

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nel 2005, anche in connessione con l'avvio del processo di programmazione della politica regionale comunitaria 2007-2013, si è fatta più serrata la discussione sulla strategia di politica di sviluppo in Italia, sulla sua efficacia, sulle condizioni necessarie per conseguire gli obiettivi che ne sono alla base. Al centro di tale discussione è anche l'obiettivo di rendere più capace e più moderna la pubblica amministrazione; come condizione essenziale di miglioramento della competitività del sistema paese e come elemento decisivo per accrescere l'efficacia delle politiche di sviluppo.

Delle modalità e dei percorsi attraverso cui tale obiettivo viene perseguito nel complesso delle politiche di sviluppo e nell'azione del Dipartimento si è dato conto nelle precedenti relazioni annuali e si continua a dar conto, in questa con riferimento agli sviluppi e alle tendenze affermatesi nel 2005.

In questi anni molti progressi sono stati già conseguiti come attestano, fra l'altro, la consapevolezza, ormai generale e condivisa, della centralità e dell'urgenza della questione "capacità" nella pubblica amministrazione, la sua priorità nell'agenda programmatica a tutti i livelli, la "messa a fuoco" delle carenze più urgenti, i successi evidenti di alcune strategie specifiche. Molto resta ancora da fare, mantenendo alto il livello di priorità assegnato a questo obiettivo e forte l'ambito di cooperazione istituzionale necessario per conseguirlo¹.

In questo campo i risultati e i progressi tendono a manifestarsi, come è anche nell'esperienza di altri paesi, non per progressioni lineari ma piuttosto attraverso "salti" di qualità, attraverso capacità che cominciano improvvisamente ad operare mentre prima non c'erano o comunque non erano sufficientemente robuste. Questo è vero ancora di più per l'ambito – più limitato e che costituisce oggetto specifico di questa analisi – di quella parte della pubblica amministrazione impegnata nella programmazione e attuazione di politiche di sviluppo e che esercita un ruolo e una funzione che si collocano vicine (a valle e a monte, ma vicine) al momento della decisione, delle scelte attraverso le quali la strategia e la politica di sviluppo diventano azione concreta². Nel 2005 in aree estese della pubblica amministrazione im-

La questione
"capacità"
della Pubblica
Amministrazione

Verso il "salto di
qualità" ...

¹ Nella relazione 2004 si individuavano tre specifiche condizioni di successo della strategia di capacity building. In particolare come sia necessario: a) che la strategia di modernizzazione amministrativa e i processi che avvia e cui dà luogo siano credibili e suscitino aspettative favorevoli perché sono affidabili (e fra loro cooperanti) i soggetti e le istituzioni competenti a realizzarla; b) che la strategia di modernizzazione amministrativa sia percepita come necessaria e strutturale dal complesso della Pubblica Amministrazione impegnata nelle politiche di sviluppo e che acquisisca quindi una prospettiva di programmazione di carattere pluriennale e un impegno di risorse (non solo finanziarie) adeguato; c) che vi siano segnali, elementi, tracce che il percorso che si sta realizzando è corretto e va nella direzione giusta e che questo, quindi, accresca le convinzioni sulla realizzabilità e anche sulla convenienza di tale strategia. Queste condizioni non solo rimangono valide e attuali ma risultano in qualche modo "rafforzate" da quanto è stato fatto nel 2005.

² Nello stesso capitolo della Relazione 2004, descrivendo questa capacità che in qualche modo sussume e sintetizza tutte le altre, si scriveva: "Decidere tempestivamente, decidere attraverso la partecipazione, decidere (di progettare, realizzare, gestire) secondo criteri di qualità, efficacia e coerenza, diventa una capacità indispensabile nel momento in cui si accentua lo sforzo per attuare una politica di sviluppo basata, assai più che in passato, su investimenti in conto capitale volti a realizzare infrastrutture e servizi pubblici di qualità". Naturalmente questa

pegnata nelle politiche di sviluppo, si è avuto più di un significativo segnale nella direzione di quel “salto di qualità” che costituisce il risultato di un’accumulazione, estesa nel tempo di elementi costitutivi delle “capacità”: fra queste la capacità delle amministrazioni di collaborare e di operare secondo modelli di governance multi-livello (quella che si è definita nelle precedenti relazioni la “capacità di cooperare”) e la capacità delle amministrazioni di analizzare e approfondire andamenti ed esiti delle loro scelte in tema di sviluppo (la capacità di misurare e valutare).

...legato
all'avvio della
programmazione
2007-2013

In entrambi i casi si tratta di progressi molto legati all’avvio, nel 2005, del processo di programmazione unitario del ciclo 2007-2013 della politica regionale.

Nel caso della “capacità di cooperare” l’avvio di tale processo ha condotto a impostare una riflessione ampia sulle modalità attraverso le quali i processi di cooperazione (nella fase di programmazione e di attuazione delle azioni di sviluppo) possono divenire lo strumento principale di attuazione della strategia di sviluppo³.

La capacità di misurare e valutare, a parziale e ancora non concluso compimento di un processo di rafforzamento che ha interessato – come rilevato nei precedenti Rapporti – parte rilevante della pubblica amministrazione, è stata posta al centro dell’avvio del processo di programmazione 2007-2013: gran parte del processo avviato nel 2005 è stato infatti improntato ad una intensa attività di valutazione e di auto-valutazione (supportate e qualificate da una disponibilità di dati inedita rispetto al passato) delle politiche attuate e in corso di attuazione e dei risultati conseguiti o in via di conseguimento (e naturalmente anche di quelli non conseguiti e delle ragioni per cui questo è avvenuto).

Carattere comune che ha consentito progressi più consistenti per queste capacità è dunque la convinzione forte delle amministrazioni che da esse si sarebbe tratto vantaggio nella qualità della programmazione⁴. I dati e le indicazioni che emergono

Il sistema di
consolidamento
della premialità
conferma e
rafforza i progressi

è una capacità che ha un significato e una valenza più generale e che non riguarda solo o più specificamente le politiche di sviluppo. Non si è lontani tuttavia dal vero (anche se su questo potrebbe essere utile sviluppato qualche approfondimento) se si dice che, negli ultimi anni, è nell’ambito delle politiche di sviluppo che si è fatto il tentativo più organico e più diretto per migliorare questa capacità della Pubblica Amministrazione e che, per questo specifico aspetto, l’adozione esplicita di questa priorità e la strategia di capacity building che ne è seguita all’interno dei programmi per le aree sottoutilizzate hanno innestato un processo che ha poi toccato (attraverso il mutuarne metodi, strumenti, qualche volta modelli) altri settori della Pubblica Amministrazione. La valutazione (sempre complessa e non conclusiva) dei risultati di quanto si è fatto finora su questi temi dovrebbe tenere conto di più anche di questi aspetti.

³ Una riflessione che ha già dato esiti significativi (anche se provvisori nel Documento Strategico Preliminare Nazionale) nella direzione dell’indicazione di un’articolata e a tratti radicale proposta di riforma la cui definizione (e l’ampio confronto che ha suscitato) testimoniano tuttavia della maturità e anche della profondità (anche critica) che tutte le amministrazioni hanno raggiunto nell’esercizio della cooperazione istituzionale e soprattutto tecnica.

⁴ È la trasparenza e la conoscenza reciproca e trasversale dell’andamento di tali processi che produce, ad un certo punto, la convinzione generalizzata della correttezza del percorso e la condivisione, certo dialettica e spesso contrastata, dello sforzo per arrivare al risultato.

Se questo avviene si forma poi legittimamente l’aspettativa che il miglioramento non solo sia utile e necessario ma anche in qualche modo ineluttabile e quindi i comportamenti amministrativi tendono ad adeguarvisi. Questo ovviamente qualche volta può essere percepito come un rischio. Ma proprio la trasparenza e la larga diffusione di conoscenze che caratterizza il processo fanno sì che il rischio sia ragionevolmente calcolabile e non dia luogo invece a quelle situazioni di incertezza (legate il più delle volte ad opacità e a scarsa informazione) che sono invece spesso alla base di decisioni di attesa e quindi di sostanziale blocco delle tendenze all’innovazione.

Peraltro c’è anche da dire che la trasparenza e la diffusione di informazione espone, a livello più generale, ad altri tipi di rischi. Più le amministrazioni che, per esempio, cooperano, sono trasparenti fra loro e con l’esterno, più valutano apertamente i loro successi e i loro insuccessi, più rischiano di fornire armi e anche munizioni a chi intende evidenziarne carenze, errori di previsione, ripensamenti (utili! guai a non averne!). Ma questo, appunto, è un rischio che conviene correre perché è dal confronto e dalla dialettica sui contenuti (possibile solo se c’è traspa-

no dal “Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità” confermano che la persistenza di un sistema di informazioni di lunga durata sulle innovazioni amministrative introdotte contribuisce a rendere tali innovazioni più solide e induce le amministrazioni a continuare a operare nella direzione di un progressivo radicamento e di un ulteriore sviluppo del processo di trasformazione innescato con gli obiettivi di premialità.

Il conseguimento di obiettivi di innovazione e di miglioramento delle performance amministrative e tecniche attraverso l'adozione di meccanismi di premialità si è infatti largamente diffuso nelle Regioni del Mezzogiorno, molte delle quali hanno individuato e messo in pratica sistemi originali di applicazione del metodo nei loro rapporti di cooperazione con le realtà e i livelli istituzionali locali.

Procedure premiali sono inoltre in progressiva estensione ad altri ambiti di rilievo della programmazione regionale: un nuovo meccanismo premiale è già operativo con riferimento agli obiettivi di rientro effettivo dei disavanzi sanitari regionali, mentre è ormai forte l'orientamento all'applicazione di tali metodi ad obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi collettivi nelle politiche di sviluppo.

