefici e costi efficacia al fine di migliorare e rafforzare le conoscenze dei *policy-makers* nello svolgimento delle attività di programmazione.

Il lavoro progettuale è incentrato non solo sull'analisi della distribuzione della spesa pubblica nel settore trasporti, ed in particolare della spesa in conto capitale, ma anche sulle sue interazioni con altri settori delle attività economiche, quale ad esempio quello del turismo, e sull'analisi delle politiche tariffarie.

L'individuazione del tema dell'attività progettuale non è casuale ma è il frutto di incontri e della condivisione dell'idea di ricerca con le altre strutture regionali coinvolte nel settore dei trasporti che hanno esposto le suddette necessità

⁵ Componente del Nucleo CPT Regione Puglia, referente Progetti comuni di ricerca 2, Sotto-Progetto 2B.



conoscitive al fine di supportare adeguatamente l'implementazione della politica dei trasporti a livello regionale. Nello specifico è stato coinvolto il Dipartimento di Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche, Ecologia e Paesaggio, principalmente coinvolto nello sviluppo del progetto di ricerca in oggetto.

Lo sviluppo del progetto si articola in diverse fasi, come da cronoprogramma condiviso tra i Nuclei aderenti allo stesso

La prima fase del progetto è stata l'individuazione del gruppo di lavoro, con il quale abbiamo poi condiviso le finalità e gli obiettivi. La fase successiva ha riguardato la raccolta e sistematizzazione dei dati già esistenti a livello regionale nella banca dati CPT; in questa fase, di cosiddetto "carotaggio", sono stati estratti dalla banca dati a disposizione il maggior numero possibile delle informazioni che sono state raccolte, elaborate ed esposte in diverse tabelle; i dati, riportati nelle tabelle, analizzano la distribuzione della spesa pubblica nel settore della PA e del settore Extra PA, facendo riferimento sia all'ultima annualità rilasciata, il 2017, sia alla serie storica 2000-2017.

Successivamente, ciascun Nucleo, attraverso anche il supporto, mediante convenzioni, di enti universitari di ricerca esterna, potrà sviluppare ed ulteriormente approfondire determinate specifiche tematiche, legate al settore trasporti, sempre con riferimento alle esigenze dei vari Dipartimenti interessati alle stesse; ciò comporterà anche la necessità di integrare i dati dei CPT con altri dati di provenienza di altra fonte, fra le quali principalmente Istat e Ministero Infrastrutture e Trasporti. Le attività progettuali ovviamente sono anche oggetto di condivisione tra i diversi Nuclei e per questo periodicamente sono organizzati degli incontri, momenti di condivisione non soltanto sui risultati raggiunti, ma anche sulle finalità e sugli obiettivi prefissati.

Le risultanze di questo progetto saranno raggruppate in un report finale; sarà stilato un rapporto di valutazione e i progetti saranno condivisi con tutti gli altri Nuclei, anche quelli non aderenti al progetto e quindi con tutta la rete; si prevedono anche iniziative di comunicazione (seminari, workshop, partecipazione a convegni). Questo consentirà di mettere a disposizione di chiunque dei veri e propri strumenti di lavoro e di programmazione.

Come già detto, in via preliminare, ciascun Nucleo ha provveduto alla ricognizione, raccolta e sistematizzazione dei dati CPT esistenti a livello regionale; successivamente, nelle varie fasi del progetto, ogni Nucleo ha impostato e sviluppato proprie analisi, presentate e condivise nelle diverse riunioni con i Nuclei aderenti al progetto, in base ad esigenze conoscitive che sono maturate ovviamente in ciascun contesto territoriale.

In regione Puglia intendiamo impostare, testare e sviluppare un modello di valutazione di tipo dinamico moltiplicatore che ci darà la possibilità di stimare l'impatto della spesa corrente e della spesa in conto capitale sui vari settori di attività economica, e quindi di stimare l'efficacia e l'efficienza attraverso la costruzione di indicatori di produttività e di misurare anche azioni di sostenibilità.