È l'efficacia mostrata dai sistemi premiali a spingere in tale direzione: la trasparenza (e i meccanismi reputazionali che ad essa risultano connessi) funziona infatti come strumento che alimenta il processo di riforma, come elemento che rende possibili comportamenti emulativi positivi, e assicurando fra le amministrazioni, la circolazione di “buone pratiche innovative”.

Un “sistema di informazione” che funzioni non può non mettere in luce – e così ha fatto - anche situazioni di maggiore difficoltà, casi di resistenza al cambiamento, processi di trasformazione che si arrestano e perfino rischi rilevanti di arretramenti. Ma anche questo concorre all'esito finale.

Particolarmente delicata appare la capacità delle amministrazioni di progettare interventi di sviluppo coerenti con gli obiettivi di programmazione. Sotto questo profilo, nel 2005 si è prodotto uno sforzo notevole pur tenendo conto del vincolo rappresentato da una normativa ancora confusa e incerta. Ora l'occasione è costituita dal processo di impostazione della programmazione 2007-2013.

Per le prospettive di miglioramento delle capacità delle amministrazioni pubbliche rimane, infine, decisivo il tema della formazione diretta di tali capacità. Nel 2005 si è continuato a operare nel senso di migliorare radicalmente l'offerta formativa specialistica per la pubblica amministrazione e, insieme, di creare le premesse di una nuova leva di operatori delle politiche di sviluppo. Sono stati conseguiti risultati significativi e sono divenuti pienamente operativi una serie di strumenti e di progetti specifici basati, come necessario, sulla ricerca di condizioni di eccellenza e specializzazione delle attività formative, sulla selezione attenta dei beneficiari, su un rapporto al tempo stesso più stretto e più dialettico con il mondo accademico e della ricerca scientifica.

Estensione ed efficacia dei metodi premiali

La capacità di progettare

Capacità e formazione

renza e informazione, dunque conoscenza) che trae vantaggio e qualità il processo decisionale. Soprattutto quando tale confronto è fra interlocutori che ne condividono l'obiettivo (qualità dello sviluppo, qualità degli investimenti, modalità efficaci per conseguire risultati).

Per contribuire al progressivo innalzamento delle capacità della Pubblica Amministrazione si è continuato a operare sia con elementi indiretti (gli incentivi premiali, la cooperazione tecnica in programmi di altre amministrazioni, ecc.), sia con strumenti di più diretta responsabilità del Dipartimento, come il Programma di diffusione delle conoscenze (cfr. Riquadro AA).

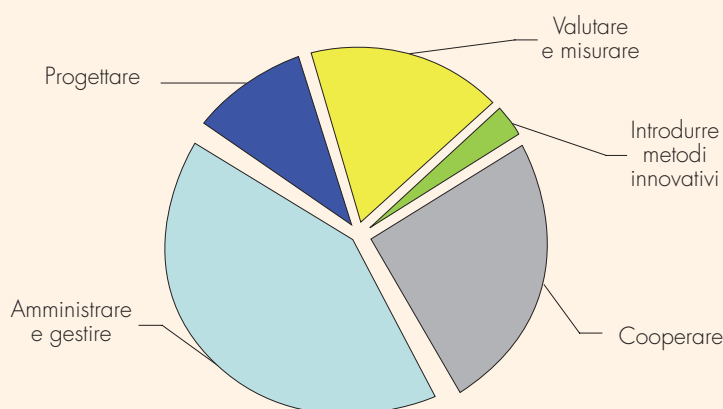
Il Capitolo si apre con un'ampia sezione sulla diffusione e l'efficacia dei metodi premiali (cfr. par. V.1); offre, quindi, una panoramica sulle azioni intraprese e sui risultati conseguiti nell'azione di capacity building, in termini di rafforzamento delle specifiche "capacità": di cooperare (cfr. par. V.2.1), di progettare e realizzare (cfr. par. V.2.2), di misurare, valutare e apprendere (cfr. par. V.2.3), nonché sullo sviluppo di iniziative formative volte alla crescita di tali capacità (cfr. par. V.3).

RIQUADRO AA - IL PROGRAMMA DI DIFFUSIONE DELLE CONOSCENZE

I progetti operativi in cui si articola il Programma concorrono direttamente alla creazione e al rafforzamento delle competenze/capacità operative delle Amministrazioni destinatarie.

Il grafico che segue mostra la distribuzione - dimensione delle risorse stanziare - degli interventi in relazione agli obiettivi di miglioramento delle specifiche capacità di: "amministrare e gestire le risorse e di valutare e misurare".

Figura AA.1 - PROGRAMMA DIFFUSIONE CONOSCENZE, ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE PER MODALITA' ATTUATIVA

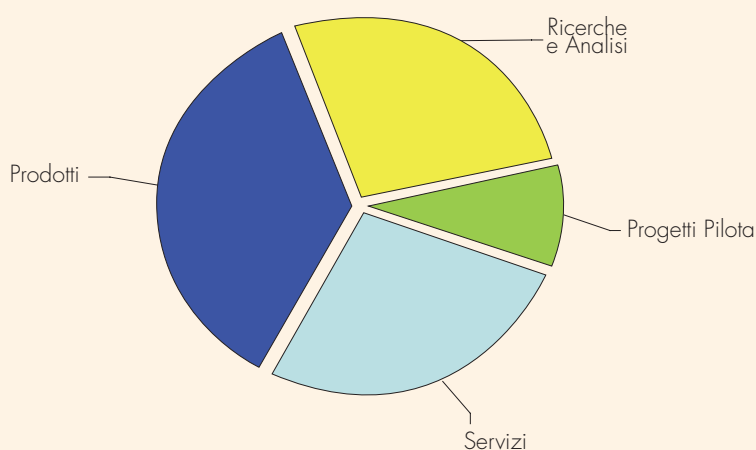


Fonte: DPS

Quanto agli "output progettuali" le principali tipologie possono essere indicate nelle seguenti:
- servizi, ossia interventi di supporto alla progettazione, alla diffusione di banche dati, correlabili in gran parte a iniziative progettuali che incidono sul processo operativo - amministrativo, con l'introduzione di strumenti innovativi;

- prodotti - che vanno dall'elaborazione di ricerche e analisi su materie di interesse del Dipartimento, alla costruzione di nuove banche dati o di set di indicatori - discendono da iniziative che caratterizzano per la maggior parte dei casi il processo operativo-amministrativo delle Amministrazioni coinvolte e in misura minore quello politico-decisionale;
- ricerche e analisi che forniscono informazioni a forte contenuto strategico e innovativo, finalizzate al miglioramento del processo politico decisionale;
- Progetti Pilota i cui output mirano al miglioramento della capacità progettuale delle Amministrazioni mediante la sperimentazione di idee con un elevato livello di innovatività e impatto strategico, la cui esperienza possa essere replicata e divenire modello di riferimento.

Figura AA.2 - PROGRAMMA DIFFUSIONE CONOSCENZE, ARTICOLAZIONE DEGLI OUTPUT PER LINEA PROGETTUALE



Fonte: DPS

V.1 Innovazione amministrativa e metodi premiali

V.1.1 Il consolidamento dei risultati della premialità dei fondi strutturali

Gli indicatori della premialità dei fondi strutturali, costituiscono nella maggior parte dei casi obiettivi intermedi riferiti a precondizioni per l'attuazione di aspetti strategici del Programma di sviluppo. Pertanto, il completamento del sistema di premialità dei fondi strutturali a marzo 2004 e la conseguente assegnazione di premi o sanzioni non costituisce il termine dei processi in corso e non esaurisce le esigenze conoscitive di monitoraggio.

A questo scopo, sin da luglio 2004, sono periodicamente raccolte e rese pubbliche informazioni in merito agli ambiti tematici oggetto della riserva di premialità nazionale del 6 per cento. Le Amministrazioni titolari di Programma Operativo in Obiettivo 1 compilano semestralmente alcune Tavole di monitoraggio, relative ai progressi compiuti nel semestre precedente per ciascun indicatore di avanzamento istituzionale. Recentemente sono state pubblicate sul sito del Dipartimento le Tavole di monitoraggio aggiornate al 31 luglio 2005⁵.

Le finalità di stimolo all'attuazione dei processi di modernizzazione amministrativa sono perseguite in questo caso con un meccanismo "soft" che si serve di strumenti di natura reputazionale (il monitoraggio pubblico comparato degli avanzamenti di ciascuno) a cui si aggiunge anche la responsabilizzazione delle Amministrazioni che, nel raccogliere e rendere pubbliche le informazioni, hanno un'occasione di riflessione e confronto, interno ed esterno, relativamente alle attività in corso.

Tale monitoraggio consente pertanto di: 1) verificare se e in che tempi sono conseguiti da tutte le Amministrazioni partecipanti gli obiettivi originari della riserva di premialità nazionale del 6 per cento⁶ 2) verificare se vi siano ulteriori avanzamenti rispetto alla situazione rilevata al termine delle scadenze previste per l'assegnazione di premi finanziari (cfr. tav. V.1).

Continua lo sforzo di innovazione e modernizzazione amministrativa

I dati rilevati nel tempo con i successivi monitoraggi semestrali sono positivi: ogni monitoraggio semestrale ha rilevato nuovi progressi. Il quadro degli obiettivi fissati dal sistema di premialità nazionale è quasi completato. Nel caso della Regione Sardegna, numerosi obiettivi non risultano pienamente conseguiti, ma sono stati compiuti nel corso dell'ultimo anno progressi nei requisiti necessari (in particolare nel caso degli sportelli unici, dei servizi per l'impiego, dell'organizzazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente)⁷ Si osserva, quindi, che anche dopo il concludersi del meccanismo di premialità, non si è interrotto lo sforzo di innovazione e modernizzazione amministrativa.

Nel corso dell'ultimo anno sono stati completati gli adempimenti relativi a 19 ulteriori requisiti (colori grigio e azzurro della tavola V.1). Oltre agli esempi citati per la Sardegna i progressi riguardano l'attivazione dell'unità di controllo interno di gestione in Calabria, la Società dell'Informazione in Campania, l'assegnazione del Servizio Idrico Integrato per almeno il 60 per cento della popolazione in Campania e Sardegna.

Gli indicatori originariamente utilizzati per rappresentare i processi di avanzamento istituzionale potenzialmente innescati dalla premialità del 6 per cento (riportati nella tavola V.1) facevano riferimento nella maggior parte dei casi ad ambiti in cui i percorsi di riforma erano a livelli iniziali di realizzazione per cui era innanzitutto necessario il monitoraggio del compimento di passaggi organizzativi e istituzionali preliminari.

⁵ Cfr. Sistema di informazione sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei Fondi strutturali (http://www.dps.mef.gov.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp).

⁶ Il monitoraggio riguarda tutti gli indicatori di avanzamento istituzionale del 6 per cento e un indicatore della riserva comunitaria del 4 per cento (valutazione degli effetti occupazionali degli interventi). Le Amministrazioni Centrali partecipavano alla riserva del 6 per cento per un sottoinsieme di indicatori.

⁷ Cfr. le tavole complete per requisito all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.

Per valutare quindi i progressi ulteriori anche rispetto agli indicatori già soddisfatti, oltre agli indicatori nella formulazione e specificazione utilizzata originariamente per l'attribuzione della riserva di premialità, l'attuale rilevazione include ulteriori elementi informativi allo scopo di monitorare le ulteriori fasi di avanzamento dei processi innescati verso il conseguimento di obiettivi sostanziali. La nuova griglia di rilevazione include pertanto nuovi requisiti (come ad esempio l'aggiornamento delle disposizioni di valutazione e dei progetti di formazione, le attività svolte dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti, l'attuazione delle tariffe per i rifiuti, gli affidamenti del servizio idrico).

Tavola V.1 - I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI RISPETTO AGLI INDICATORI DELLA PREMIALITÀ NAZIONALE DEL 6 PER CENTO

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

REGIONI

Situazione per requisito degli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento¹

Legenda	
X	al 30.9.2002
*	al 30.9.2003
▲	al 31.7.2004
■	al 31.1.2005
+	al 31.7.2005

INDICATORI E REQUISITI	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI						
1) Recepimento dei principi del D.lgs 29/93	X	X	X	X	X	X
2) Provvedimento di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti	X	▲	X	X		X
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE²						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione	X	X	*	X	*	X
2) Costituzione del servizio deputato al controllo	X	*	X	X	X	X
3) Predisposizione di un progetto di formazione	X	*	*	X	X	X
4) Operatività del sistema	X		*	X	*	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo	X	X	X	X	X	X
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione componenti	X	X	X	X	X	X
3) Rapporto sulle attività svolte	X	X	X	X	X	X
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Trasferimento telematico alla Regione dei dati di monitoraggio per il 50% dei beneficiari e per il 60% della spesa (fondi strutturali e cofinanziamento)	X	*	*	X		X
A.5 SPORTELLO UNICO PER LE IMPRESE³						
1) Popolazione regionale coperta da sportelli unici pari ad almeno l'80%	X	X	X	X	74 %	X
2) 90% dei procedimenti conclusi entro i termini massimi o tempi medi non superiori al 75% del tempo massimo	X	X	X	X	*	X
A.6 SERVIZI PER L'IMPIEGO³						
1) Completamento del percorso istituzionale per l'effettiva erogazione dei servizi sul territorio	X	X	X	X	*	X
2) Popolazione regionale coperta da centri attivati pari ad almeno il 50%	X	X	X	X	34%	X
A.7 ATTUAZIONE DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PAESISTICA						
1) Compatibilità degli adempimenti effettuati con l'art.8 c. 2 dell'Accordo Stato Regioni del 19.4.2001 sull'esercizio dei poteri in materia di paesaggio	X		X	X		X
A.8 SERVIZIO IDRICO INTEGRATO						
1) Istituzione Autorità di Ambito e Approvazione Piano d'Ambito (copertura 60% popolazione)	X	*	X	X	X	▲
2) Approvazione Convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura 60% popolazione)	X	*	*	X	*	▲
3) Decisione di assegnazione del servizio idrico integrato (copertura 60% popolazione)	X	*	*	X	*	▲
A.9 ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI						
1) Delimitazione ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra EE.LL. per la gestione	X	X	X	X	X	X
2) Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta	X	X	X	X		*
3) Determinazione della tariffa d'ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza	X	*	*	*	*	*
4) Predisposizione e approvazione programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale e organizzativo	X	*	X	▲		*
A.10 ISTITUZIONE E OPERATIVITÀ DELLE ARPA						
1) Approvazione della legge regionale di istituzione dell'ARPA	X	X	X	X	▲	X
2) Nomina del Direttore e degli organi direttivi	X	X	X	X	*	X
3) Regolamento interno di organizzazione dell'ARPA	X	*	X	*		X
4) Assegnazione di personale, risorse finanziarie, dotazioni strumentali e umane per funzionamento	X	*	X	*		X

NOTE:

¹ La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti e indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio
² In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo se soddisfa i primi tre requisiti
³ Per questi due indicatori la rilevazione delle informazioni è a cura del Ministero della Funzione Pubblica- Formez e del Ministero del Lavoro- Isfol. Le informazioni sono aggiornate rispettivamente ottobre e dicembre 2004.

segue: Tavola V.1 - I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI RISPETTO AGLI INDICATORI DELLA PREMIALITÀ NAZIONALE DEL 6 PER CENTO

I PROGRESSI DELLE AMMINISTRAZIONI

AMMINISTRAZIONI CENTRALI TITOLARI DI PON

Situazione per requisito degli indicatori di avanzamento istituzionale della riserva di premialità del 6 per cento¹

INDICATORI E REQUISITI	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
A.1 CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI						
1) Disposizioni attuative del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti		+	X	X	X	+
A.2 ATTIVAZIONE DELL'UNITÀ DI CONTROLLO INTERNO DI GESTIONE²						
1) Adozione di un progetto per la realizzazione del sistema di controllo interno di gestione	▲		X	X	X	X
2) Costituzione del servizio deputato al controllo	X	X	X	X	X	X
3) Predisposizione di un progetto di formazione	▲	+	X	X	▲	*
4) Operatività del sistema	▲	+	X	X	X	X
A.3 CREAZIONE E FUNZIONAMENTO DEI NUCLEI DI VALUTAZIONE						
1) Costituzione del Nucleo	X	X	X	X	X	*
2) Nomina del responsabile e avvio della procedura di selezione dei componenti	X	X	X	X	X	*
3) Rapporto sulle attività svolte		X	X	X	X	*
A.4 SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE						
1) Evidenza dell'avvenuta trasmissione telematica verso la RGS degli OIC		*	X	*	X	+
2) Quota di OIC trasferiti telematicamente sul totale, pari ad almeno il 70% del valore medio		*	X	*	X	

NOTE:

1 La Tavola si riferisce all'avanzamento rispetto a requisiti indicatori originari della riserva del 6% e non include gli eventuali progressi compiuti con riferimento agli ulteriori elementi informativi, riportati invece con dettaglio nelle Tavole di Monitoraggio

2 In coerenza con i criteri utilizzati al momento dell'assegnazione delle risorse il sistema può essere considerato operativo anche in assenza del progetto di formazione

Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti dalle Adg dei Programmi Operativi

Tali requisiti possono essere soggetti a revisioni per tenere conto in modo dinamico sia dell'evolversi della realizzazione dei processi di riforma sia di eventuali modifiche normative nei settori interessati (è il caso ad esempio dell'entrata in vigore del Codice Urbani per la pianificazione territoriale e paesaggistica).

Nel complesso, facendo riferimento a tutti gli indicatori per tutte le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi, come anche riportato nella Relazione annuale di monitoraggio⁸ sul consolidamento degli obiettivi di premialità, dall'esame delle informazioni raccolte, risulta che in larga parte (oltre l'80 per cento dei casi) le attività sono proseguite anche a conclusione dei meccanismi di incentivazione finanziaria, indicando che probabilmente si tratta di processi sostanziali e irreversibili.

Nella tavola V.2 si riporta come esempio la situazione rilevata nei successivi monitoraggi con riferimento all'indicatore relativo al conferimento degli incarichi dirigenziali per le Amministrazioni Centrali. Si tratta di un aspetto importante per il corretto funzionamento delle strutture amministrative per il quale, soprattutto per le Amministrazioni Centrali, si era osservata alla scadenza del sistema di premialità una situazione di forte variabilità. Anche a causa delle riorganizzazioni che hanno interessato i rispettivi Ministeri, di recente Ricerca e Trasporti hanno conseguito l'originario obiettivo di adozione formale delle disposizioni attuative

⁸ La Relazione è predisposta annualmente da un Gruppo di lavoro composto dall'UVAL, dall'Ufficio del Dipartimento responsabile per le attività di modernizzazione e innovazione amministrativa e da due rappresentanti della Rete dei Nuclei. La Relazione Annuale 2005 è disponibile all'indirizzo citato.

del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti (come indicato nella parte alta della tavola V.2), mentre nel caso della Pesca le disposizioni non risultano ancora adottate.