Insieme, poi, alla regione Lazio e alla regione Campania, abbiamo proposto come macro-tema quello della politica tariffaria, intesa come strumento di politica economica che mira ad allocare in maniera efficace ed efficiente le risorse disponibili in ciascun contesto territoriale, in un'ottica di sostenibilità e di efficacia, tenendo conto ovviamente delle esigenze e dei fabbisogni degli utenti fruitori dei servizi offerti.

La Regione Lombardia invece intende effettuare - dall'analisi e dalla valutazione sul comparto dei trasporti che viene realizzato dalla Direzione regionale delle infrastrutture e della mobilità e sulla base anche dei dati rilevati dai bilanci delle aziende che percepiscono contributi pubblici, in virtù dei contratti di servizio - un Focus sulle diverse modalità di erogazione del servizio, e quindi secondo una logica di sussidiarietà, sia dal punto di vista pubblico, sia anche su servizio privato.

La regione Basilicata, invece, intende effettuare un'analisi della spesa pubblica per i trasporti, sempre corredandola ad altri settori di attività economica, verificando l'andamento della spesa dei trasporti nei comuni del territorio per identificare e verificare se ci sono delle differenze sistematiche nei comportamenti di spesa tra i diversi comuni, sia quelli estrattivi sia quelli non estrattivi.



Progetto 3 - Analisi delle criticità delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche

PATRIZIA LATTARULO⁶

Gli investimenti pubblici sono oggi al centro del dibattito sul ritardo economico del nostro Paese e sulla lenta uscita dalla crisi.

Gli investimenti, tanto pubblici quanto privati, vengono riconosciuti come un fondamentale fattore di crescita e competitività. Nel corso dell'ultimo decennio, la crisi economica e i vincoli di finanza pubblica hanno penalizzato questa voce di spesa, determinando una delle principali criticità per la ripresa del Paese.

In questo lavoro indagheremo le cause che hanno fino ad oggi impedito o limitato l'attivazione di nuovi progetti infrastrutturali e il mantenimento e l'arricchimento del patrimonio pubblico, con particolare attenzione alle criticità e inefficienze che penalizzano la realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese. Osserveremo le diverse fasi delle opere pubbliche: programmazione, affidamento ed esecuzione. Cercheremo di cogliere le possibili cause di inefficienza: incapacità progettuale, vincoli di finanza pubblica, disponibilità di risorse finanziarie e umane, incertezza e volubilità del quadro normativo. Guarderemo ai diversi soggetti attori di questo sistema: enti locali, grandi operatori, imprese.

Tempi lunghi e alti costi caratterizzano in modo strutturale i lavori pubblici del nostro Paese, cercheremo di analizzarne le possibili cause e proporre possibili *policy*.

Il gruppo di ricerca è composto dai Nuclei di tre regioni: Lazio, Liguria e Toscana, in collaborazione con i relativi Istituti di ricerca regionali, dove presenti (Liguria Ricerche, per la Liguria e IRPET, per la Toscana).

LAZIO (Regione)	LIGURIA (Regione e Liguria Ricerche)	TOSCANA (Regione e IRPET)
Patrizia Schifano	Gian Lorenzo Boracchia	Agnese Parrini
Marco Defalco	Enrico Iarossi	Patrizia Lattarulo
Massimo Bruschi	Simona Villa	Claudia Ferretti
	Luca Gandullia	Giuseppe F. Gori
	Stefania Falzi	
	Germana Dellepiane	

Per far emergere i possibili spazi di intervento in ambito di lavori pubblici, si farà ricorso a metodi quali-quantitativi.

L'analisi qualitativa, coordinata dalla Regione Liguria in collaborazione con Liguria Ricerche, si baserà su interviste a testimoni privilegiati, studi di caso e indagine

⁶ Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (IRPET).

diretta rivolta agli operatori del settore. Tutte queste fasi sono attualmente in corso, compresa l'elaborazione del questionario.