Per quanto riguarda le altre amministrazioni sono indicati in grigio i progressi compiuti da un semestre all'altro. L'osservazione di ulteriori aspetti, oltre all'adozione del provvedimento, consente di valutare se al di là dell'adempimento formale richiesto le Amministrazioni hanno fatto proprio l'obiettivo di procedere nel percorso di riforma innescato grazie al premio finanziario. Nella maggior parte dei casi le disposizioni sono state, come dovrebbe essere a regime, periodicamente aggiornate nel corso dell'ultimo anno di rilevazione.

Tavola V.2 - I PROGRESSI RISPETTO ALL'INDICATORE RELATIVO AL PROSEGUIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI PER LE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

CONFERIMENTO DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI - Amministrazioni Centrali						
INDICATORI E REQUISITI	PESCA	RICERCA	SCUOLA	SICUREZZA	SVILUPPO LOCALE	TRASPORTI
Disposizioni attuative del sistema di valutazione dei risultati dei dirigenti (Obiettivo originario premialità 6 per cento)		+	X	X	X	+
AVANZAMENTI ULTERIORI ¹						
Al 31/01/2005 (Emanazione o aggiornamento delle disposizioni al II semestre 2004)	Disposizioni in corso di adozione	Disposizioni in corso di adozione	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni parzialmente adottate
Al 31/07/2005 (Emanazione o aggiornamento delle disposizioni al I semestre 2005)		Disposizioni adottate	Disposizioni aggiornate	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni parzialmente aggiornate	Disposizioni adottate

¹ In grigio i progressi rilevati rispetto al periodo precedente
 LEGENDA X=30.9.2002; +=31.7.2005

Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti dalle Adg dei Programmi Operativi

Più complessa è invece l'analisi dei casi in cui si rileva un arresto dei processi che si può ricondurre o a un iniziale soddisfacimento formale degli adempimenti richiesti (potrebbe essere il caso di alcune situazioni di arresto nel campo della Società dell'Informazione o della realizzazione del sistema di valutazione della dirigenza e del Controllo di gestione) o a situazioni in cui i progressi ottenuti si sono rivelati deboli in assenza dell'incentivo finanziario o di ulteriore sostegno da parte delle amministrazioni. Alcune situazioni di particolari difficoltà si concentrano attualmente nella gestione dei rifiuti e nell'assegnazione del servizio idrico (cfr. tav. V.3 e parr. II.3.1 e II.3.2) dove soprattutto nell'ultimo semestre si sono rilevati avanzamenti limitati.

Tavola V.3 - AGGIORNAMENTO DEGLI INDICATORI DELLA PREMIALITÀ RELATIVI AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E ALLA GESTIONE DEI RIFIUTI

	INDICATORE E REQUISITI	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO					
		BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
Obiettivo originario premialità 6 per cento	Istituzione Autorità d'Ambito e approvazione del Piano d'Ambito con copertura di popolazione pari almeno al 60%	X	•	X	X	X	▲
	Approvazione convenzione e Disciplinare Tecnico (copertura > o = 60%)	X	•	*	X	•	▲
	Decisione affidamento di gestione copertura > o = 60%)	X	•	*	X	*	▲
AVANZAMENTI ULTERIORI*							
AI 31/01/2005	Espletamento delle procedure di affidamento	Procedura espletata	Procedura in corso in 3 ATO di cui 1 parzialmente effettuata	Procedura espletata in 2 ATO e in corso in 1 ATO	Procedura espletata	Procedura espletata	Procedura espletata in 1 ATO e in corso negli altri
	Firma del contratto di concessione per la gestione del servizio idrico integrato	Contratto firmato	Contratto firmato in 1 ATO	Contratto firmato in 2 ATO	Contratto firmato	Contratto firmato	Contratto firmato in 1 ATO
	Popolazione servita da ATO che hanno completato l'iter previsto	100%	36,35%	39,80%	Acquedotto 96% Fognatura 78% Depurazione 76%	100%	
AI 31/07/2005	Espletamento procedure		Procedure in corso				Procedure in corso
	Firma del contratto						
	Popolazione servita da ATO che hanno completato l'iter previsto				Fognatura 79%		3,60%

	INDICATORE E REQUISITI	ATTUAZIONE DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI IN AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI					
		BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA
Obiettivo originario premialità 6 per cento	Delimitazione degli ATO e disciplina delle forme di cooperazione tra Enti Locali per l'organizzazione del servizio	X	X	X	X	X	X
	Istituzione degli organismi che rappresentano la forma di cooperazione prescelta	X	X	X	X		•
	Determinazione della tariffa di ambito e delle sue articolazioni per le diverse categorie di utenza	X	•	•	•		•
	Predisposizione e approvazione del programma degli interventi, piano finanziario, modello gestionale ed organizzativo	X	•	X	▲		•
AVANZAMENTI ULTERIORI*							
AI 31/01/2005	Attuazione della tariffa		Tariffa in corso di applicazione				Tariffa in 3 ATO
	Attuazione del modello gestionale (concessioni, società miste, affidamento diretto o altro)		Modello in corso di attuazione		Procedimenti in corso		Procedimenti espletati in 2 ATO; in corso in 3 ATO
AI 31/07/2005	Attuazione della tariffa			Tariffa attuata in due comuni			Tariffa in 4 ATO
	Attuazione del modello gestionale						Procedimenti espletati in 10 ATO; in corso in 8

(*) In grigio i progressi rilevati rispetto al periodo precedente
 LEGENDA X=30.9.2002; •= 30.9.2003; ▲=31.7.2004; * =31.1.2005; +=31.7.2005

Fonte: elaborazione DPS su dati forniti dalle Adg dei Programmi Operativi

Con il passare del tempo e il consolidarsi degli assetti istituzionali e normativi è sempre più appropriato osservare indicatori dell'effettiva operatività dei processi innescati e gli avvicinamenti verso l'obiettivo finale di assicurare a cittadini e imprese migliore qualità di servizi nei diversi ambiti. Il passo ulteriore costituito dalla fissazione di obiettivi in termini di servizio per le politiche, da accompagnare con la costruzione di appropriate misurazioni, potrebbe costituire uno strumento utile a questo fine (cfr. Riquadro AB).

RIQUADRO AB - SERVIZI ESSENZIALI: OBIETTIVI MINIMI

Il ruolo chiave attribuito alla disponibilità di servizi dalle politiche di coesione regionale realizzate nel contesto italiano è basato su un approccio interpretativo in cui gli investimenti pubblici di qualità – costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi – migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono i cittadini e operano le imprese. In questo modo si ampliano le possibilità di sviluppo per gli individui e si creano condizioni favorevoli per la localizzazione di investimenti privati attratti anche dalle opportunità create da servizi più accessibili e efficienti.

I risultati osservabili negli ultimi anni rivelano però il persistere di carenze in alcune condizioni minime di servizio in porzioni ancora molto vaste del territorio del Mezzogiorno, determinando una situazione di disagio sociale e di non competitività e alimentando la rappresentazione del Mezzogiorno come area arretrata.

Le analisi effettuate suggeriscono che al mancato raggiungimento di obiettivi minimi di servizio concorrono la lentezza dei percorsi di miglioramento, pure intrapresi, e l'insufficiente sostegno e governo di un vero processo di apertura alla concorrenza, che riduca effettivamente le posizioni di monopolio, e di riorganizzazione industriale di settori rilevanti per l'offerta dei servizi essenziali quali ad esempio acqua, rifiuti e trasporti pubblici locali (cfr. capitolo II). Tuttavia, sembra anche avere pesato una insufficiente "mobilitazione" culturale e politica nel conseguimento di tali obiettivi, che consentisse di vincere le forti resistenze al cambiamento provenienti da interessi favoriti dalla persistenza delle condizioni esistenti.

Nel Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN), approvato da dodici Amministrazioni Centrali a dicembre 2005, si argomenta allora di fissare, nel 2007-2013, target vincolanti di servizio per un numero limitato di servizi considerati prioritari nella strategia di sviluppo della politica di coesione. L'esperienza di targeting vincolante effettuata per gli obiettivi intermedi nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le Regioni Obiettivo 1, può fornire alcune indicazioni di metodo per costruire un meccanismo efficace nel perseguire l'obiettivo di riportare l'attenzione sulle finalità ultime delle politiche.

In particolare emergono tre dimensioni di cui tenere conto nella definizione di target vincolanti per alcuni servizi essenziali. In primo luogo le considerazioni relative alla misurabilità devono guidare la scelta degli indicatori che approssimano obiettivi di servizio; tra queste bisogna includere anche il grado di condivisione dei cittadini riguardo alla significatività dell'indicatore che può essere un veicolo della mobilitazione culturale e politica auspicata per aiutare al conseguimento degli obiettivi. In secondo luogo deve essere bene identificata la responsabilità per l'attuazione e l'erogazione del servizio e costruiti strumenti che rafforzino i contratti tra amministrazioni nel caso di funzioni condivise. Infine bisogna individuare il meccanismo di incentivazione più adeguato a rendere gli impegni cogenti.