L'analisi quantitativa si baserà sulle diverse banche dati disponibili, comprese quelle dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. In particolare, la regione Lazio farà riferimento ai Patti per lo sviluppo e al POR FESR del Lazio. La regione Liguria utilizzerà il sistema di monitoraggio della propria regione. L'IRPET baserà la propria analisi sui dati di bilancio delle amministrazioni, tanto la spesa in conto capitale dei Certificati di conto consuntivo, quanto i dati di cassa di fonte SIOPE. A questi si aggiungerà l'archivio dei contratti pubblici ed eventuali altre che ci possono essere rese disponibili.

Relativamente al Cronoprogramma, possiamo fare riferimento alla distinzione fra analisi qualitativa e quantitativa:

Analisi qualitativa: Le interviste ai testimoni privilegiati sono in fase avanzata. La stesura dei casi di studio è in corso. È in corso di predisposizione anche il questionario di rilevazione.

In particolare, il Nucleo della Liguria ha selezionato come interlocutore privilegiato il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) della regione e il Sistema Portuale del Mar Ligure occidentale. L'IRPET ha intervistato i responsabili delle infrastrutture di trasporto della Regione Toscana (caso di studio strada di grande comunicazione); il comune di Firenze (tranvia); il comune di Prato (recupero teatro Pecci); il comune di Empoli (impianto scolastico); il comune di Bibbiena (impianto scolastico). La regione Lazio ha già avuto contatti, sempre in ambito di trasporti, con Astral SpA. Lazio strade e con la Direzione regionale dei lavori pubblici del Lazio. L'Agenzia per la Coesione ha già avuto contatti sul tema della salute.

Una volta messo a punto il questionario, si tratterà di definire il metodo di somministrazione più adeguato e il target degli intervistati.

Analisi quantitativa: A dicembre 2019 è stata presentata una prima analisi dei problemi e delle prospettive degli investimenti pubblici, con particolare attenzione alla scala locale (Presentazione del Rapporto sulla Finanza Territoriale 2019, Agenzia per la Coesione Territoriale, 10 dicembre 2019). La raccolta delle banche dati, la sistematizzazione e la prima analisi sono previste per luglio 2020. I rapporti di ricerca saranno consegnati a dicembre 2020.



Figura 1

PROGETTI COMUNI DI RICERCA

PROGETTO 3: Progetto di ricerca volto ad esaminare i principali profili di criticità ed inefficienza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche, attraverso approcci quali-quantitativi

1. MOTIVAZIONI E OBIETTIVI
2. FASI DI RICERCA (METODOLOGIE E STRUMENTI)
3. CRONOPROGRAMMA
4. STATO DELL'ARTE
 - INDICE RAPPORTO FINALE
 - FOCUS REGIONALI

Responsabile gruppo di lavoro Regione Toscana – Irpet
Componenti: Regione Lazio; Regione Liguria -Liguria Ricerche; Regione Toscana -Irpet

LAZIO (regione lazio)	LIGURIA (regione Liguria e Liguria Ricerche)	TOSCANA (regione Toscana e Irpet)
Patrizia Schifano	Gian Lorenzo Boracchia	Agnese Parrini
Marco Defalco	Enrico Iarossi	Patrizia Lattarulo
Massimo Bruschi	Simona Villa	Claudia Ferretti
	Luca Gandullia	Giuseppe F. Gori
	Stefania Falzi	
	Germana Dellepiane	

Figura 2

PROGETTI COMUNI DI RICERCA - PROGETTO 3

MOTIVAZIONI E OBIETTIVI

GLI INVESTIMENTI PUBBLICI SONO OGGI AL CENTRO DEL DIBATTITO SUL RITARDO ECONOMICO DEL NOSTRO PAESE E SULLA LENTA USCITA DALLA CRISI

Gli investimenti, tanto pubblici che privati, vengono riconosciuti come un fondamentale fattore di crescita e competitività. Nel corso dell'ultimo decennio, la crisi economica e i vincoli di finanza pubblica hanno penalizzato questa voce di spesa, determinando una delle principali criticità per la ripresa del Paese.