V.1.2 I sistemi di premialità delle Regioni

Nel precedente rapporto è stato documentato l'avvio dei sistemi regionali di premialità previsti dalle disposizioni della Delibera Cipe 20/2004⁹. A partire dalle proposte iniziali definite in partenariato tecnico con il Servizio Fondi strutturali e l'UVAL del Dipartimento, sei¹⁰ regioni del Mezzogiorno hanno emanato apposite delibere di giunta o altri atti formali nei quali si specificano le modalità e i criteri regionali di assegnazione delle risorse. Nel caso di Molise e Basilicata sono stati emanati i bandi con la specificazione dettagliata dei requisiti di ammissibilità e dei criteri di valutazione dei progetti "di qualità"¹¹. Attualmente le proposte presentate (rispettivamente quattro e sedici) sono in corso di valutazione da parte delle strutture incaricate che comprendono i Nuclei di Valutazione e Verifica regionali e l'Amministrazione regionale, rappresentata dai dipartimenti programmazione o altri assessorati con competenze specifiche.

Nel caso della Campania, dove il meccanismo di premialità è volto a stimolare la performance procedurale e finanziaria dei soggetti locali coinvolti nella Progettazione Integrata del Programma Operativo Regionale (si veda il bando del 26.11.2004) sono state effettuate alcune fasi intermedie di valutazione di ammissibilità delle 403 proposte presentate, che hanno riguardato il controllo della documentazione, la coerenza con le tipologie di progetto previste dal bando e l'esistenza della progettazione esecutiva. Attualmente sono pertanto in corso di valutazione 272 candidature.

La Regione Sardegna, con delibera approvata a luglio 2005 (n.36/10) ha definito un meccanismo di premialità che riguarda sia la predisposizione di progetti di qualità per i quali è in corso di predisposizione il bando, sia il conseguimento di obiettivi di rafforzamento istituzionale. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo risorse premiali saranno assegnate ai soggetti gestori delle aree della rete ecologica che si doteranno di strumenti di pianificazione entro il 31 dicembre 2006. Sono in corso di definizione le modalità specifiche di realizzazione degli obiettivi relativi alla diffusione degli Sportelli unici, al funzionamento degli Uffici unici dei Progetti Integrati Territoriali e alla pianificazione delle attività da parte dei Sistemi Turistici Locali.

Per quanto riguarda la Sicilia il sistema di "premierità regionale per i soggetti locali" che coinvolge i comuni, i Progetti Integrati Territoriali, le Province e i Pacchetti integrati per operazioni strategiche (PIOS) prevede l'assegnazione delle risorse premiali a ottobre 2007. È stato formalizzato un Gruppo tecnico incaricato di predisporre la relazione finale per l'assegnazione delle risorse e di mettere in evidenza progressi o difficoltà rilevate con attività di monitoraggio nel corso del periodo. Il criterio relativo all'avanzamento della spesa nei progetti integrati è oggetto di monitoraggio semestrale.

⁹ Si tratta nel complesso di 76,5 milioni di euro ripartiti secondo la consueta chiave di riparto del Fondo Aree Sottoutilizzate.

¹⁰ Nei casi di Abruzzo e Calabria, le proposte preliminari presentate e discusse in partenariato tecnico non sono state poi presentate formalmente dalle Amministrazioni regionali.

¹¹ Per il Molise si veda la delibera di Giunta n.371 del 4.4.05; per la Basilicata il bando pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n° 50 del 29 luglio 2005.

La Regione Puglia aveva invece previsto una tempistica più ravvicinata per l'assegnazione delle prime risorse (cfr. Delibera 2048 del 29.12.04) e ha concluso nei tempi le procedure previste per l'anno 2005. Secondo quanto stabilito sono state assegnate le risorse per i progetti di qualificazione ambientale in aree urbane e per la rete ecologica. Sono state inoltre assegnate le somme previste per la prima fase per gli indicatori relativi alla gestione dei rifiuti e alla diffusione della società dell'informazione; le restanti somme saranno assegnate entro il 2006 in base ai progressi compiuti rispettivamente al 30 luglio e al 30 settembre (cfr. Riquadro AB).

RIQUADRO AC - IL SISTEMA DI PREMIALITÀ DELLA REGIONE PUGLIA

Il meccanismo definito dalla Regione, avviato con Delibera di Giunta Regionale a fine dicembre 2004, mira a migliorare la qualità dell'azione dei soggetti pubblici che attuano le politiche di sviluppo nel territorio regionale premiando progetti di qualità finanziati nell'ambito del Programma Operativo Regionale con prioritario riferimento ai progetti ambientali e a quelli relativi alla società dell'informazione.

In particolare le assegnazioni effettuate hanno riguardato:

1) 20 comuni con il miglior grado di apertura alla società dell'informazione misurato attraverso il livello di utilizzazione della rete RUPAR tramite appositi indicatori di attività del sito web e di diffusione e utilizzo di e-mail. Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate per iniziative volte al miglioramento e potenziamento dei servizi offerti. Ulteriori avanzamenti saranno eventualmente premiati a luglio 2006.

2) Attuazione della Rete Ecologica Regionale - Parchi Regionali.

Il meccanismo prevedeva risorse per i Comuni che portassero a termine le procedure di istituzione delle aree protette regionali individuate dalla L.R. 19/97, per l'accelerazione del regime di pianificazione e gestione dei siti Natura 2000 e per la promozione di Sistemi di Gestione Ambientale dell'area. A seguito della valutazione effettuata da una commissione composta dall'amministrazione regionale, dal nucleo di valutazione e da rappresentanti delle associazioni ambientaliste, verificata la rispondenza ai requisiti di grado di tutela del patrimonio naturale, promozione di sistemi di Gestione Ambientale (EMAS, ISO e altri) e fruizione e valorizzazione del patrimonio naturale, sono risultati vincitori 5 soggetti (Comune di Brindisi, Parco Nazionale del Gargano (FG); Comune di Lesina; Comune di Trinitapoli; Riserve Naturali Regionali Orientate del Litorale e Tarantino Orientale). Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate per il potenziamento del sistema di gestione, gli interventi di protezione del patrimonio ambientale e le attrezzature per la valorizzazione del patrimonio e fruizione delle aree e la promozione delle stesse. Sono state previste inoltre verifiche in corso d'opera volte ad accertare la qualità dell'esecuzione e dei risultati conseguiti.

3) Per la finalità "Qualificazione ambientale delle aree urbane", sono stati premiati 6 progetti selezionati nell'ambito di quelli presentati dagli Enti locali che hanno portato a conclusione il processo di Agenda 21 Locale. Le risorse assegnate devono essere utilizzate per iniziative volte all'implementazione di Sistemi di Gestione Ambientale conformi al Regolamento (CE) n. 761/2001 (EMAS).

4) Per i progetti ambientali nell'ambito "Gestione rifiuti", sono previste risorse premiali da erogarsi in due fasi distinte; la prima tranche è stata attribuita ai quattro ATO BA/2, BA/5, FG/4, LE/1 che hanno realizzato la gestione associata dei rifiuti urbani alla data

del 30 giugno 2005 e hanno realizzato una percentuale di raccolta differenziata con un valore minimo del 10 per cento. Le risorse assegnate dovranno essere utilizzate dagli ATO per attività di studi e analisi finalizzati a monitorare i costi sostenuti per l'intero ciclo di smaltimento dei rifiuti e piani di comunicazione nei confronti delle imprese e della cittadinanza.

RIQUADRO AD - PREMIALITÀ PER IL RIEQUILIBRIO DEI DISAVANZI SANITARI

I disavanzi sanitari degli ultimi anni, testimoniano la difficoltà in cui si trovano le Regioni ad attuare una politica di riequilibrio finanziario compatibile con l'uniformità dei livelli essenziali di assistenza nel Paese. Le condizioni del sistema sanitario nazionale e gli squilibri finanziari del settore condizionano in misura rilevante anche le politiche di sviluppo; nelle aree più povere del Paese, la carenza dell'offerta di servizi sanitari riduce l'attrattività dei territori per residenti e non residenti, mentre maggiore fabbisogno di finanziamento, crea interferenze nell'utilizzo dei fondi aggiuntivi per lo sviluppo. Per questi motivi è stata varata una norma (art. 51, comma DL 269/2003 convertito in L. 326/2003¹), a cui il Cipe di recente sta dando attuazione con il parere positivo della Conferenza Stato-Regioni, che introduce un nuovo meccanismo incentivante per promuovere una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nella gestione finanziaria del settore sanitario, a valere sulle assegnazioni del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

Il nuovo meccanismo, che subordina l'accesso alle risorse premiali ai risultati di rientro effettivo dei disavanzi sanitari delle regioni, si affianca a quanto già introdotto e sperimentato nell'ambito del controllo finanziario e contabile attuato con le varie edizioni del "Patto di stabilità interno" e con gli accordi Stato-Regioni degli ultimi anni nella distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale.

La novità della norma sta nel creare un incentivo per interessi esterni al settore sanitario a premere, sul piano politico e amministrativo, nella direzione di un risanamento finanziario e qualitativo di questo settore. Le risorse allocate a tale scopo (350 milioni di euro), pure limitate con riferimento alle somme in gioco nel settore sanitario, sono assai rilevanti per i settori e gli interessi a cui sono rivolte.

Il ricorso a meccanismi incentivanti porta nel campo sanitario una metodologia già sperimentata, con successo, nella gestione dei fondi per lo sviluppo. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del Ministero dell'Economia ha, infatti, già sperimentato con successo strumenti simili nell'assegnazione delle risorse per le aree sottoutilizzate,

¹ L'art. 51, comma 1, D.L. 269/2003 convertito in legge 326/2003 dispone: "Una quota del fondo per le aree sottoutilizzate di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per un importo pari a 350 milioni di euro, di cui 10 milioni di euro per l'anno 2004, 10 milioni di euro per l'anno 2005, e 330 milioni di euro per l'anno 2006, è accantonata quale riserva premiale, da destinare alle aree sottoutilizzate delle regioni che conseguono obiettivi di riequilibrio del disavanzo economico finanziario del settore sanitario. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina l'entità della riserva premiale di ciascuna regione in base alla dimensione del rispettivo fabbisogno sanitario, nonché i criteri di assegnazione in relazione allo stato di attuazione della riduzione del deficit sanitario e tenendo conto dei piani di rientro formulati dalle singole regioni interessate. All'eventuale assegnazione il Cipe provvede con le procedure previste dalla legge 30 giugno 1998, n. 208".

con l'obiettivo di rafforzare la capacità amministrativa delle Regioni e degli altri enti coinvolti nell'attuazione dei programmi di investimento pubblico.