- In questo lavoro ci interrogheremo sulle cause che hanno fino ad oggi impedito o limitato l'attivazione di nuovi progetti infrastrutturali e il mantenimento e l'arricchimento del patrimonio pubblico, con particolare attenzione alle criticità e inefficienze che penalizzano la realizzazione delle opere pubbliche nel nostro Paese.
- Si guarderà alle diverse fasi delle opere pubbliche: programmazione, affidamento ed esecuzione; si cercherà di cogliere le possibili cause di inefficienza: incapacità progettuale, vincoli di finanza pubblica, disponibilità di risorse finanziarie e umane, incertezza e volubilità del quadro normativo ... ; si guarderà ai diversi soggetti attori di questo sistema: enti locali, grandi operatori, imprese.

Figura 3

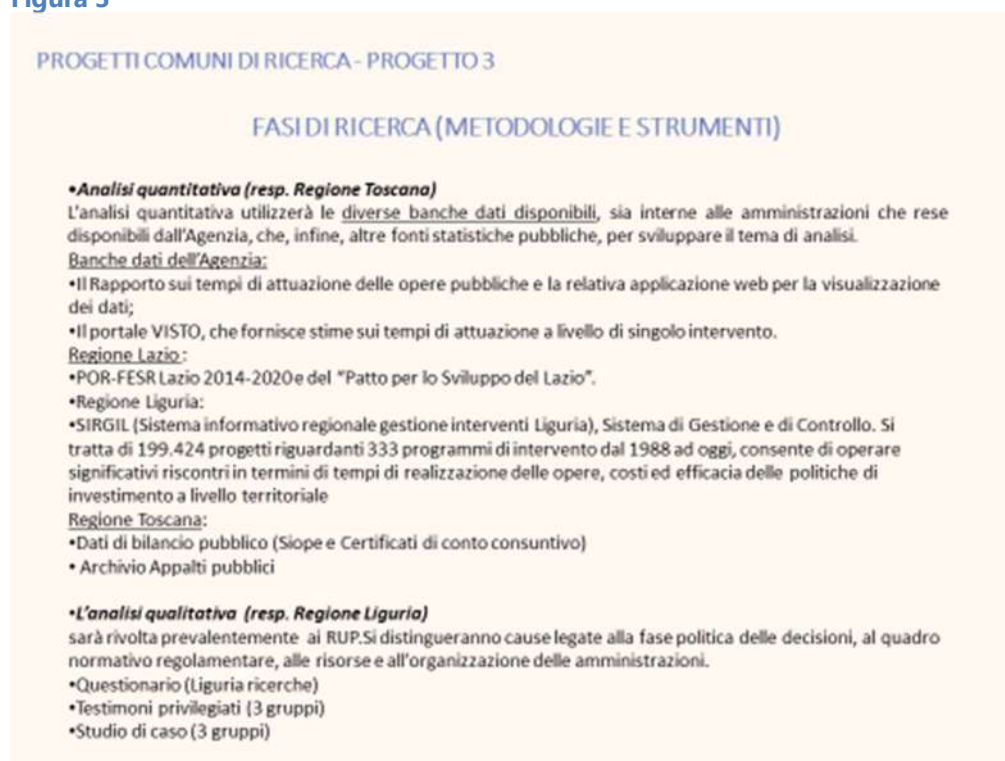
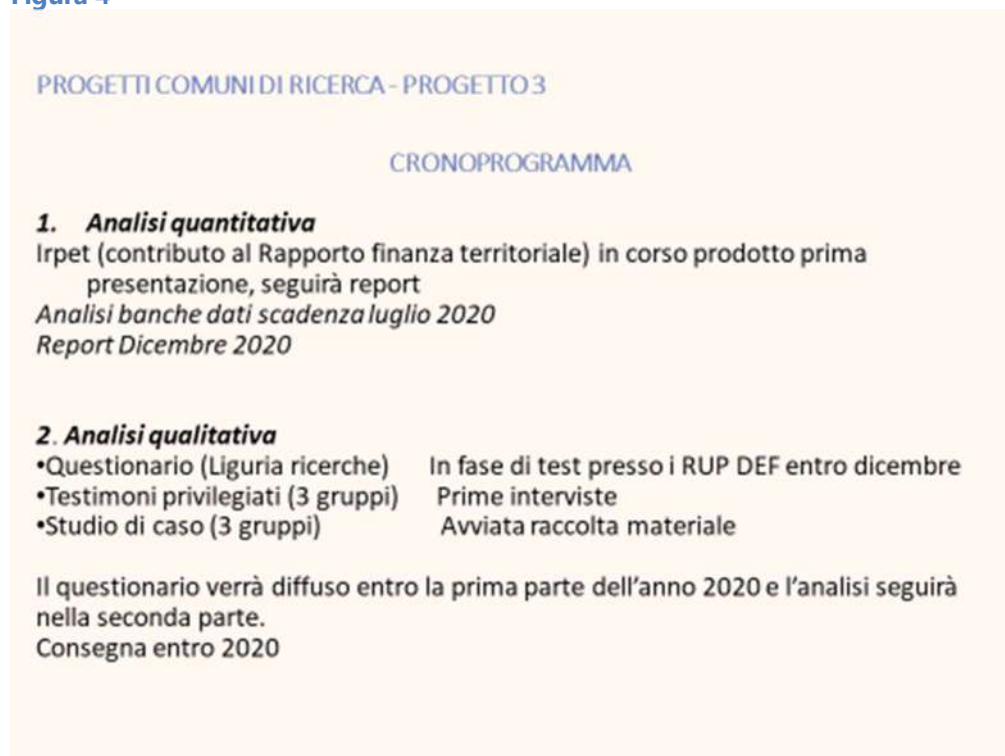


Figura 4





Programma Borse di studio CPT

FRANCESCO SASSONE⁷

La Rete CPT è stata promotrice del nuovo uso delle risorse primarie all'interno di progetti di collaborazione tra enti, con l'obiettivo di produrre una sinergia tra i Nuclei regionali e il mondo della ricerca universitaria in grado di generare buone pratiche, scambio di conoscenze e legami professionali nei territori, praticamente maggiore capacità di utilizzo delle risorse premiali. La rete dei Nuclei ha fatto un passo avanti perché sta utilizzando tali risorse per avere una ricaduta diretta sul territorio. Questo rappresenta un'innovazione. In particolare, sono state promosse attività di collaborazione con le università, valorizzando tesi sperimentali che utilizzano nell'analisi le informazioni contenute nella banca dati CPT e incentivando l'assegnazione di progetti di ricerca per giovani laureati. Da un lato, i Nuclei regionali mettono a disposizione le proprie risorse e le conoscenze, dall'altro, le università mettono a disposizione la progettazione, ma anche il supporto didattico, e il prodotto finale sono questi progetti, quali assegni di ricerca, dottorati di ricerca, borse di studio.

A chi servono questi progetti? Servono ai Nuclei perché con queste risorse riusciamo a fare le ricerche in settori in cui abbiamo carenza di informazioni, inoltre in questa maniera miglioriamo la conoscenza dei CPT. Questo ha una ricaduta diretta, come dicevo prima, anche perché i dati CPT vengono utilizzati.