Nel merito, il sistema premiale prevede un percorso di rientro del deficit sanitario. Le Regioni che raggiungono gli obiettivi fissati ottengono la riserva, che può essere utilizzata per investimenti pubblici e per incentivi rendicontabili ai sensi del Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Le Regioni che non rispetteranno gli obiettivi non riceveranno i fondi, che saranno invece riattribuiti alle Regioni che si dimostreranno più virtuose.

La procedura prevede i seguenti passi:

- la determinazione dell'ammontare del premio da attribuire a ciascuna Regione che soddisfa gli obiettivi viene stabilito, all'interno di ognuna delle due ripartizioni territoriali (il Sud ricevendo l'85 per cento del fondo, il Centro-Nord il 15 per cento, secondo la tradizionale chiave di riparto), in base agli stessi criteri di distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale;

- l'accesso da parte di ciascuna Regione alla riserva premiale accantonata è condizionato al contemporaneo rispetto di due obiettivi sostanziali (da verificare entro il 31 ottobre 2007): (a) un obiettivo quantitativo di riequilibrio del disavanzo economico-finanziario, consistente nell'aver realizzato un disavanzo medio nell'arco del triennio 2004-2006 inferiore del 20 per cento rispetto alla media dei disavanzi realizzati nel periodo 2001-2003 del settore sanitario²; (b) il rispetto di almeno sette su nove indicatori quali-quantitativi significativi al fine di orientare la gestione verso il miglioramento dei risultati finanziari e la qualità e modernizzazione della gestione (monitorati all'interno dal tavolo tecnico previsto ai sensi dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 art. 12)³. L'accesso alla riserva premiale è subordinato inoltre al rispetto di requisiti formali consistenti nella comunicazione al Cipe: dei risultati economico finanziari per gli anni 2004 e 2005, delle risultanze del tavolo tecnico dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) istituito presso il Ministero della Salute, delle previsioni per l'anno 2006 sul risultato economico-finanziario;

- l'accesso al premio aggiuntivo per risultati eccellenti (costituito dalle somme non assegnate per mancato soddisfacimento degli obiettivi al termine del triennio) alle Regioni non in disavanzo e alle Regioni in disavanzo che avranno raggiunto un disavanzo medio nell'arco del triennio inferiore del 50 per cento rispetto a quello di riferimento (media disavanzi 2001-2003).

Il monitoraggio dei risultati avverrà in sede tecnica presso la Segreteria del Cipe (al quale partecipano componenti del Ministero dell'Economia e del Ministero della Salute) in coordinamento dei lavori con i tavoli di monitoraggio sulla spesa sanitaria e sui Livelli Essenziali di Assistenza.

² Nel computo del disavanzo finanziario non si considerano il 60 per cento dell'eccedenza di spesa farmaceutica rispetto al valore tendenziale del 13 per cento sulla spesa complessiva nonché i maggiori oneri contrattuali per il personale dipendente e convenzionato.

³ Gli indicatori da rispettare in sintesi sono i seguenti:

- adozione dello standard di dotazione media di 5 posti letto per mille abitanti;
- adozione di valori percentuali/soglia di ammissibilità dei ricoveri ordinari per i 43 DRG "ad alto rischio di inappropriatazza";
- adozione di misure volte a disincentivare i ricoveri ordinari per i 43 DRG "ad alto rischio di inappropriatazza";
- definizione di condizioni e limiti di erogabilità delle prestazioni ambulatoriali;
- riduzione tasso di ospedalizzazione per ricoveri ordinari;
- riduzione incidenza spesa ospedaliera sulla spesa totale nel triennio;
- aumento dei ricoveri in Day Surgery;
- adempimento delle disposizioni in materia di acquisto di beni e servizi;
- adozione Piano Regionale della prevenzione

V.2 Il miglioramento delle capacità della Pubblica Amministrazione nelle politiche di sviluppo

V.2.1 La capacità di migliorare e rendere più efficace la cooperazione istituzionale nel processo di programmazione e attuazione

Nel paragrafo IV.1, si è descritto l'ampio processo di riforma del sistema di programmazione della politica regionale innescato nel 2005 e che ha portato a una riflessione assai ampia sugli strumenti e sulle pratiche operative proprie dell'azione di cooperazione istituzionale. In attesa delle scelte che saranno su questo tema concordate nel Quadro Strategico Nazionale, un primo risultato (ancora transitorio) verso la istituzionalizzazione delle procedure di programmazione e gestione cooperativa delle risorse nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate, è già stato condiviso con l'adozione, in sede Cipe, del testo sul rafforzamento e la semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro¹². Si tratta di un'azione per sua natura sempre migliorabile ma al tempo stesso essenziale per migliori risultati.

La nuova politica regionale e l'azione di cooperazione istituzionale

Il nuovo modello degli Accordi di Programma Quadro

Le proposte di riforma che nel corso del 2005 si sono progressivamente consolidate¹³, ove confermate nel corso del processo di programmazione 2007-2013 che si compirà lungo tutto il 2006, tendono a modificare anche notevolmente, sotto il profilo tecnico, il "luogo" principale dell'esercizio della cooperazione istituzionale tecnico-operativa, ovvero l'Accordo di Programma Quadro. Le riflessioni condotte nel corso del 2005 sulla scorta del "mandato" contenuto nelle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013", approvate con l'intesa della Conferenza Unificata il 3 febbraio 2005 (Intese e Accordi di Programma Quadro dovranno essere "rafforzati e semplificati" per essere strumento di attuazione della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale), hanno portato infatti a delineare un modello di Accordi di Programma Quadro caratterizzato da importanti novità¹⁴:

a) articolazione dell'Accordo per tipologie: i) l'Accordo di Programma Quadro Stato Regione (riformato, anche tenendo conto della opportunità, in relazione a specifiche tipologie di intervento, di prevedere Accordi di Programma Quadro a "geometria variabile", ovvero con la presenza di più Regioni e/o di più Amministrazioni Centrali); ii) l'Accordo di Programma Regionale (per gli interventi regionali e con il coinvolgimento dei livelli istituzionali sub-regionali a seconda del settore e della materia di intervento);

¹² Si definisce una procedura scadenzata (rafforzata da meccanismi sanzionatori/premiali) di reciproca comunicazione e cooperazione fra Stato e Regioni, da svolgere in coerenza con la programmazione comunitaria. Nel nuovo Accordo di Programma Quadro, in particolare, saranno ricompresi non solo gli interventi immediatamente attivati (sezione attuativa), ma anche un quadro più vasto di interventi coerenti ancora non attivabili per motivi tecnico-finanziari (sezione programmatica), con la previsione di meccanismi di trasferimento alla sezione attuativa al verificarsi delle condizioni.

¹³ Lungo la filiera, già descritta nel par.IV.1, che va dalle "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013" al documento elaborato dal "Tavolo per il rafforzamento e la semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma e degli Accordi di Programma Quadro" fino al Documento Strategico Preliminare Nazionale e in particolare al suo cap. V "Spunti per l'attuazione delle politiche regionali e la governance del processo".

¹⁴ In particolare la riforma mira a: a) rendere l'Accordo di Programma Quadro più efficace, più coerente e collegato alla strategia, più selettivo nell'individuare gli interventi maggiormente in grado di conseguire i risultati attesi; b) rivederne le modalità di riprogrammazione, anche in relazione alla natura delle modifiche; c) "diversificare" l'Accordo, o meglio renderlo adatto anche alla realizzazione di politiche e di linee di intervento per le quali le caratteristiche del settore richiedono un intervento prettamente regionale-territoriale.

b) collegamento più stretto fra priorità di intervento da realizzare nell'Accordo di Programma Quadro rispetto ad obiettivi di sviluppo specifici leggibili nei documenti di programmazione operativa;

c) miglioramento del sistema di *governance* interno ed esterno all'Accordo di Programma Quadro con attribuzione di maggiori responsabilità, autonomia e flessibilità al processo di decisione interno all'Accordo, semplificando radicalmente i passaggi amministrativi ed accentuando invece il momento della motivazione tecnica (e quindi della valutazione programmatica) delle decisioni;

d) architettura programmatica dell'Accordo di Programma Quadro che distingue fra interventi "cardine" (ovvero gli interventi che costituiscono il fondamento dell'Accordo e la cui mancata realizzazione, nei tempi previsti, pregiudica di per sé la possibilità di conseguire gli obiettivi per i quali l'Accordo è stato avviato, caratterizzati pertanto da particolari elementi di coerenza) e altri interventi, ovvero le linee progettuali che completano e integrano la programmazione di settore e che massimizzano valorizzazione e impatto degli interventi "cardine" con conseguente possibilità di approfondire l'analisi, la valutazione e quindi anche la migliore selezione per gli interventi di maggiore rilievo;

e) individuazione, più chiara, delle materie e degli ambiti di riferimento (pur naturalmente salvaguardando casi più specifici che possano discendere da peculiarità di settore o di amministrazione) sui quali si programma e attua un Accordo di Programma Quadro al fine di dare maggiore omogeneità agli Accordi sottoscritti da diverse Regioni e di agevolare, là dove necessario, anche interventi sovra-regionali in Accordi che riguardino la stessa materia.

Si tratta di ipotesi di riforma ampia che, sotto il profilo delle capacità delle amministrazioni di gestire il processo cooperativo, implica una decisa rivisitazione del fabbisogno di competenze, poiché rende più urgente e necessario che le tradizionali capacità di analisi e negoziazione siano affiancate da competenze tecniche più specifiche.

Dunque la capacità di cooperare diventa una capacità più complessa all'interno della quale si devono integrare le altre capacità trattate in questo capitolo (la capacità di misurare, valutare, monitorare, la capacità di progettare).

Nel 2006, se le linee di riforma delineate saranno confermate e rese operative, si dovrà operare in tal senso. Le amministrazioni dovranno adeguare coerentemente le loro capacità (il che implica mutamenti anche sotto il profilo organizzativo oltre che tecnico), ma adeguamenti e innovazione anche rilevanti dovranno interessare anche le attività "orizzontali" che accompagnano i processi di cooperazione istituzionale nelle Intese e negli Accordi di Programma Quadro.

Dovrà allora essere resa più funzionale e più utile al miglioramento delle capacità di cooperare delle amministrazioni l'attività dei nuclei di valutazione delle amministrazioni centrali e regionali (che nel 2005 hanno cominciato a svolgere un ruolo di rilievo nella sistematizzazione di informazioni e nella reportistica sugli Accordi di Programma Quadro con risultati già incoraggianti ma con margini di miglioramento ancora assai ampi), così' come di questi cambiamenti si dovrà tener conto nel modo dovuto nella prosecuzione del "Progetto monitoraggio" che, nel

Il rafforzamento delle attività "orizzontali" in Intese e Accordi di Programma Quadro

2005, ha avviato un'analisi ampia e articolata della situazione e che nel futuro non potrà non tener conto che una parte sostanziale del miglioramento delle capacità delle amministrazioni di cooperare si potrà avere quando un sistema di monitoraggio unificato per la politica regionale unitaria (da costruire nel tempo a partire dai sistemi esistenti) sarà in grado di dare informazioni affidabili, tempestive e condivise alle attività di analisi, negoziazione, valutazione che sempre più dovranno accompagnare i processi cooperativi.

V.2.2 La capacità di conseguire obiettivi di sviluppo mirati attraverso progetti di qualità

Il miglioramento della capacità progettuale: problematiche e azione del Dipartimento

La capacità di progettare - come sinteticamente si è definita anche nei precedenti rapporti la capacità delle amministrazioni pubbliche di ideare, costruire, valutare, progettare tecnicamente, istituzionalmente e finanziariamente e poi realizzare interventi efficaci nel conseguire i risultati e soddisfare il fabbisogno che ne aveva determinato l'avvio - è quella che registra una situazione di maggiori resistenze al cambiamento.

L'esigenza di migliorare la qualità progettuale

È una capacità il cui miglioramento presenta rilevanti gradi di difficoltà perché implica l'interagire di conoscenze e pratiche operative a livello amministrativo, tecnico, finanziario, istituzionale in tempi necessariamente stretti (la variabile tempo, in questo caso, essendo requisito essenziale della qualità) in un ambito di vincoli normativi e di rapporti interistituzionali il più delle volte molto complessi¹⁵.

Un fattore certamente decisivo è quello di una insufficiente qualità progettuale, che si ha comunque, sia quando un progetto è ideato, valutato, analizzato e anche progettato bene ma in troppo tempo (l'analisi del fabbisogno, anche quando corretta, diventa evidentemente obsoleta e anche in molti casi fuorviante quando l'intervento viene poi attivato a distanza di anni dal momento in cui se ne avverte il bisogno), sia quando l'attivazione del progetto è tempestiva ma le analisi che ne sono alla base deboli (perché in tal caso è assai probabile che nella fase realizzativa si sconti tutta questa debolezza in termini di imprevisti, necessità di integrazioni, variazioni, generazione di situazioni conflittuali).

Su questo fronte il Dipartimento ha operato in passato e ha continuato ad operare con intensità anche nel 2005, sperimentando approcci diversi.

L'azione indiretta del Dipartimento

In primo luogo le amministrazioni sono state spinte a rimettere al centro dei loro processi di programmazione il tema della qualità progettuale: rafforzando, anche attraverso l'operatività della rete dei nuclei di valutazione e verifica, la pratica della valutazione ex ante delle condizioni di efficacia e di successo di un progetto; promuovendo l'orientamento all'obiettivo della qualità progettuale dei sistemi di premialità regionali; assegnando uno spazio e un ruolo di rilievo alle analisi di

¹⁵ È un problema su cui si dibatte da tempo a livello nazionale dove pure non sono mancati tentativi rilevanti (la "legge obiettivo" ne è l'esempio più noto) per tentare di incidere su alcuni dei fattori (la complessità delle procedure autorizzative e la conflittualità fra diversi livelli istituzionali e amministrativi) che si riteneva fossero negativamente decisivi (sulla legge obiettivo e sul programma di accelerazione delle opere pubbliche si veda il paragrafo IV.3.2.1).

fattibilità negli Accordi di Programma Quadro attuativi dell'intervento regionale nazionale. Linee di intervento, queste, che hanno dato risultati qualche volta incoraggianti ma che, nel loro complesso, non si sono rivelate in grado di cambiare nella misura necessaria una situazione che rimane largamente insoddisfacente.

Anche per questo già nel biennio 2003-2004 ma con maggiore intensità e con più ampia articolazione di strumenti nel 2005, si è passati a privilegiare un'azione più diretta, la più diretta possibile – dunque un'azione caratterizzata da un intervento prevalentemente di natura sperimentale su casi singoli¹⁶.

Due sono state le direttrici principali di lavoro¹⁷:

I. affiancamento delle amministrazioni “sul campo” per migliorare la qualità di specifici progetti (dunque con intervento diretto in una forma di cooperazione tecnico-istituzionale *dentro* il progetto);

II. sperimentazione diretta di modelli progettuali specifici (progetti pilota o prototipali) e di metodi, approcci, pratiche innovative, con prevalente riferimento a forme di progettazione territoriale integrata.

L'attività di affiancamento delle amministrazioni “sul campo” per migliorare la qualità di specifici progetti

La prima di queste direttrici trova attuazione attraverso il programma operativo “Advisoring e supporto tecnico per lo sviluppo progettuale degli studi di fattibilità” (di seguito “programma advisoring”, realizzato da Sviluppo Italia sotto l'indirizzo tecnico-operativo del Dipartimento nell'ambito del “Gruppo di contatto” istituito a seguito dello specifico mandato assegnato dal Cipe) e attraverso il progetto “Azioni pilota in aree PIT” (di seguito “Azioni pilota”, realizzate da Studiare Sviluppo sotto la guida e l'indirizzo dell'apposito Comitato di attuazione istituito dal Dipartimento).

¹⁶ L'obiettivo è intanto almeno dimostrare che è possibile (e anche non molto più complicato o oneroso rispetto a procedure più ordinarie) delineare condizioni di qualità progettuale. Questo definendo modelli progettuali in grado di mirare a standard di qualità elevati e certi per i progetti, in un rapporto funzionale chiaro e riconoscibile con gli obiettivi della programmazione, realizzabili in tempi e con risorse certe. La scelta dell'aggettivazione non è casuale: spesso infatti la criticità principale sta proprio nella incertezza/opacità sotto il profilo teleologico (a cosa serve il progetto rispetto ai suoi obiettivi conclamati ed a quelli della programmazione in cui si inserisce?), dei modelli di riferimento (qual è il modulo concretamente migliore per la realizzazione e la gestione del progetto, anche in riferimento alle peculiarità dell'intervento e del territorio?), dell'implementazione (chi ne ha la responsabilità complessiva; con quali tempi di realizzazione e quali i costi?).

¹⁷ In realtà c'è una terza direttrice che ha visto una forte attività del Dipartimento su questo tema della qualità progettuale, vista tuttavia dal lato dell'analisi dell'iter progettuale, proprio in termini di incremento della capacità attuativo / realizzativa, della strategia di semplificazione che è essenza principale della “legge obiettivo”. Dall'attività svolta dall'Uver per il “programma di accelerazione delle opere pubbliche” si parla più estesamente nel paragrafo IV.3.2.1 e dunque non si ritorna in questo capitolo se non per accennare una delle principali conclusioni che da tale attività sta, inesorabilmente emergendo. Ovvero che la sola semplificazione procedurale, anche laddove si avvia faticosamente ad ottenere risultati di accelerazione dell'iter procedurale e quindi anche della spesa ad esso collegata, continua a produrre una situazione caratterizzata da una fortissima incertezza e da rischi rilevanti di blocchi improvvisi (e strutturali: ovvero di assai difficile rimuovibilità) proprio perché continua a rimanere largamente indefinito, incerto, opaco il momento dell'analisi ex ante (lo studio di fattibilità e le fasi di progettazione successive ma precedenti l'esecutivo) visto ancora più come momento adempimentale che non come contributo effettivo e decisivo a studiare prima e bene le condizioni di effettiva fattibilità (opportunità, convenienza, accettabilità) di un'opera pubblica. Dunque siamo di nuovo al punto.

advisoring”, nel corso del 2005 ha attivato e realizzato: i) il supporto a 28 nuovi studi di fattibilità (in Calabria, Campania, Sardegna, Sicilia, Puglia, Umbria); ii) l’accompagnamento del percorso di definizione e redazione dei Piani Strategici per le aree urbane (in Sicilia e in Puglia); iii) l’affiancamento all’attività di definizione e individuazione di priorità strategico-progettuali per la nuova programmazione 2007-2013 (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia).