Le metodologie che vengono utilizzate per realizzare questo progetto sono le convenzioni che, essendo accordi tra enti, ai sensi della Legge n. 241/1990, rendono non obbligatorio il ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA). Questo snellisce molto le procedure. Le convenzioni possono essere singole per quanto riguarda un solo progetto, come nel caso della Regione Calabria, o Convenzioni quadro, che riguardano più progetti, come per la Regione Sardegna. L'*iter* di approvazione di queste convenzioni è molto semplice, ci tengo a dirlo. Si parte con una fase di redazione, da parte del Nucleo e dell'ente Università - gli schemi della nostra convenzione sono all'interno dell'area web condivisa del portale dei CPT - ovviamente poi il testo viene condiviso con l'Unità Tecnica Centrale (UTC) CPT e viene approvato. Alcune regioni hanno utilizzato una delibera, noi della regione Calabria abbiamo utilizzato una determina del Responsabile del Nucleo, perché il decreto che approva la composizione del Nucleo dà piena libertà al dirigente di poter svolgere tutte le funzioni. C'è poi la sottoscrizione, che avviene in maniera molto veloce perché ormai con l'informatica basta fare una firma digitale e scambiare i file attraverso posta certificata. Infine, la registrazione presso gli uffici preposti alla registrazione atti della Regione e l'Università. Questa fase si conclude velocemente, secondo i miei calcoli, entro 20, massimo 30 giorni a essere proprio cauti.

⁷ Componente Nucleo CPT Regione Calabria.

Nella tabella (cfr. Figura 3) riassumo velocemente quali sono i progetti di ricerca e il progetto di borse di studio triennali e annuali attivati in questo momento dalle varie Regioni. Ci sono diversi argomenti, tutti diversi tra di loro, tutti interessantissimi. La metodologia è sempre la stessa, l'utilizzo di accordi, convenzioni e una dotazione finanziaria importante. Alcuni Nuclei hanno utilizzato risorse residue, altri hanno utilizzato invece dei trasferimenti aggiuntivi da parte del Nucleo centrale.

Il termine previsto per quasi tutti i programmi è il 2020, solo pochi nel 2021, però questo cronoprogramma sarà in continuo aggiornamento in quanto altri Nuclei stanno attivando altre tipologie di progetti e stanno facendo partire progetti aggiuntivi. Tengo a dire che alla fine di questi progetti l'opportunità per i Nuclei è la possibilità di realizzare delle vere e proprie pubblicazioni. La Regione Calabria, ad esempio, alla conclusione del premio di laurea, sta realizzando in questi giorni una pubblicazione che sarà poi distribuita a tutta la rete, con tanto di codice ISBN, nella quale abbiamo coinvolto anche i giovani laureati premiati con questo progetto, quindi una pubblicazione, una vera opportunità.

L'ultima cosa che voglio presentare brevemente sono i progetti che stanno per partire, infatti sensibilizzo tutti quanti sull'uso di questa opportunità perché può essere importante per i vari territori. Le nuove borse di studio, finanziate sempre con CPT, per le quali il tesista avrà sempre un rapporto diretto con l'università, ma la scelta dell'argomento sarà fatta congiuntamente fra UTC e Nucleo regionale, cioè scegliendo un argomento di interesse comune.

Come detto, sarà un'occasione per i ragazzi per poter accedere agli uffici regionali, oppure presso quelli dell'UTC, e chiaramente potrebbero avere anche delle possibili eventuali collaborazioni future, in base ai temi scelti.

Un'altra opportunità importante, a mio avviso, è il partenariato, sempre sotto la supervisione dell'UTC, un partenariato e quattro soggetti: Nucleo regionale, università, enti di ricerca, aziende e settore economico produttivo del territorio. Questo per poter attivare dei progetti di ricerca specifici in determinati settori, una formazione specifica per giovani laureati, creare una rete e mirare all'occupazione di questi giovani. Ovviamente, tutti questi progetti avviati necessitano di un coordinamento per uniformare i processi, scambiarsi le informazioni e risolvere i problemi. Proprio di recente, la Valle d'Aosta in un colloquio telefonico mi diceva che ha avuto dei problemi nell'attivare le borse di studio per problemi burocratici che, secondo il mio avviso, erano facilmente risolvibili, quindi basta comunicare e secondo me si possono risolvere le problematiche. Tutto questo ovviamente deve essere fatto nell'uso coerente delle risorse CPT.

L'ultima cosa che vorrei aggiungere è che entro marzo 2020 fisseremo un incontro, con la partecipazione dei Nuclei interessati ovviamente, le università e i docenti che stanno seguendo questi progetti per fare il punto sulla situazione e per eventuali sviluppi futuri.



Figura 1



Figura 2

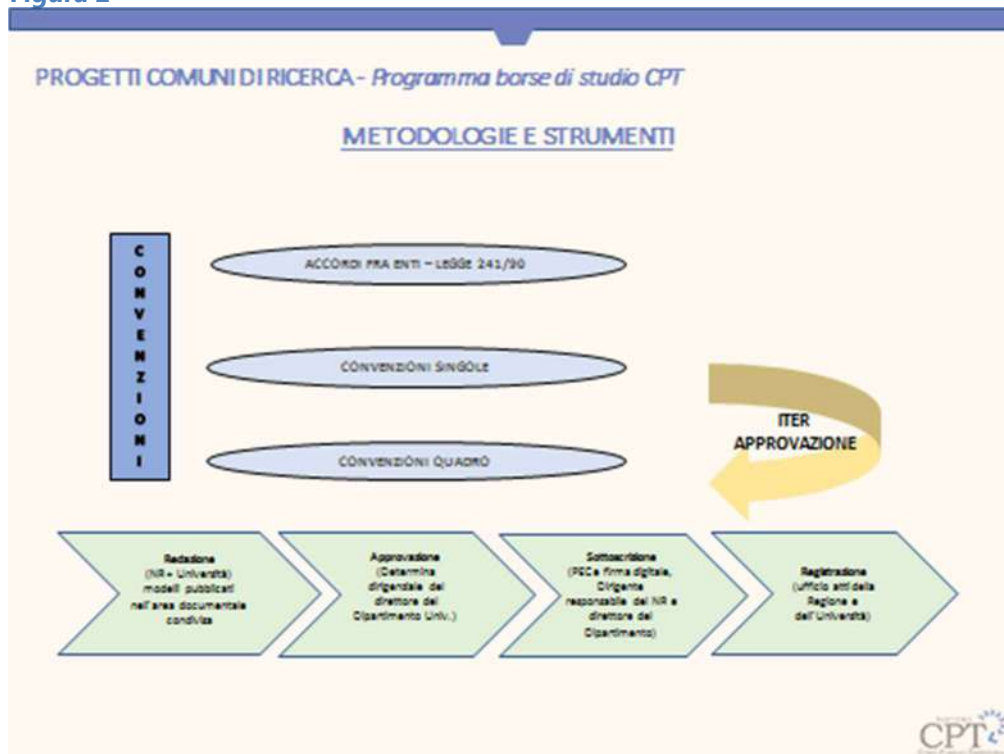


Figura 3

PROGETTI COMUNI DI RICERCA - *Programma borse di studio CPT*

GRUPPO DI LAVORO E CRONOPROGRAMMA

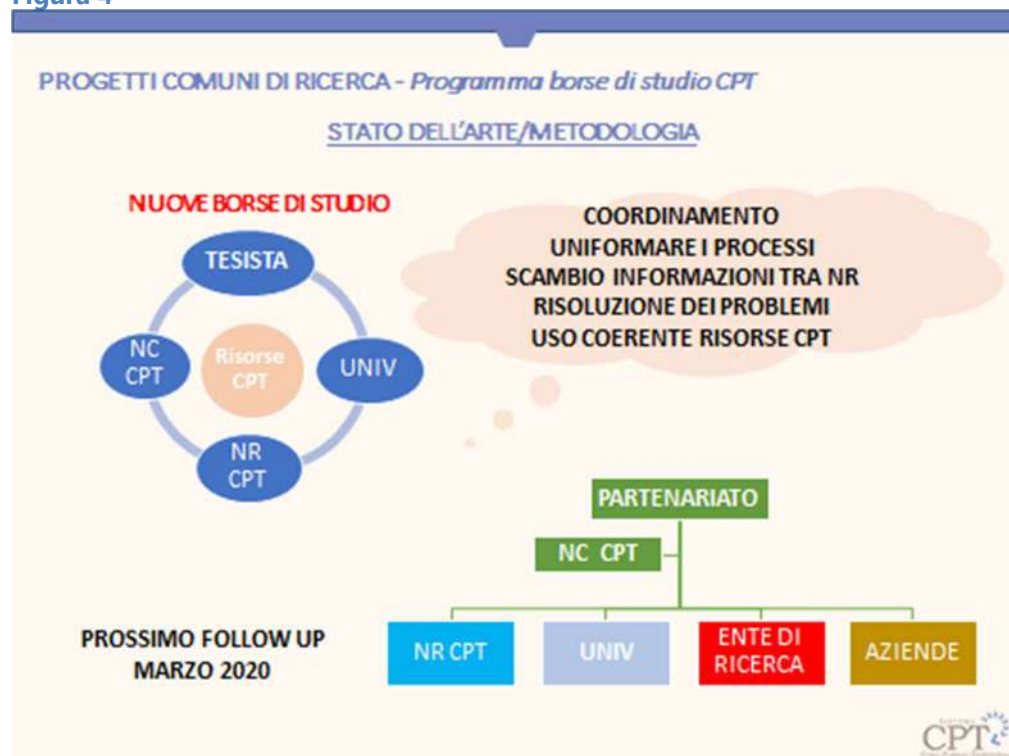
NR	PROGETTO	ARGOMENTO	DOTAZIONE	FINE PREVISTA
ABRUZZO	ASSERVINO DI RICERCA	NATURA GIURIDICA ENTI CPT	24.000 - NR	2020
BASILICATA	BORSE DI STUDIO	FORMAZIONE SCIENTIFICA LAUREATI	30.000 - NC	2020
CALABRIA	PREMI DI LAUREA BORSE DI STUDIO ASSERVINO DI RICERCA ANNUALE	USO DATI CPT/FLUSSI SETTORE SOCIALE	20.000/30.000/25.750 NR	2020
LIQUIRIA	BORSE DI STUDIO	APPROFONDIMENTI BASE DATI CPT	40.000 - NC	2020
LOMBARDIA	ASSERVINO DI RICERCA	IN CORSO DI DEFINIZIONE	25.500 - NR	2020/2021
MOUSE	ASSERVINO DI RICERCA ANNUALE	PROGRAMMAZIONE PIANI REGIONALI	40.000 - NC	2020
SARDEGNA	ASSERVINO DI RICERCA TRIENNALE BORSE DI STUDIO	STUDIO SU UNIONE DI COMUNI: MONITORAGGIO E RISPARMII PERFORMANCE NELL'UNIONE DI COMUNI	70.000 NR 20.000 - NC	2021
PUGLIA	ASSERVINO DI RICERCA TRIENNALE	AMMINISTRE PUBBLICHE E DATI CPT	77.421 - NR	2021
UMERIA	BORSA DI STUDIO ASSERVINO DI RICERCA	SCIENZE DELLE FINANZE - IN CORSO DI ATTIVAZIONE	5.000 - NR	2020
TRENTO	ASSERVINO DI RICERCA	STIMA DI VARIABILI NEI MODELLI ECONOMETRICI	25.000 - NR	2020

↓

PUBBLICAZIONI



Figura 4





Per maggiori informazioni:

www.agenziacoesione.gov.it/conti-pubblici-territoriali

 **Studiare Sviluppo** Pubblicazione realizzata con il supporto di Studiare Sviluppo Srl