Il progetto “Azioni pilota” ha proseguito, nel corso del 2005, il lavoro sul campo a fianco delle istituzioni locali impegnate nell’attuazione di Progetti integrati territoriali dei Progetti Integrati Territoriali, con l’intento di contribuire alla qualità delle loro proposte attuali e di rafforzare la loro capacità di produrre buoni progetti per il futuro¹⁹. Questa attività è in corso in un piccolo gruppo di contesti territoriali (cfr. tav. V.4), che fungono da cantieri di sperimentazione e all’interno dei quali si stanno sperimentando approcci diversi volti a collegare strategia di sviluppo, progettazione di qualità, costruzione di assetti di governance tecnico-amministrativa in grado di rendere più solidi e permanenti i risultati che via via si conseguono.

Il progetto “Azioni pilota in aree PIT”

Tavola V.4 - AREE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA OPERATIVO “AZIONI PILOTA IN AREE PIT”

<i>Regioni</i>	<i>Ambiti territoriali interessati dalle azioni pilota</i>
Basilicata	area del PO “Val d’Agri Sauro Camastra” (province di Potenza e Matera)
Campania	area del Pit “Parco regionale del Matese” (province di Caserta e Benevento)
Molise	area del Pit “Medio Trigno” (provincia di Campobasso)
Sardegna	area del Pit “Barigadu-Ghilarzese-Grighine-Marmilla” (provincia di Oristano)
Sicilia	area del Pit “Reti Madonie” (provincia di Palermo)
Sicilia	area del Pit “4 città e un parco per vivere gli Iblei” (provincia di Ragusa)
Molise	aree dei Pit “SLOT Alto Molise” e “Civiltà dell’acqua” (intera provincia di Isernia)
Sardegna	aree della progettazione integrata (tutte le province)

Fonte: elaborazioni DPS

Entrambe queste due linee di intervento hanno conseguito risultati positivi e in alcuni casi di alta qualità e utilità sul piano della conoscenza e del buon funzionamento dei rapporti interistituzionali delle realtà locali. Hanno altresì portato, nella maggioranza dei casi, ad un deciso miglioramento del progetto e delle sue specifiche modalità di attuazione (anche, e spesso soprattutto, quando hanno concorso a determinare l’abbandono di ipotesi progettuali di scarsa consistenza). Faticano tuttavia ad incidere sulle condizioni strutturali che sono alla base delle

¹⁹ Nel corso del 2005 le azioni pilota sono state intensificate ampliandole anche a nuove tipologie di interventi in affiancamento. In particolare: i) sono state poste in essere specifiche azioni di rafforzamento delle capacità locali di progettazione con particolare riferimento all’analisi delle condizioni di contesto; alla sperimentazione di processi di costruzione progettuale partecipata, alla definizione di schemi di autovalutazione; ii) sono stati condotti approfondimenti sulle soluzioni di progettazione e gestione adottate/adottabili in sede locale su temi trasversali, come i regimi di aiuto, la formazione o l’accesso al credito; iii) sono state avviate azioni di rafforzamento delle strutture di livello provinciale (nella provincia di Isernia in Molise ed in tutte le province in Sardegna) a supporto delle iniziative locali di progettazione integrata per lo sviluppo; iv) sono state attuate azioni per l’internalizzazione delle attività di supporto in modo da accrescere, nel tempo, l’autonomia organizzativa e gestionale locale.

difficoltà e dei ritardi che motivano l'intervento di accompagnamento. Il rischio è quindi che i progressi pure registrati nelle singole situazioni non si traducano (o si traducano troppo poco) in progressi più sistematici e solidi nelle capacità delle amministrazioni coinvolte.

La sperimentazione diretta di modelli progettuali specifici

La seconda direttrice lungo la quale si muove l'azione diretta del Dipartimento per migliorare la capacità delle amministrazioni di progettare secondo criteri di qualità è quella della sperimentazione diretta, in affiancamento delle amministrazioni responsabili di interventi, di modelli progettuali innovativi. L'obiettivo, oltre che di migliorare direttamente la qualità del progetto su cui si opera in affiancamento, è quello di trarne lezioni, modelli, approcci riproponibili in altre situazioni e quindi in grado di fornire esempi di riferimento per aumentare, nella pratica operativa, la qualità, l'efficienza, l'efficacia del ciclo di progettazione. È un'attività che richiede e impone uno sforzo consistente perché va in dettaglio sul territorio per cercare di individuare soluzioni al tempo stesso specifiche (devono funzionare laddove il modello si sperimenta e si applica) ma anche utili, con gli opportuni aggiustamenti, per essere proposte, discusse e quindi anche auspicabilmente applicate in ambiti diversi.

I progetti pilota sperimentali

Nel 2005 si è operato per la realizzazione di alcuni progetti pilota per i quali si è scelto di privilegiare interventi di valorizzazione di risorse culturali locali quale espressione delle potenzialità di sviluppo del territorio. In particolare:

- un progetto pilota volto alla definizione e all'inserimento nel tessuto territoriale di un modello di gestione innovativo dell'area archeologica delle ville romane dell'antica Stabia (comuni di Castellammare di Stabia e di Gragnano in provincia di Napoli);
- un progetto pilota volto a verificare come un "marchio" di grande rilievo (sito Unesco "Su Nuraxi di Barumini") possa contribuire allo sviluppo di un'area interna;
- un progetto pilota volto a verificare la sostenibilità di un'ipotesi di sviluppo "leggero" basato sulla valorizzazione delle specificità culturali delle "minoranze linguistiche storiche arbëresh e croata" in Molise;
- un'azione congiunta fra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e Dipartimento per la Ricerca, l'Innovazione e l'Organizzazione del Ministero per i Beni e le Attività culturali per l'attuazione di un programma sperimentale per la definizione di modelli progettuali di eccellenza per gli investimenti per le risorse culturali nelle aree sottoutilizzate con obiettivo di sviluppo²⁰.

In generale²¹ quello che emerge è la conferma di una grande difficoltà, con il sistema di regole date, a indurre nelle amministrazioni comportamenti virtuosi sul piano della qualità progettuale in assenza di un sistema che renda conveniente l'innovazione e l'avvio di percorsi rigorosi. In assenza di motivazioni adeguate e stante che le norme e le procedure vigenti non indirizzano univocamente alla qualità progettuale, la via dell'affiancamento in "progetti pilota" rischia, se va bene,

²⁰ Programma che prende in considerazione, fra l'altro, le potenzialità di sviluppo territoriale connesse all'attivazione di grandi eventi culturali (festival, rassegne, spettacoli dal vivo e così via) con caratteri di eccellenza nel Mezzogiorno.

²¹ L'approccio è fortemente sperimentale e come in tutti gli esperimenti gli esiti sono comunque incerti anche se il livello di avanzamento dei singoli progetti consente già da ora di dire che sono molte le lezioni e le indicazioni che se ne possono trarre per l'impostazione del nuovo ciclo di programmazione.

di conseguire successi qualche volta significativi ma puntuali e isolati. Se è così un impatto più generale sul miglioramento della capacità progettuale si può avere solo ripensando, più complessivamente, il sistema di regole e incentivi. Ed è su questo che, realisticamente, va riavviata e concentrata la riflessione.

Capacità progettuale e ciclo del progetto: le indicazioni che emergono e qualche indirizzo di riforma

Dall'insieme delle attività realizzate nel corso del 2005 e soprattutto dall'ampia riflessione condotta con le Regioni e con le amministrazioni centrali emergono le seguenti questioni centrali: a) come collegare più strettamente priorità strategiche e programmatiche e progetti in grado di conseguirle; b) come assicurare che la programmazione operativa possa far riferimento a un parco progetti con livelli di istruzione e di definizione adeguati a consentire scelte più consapevoli e informate; c) quali sono le condizioni da promuovere perché l'analisi di fattibilità, ovvero la valutazione ex ante del progetto (della sua realizzabilità, utilità, convenienza), sia funzionale all'obiettivo di creare un parco progetti coerente ed efficace rispetto alle priorità di programmazione.

Molte delle amministrazioni responsabili della programmazione sembrano ritenere che la via dello studio di fattibilità sia quella che può consentire di affrontare positivamente tali nodi. Occorre però creare adeguate capacità all'interno delle amministrazioni nella realizzazione, valutazione e gestione di analisi di fattibilità e, soprattutto, occorre individuare quali siano i passi da fare perché lo studio di fattibilità diventi uno strumento più rigoroso, utile, tempestivo, organicamente inserito nel ciclo del progetto e, al tempo stesso, più agile (e quindi anche meno costoso).

Dall'attività di cooperazione istituzionale condotta dal Dipartimento nel 2005 su questo tema emergono elementi di riflessione e di riforma che possono essere sintetizzati nei seguenti punti²²:

- perché un progetto possa essere attivato è necessario che il fabbisogno che è collegato alla sua attuazione costituisca veramente una priorità nella programmazione operativa dell'amministrazione responsabile della programmazione e che la sua realizzazione sia possibile (tecnicamente e finanziariamente dato un vincolo temporale);

- queste condizioni (assieme a quelle sulla concreta realizzabilità, tecnica e finanziaria, dato un vincolo temporale) possono essere appurate da un'analisi di fattibilità che attesti tempestivamente le caratteristiche di coerenza, appropriatezza, priorità rispetto alla programmazione, individui le zone di incertezza (fornendo le informazioni per dirimere preliminarmente eventuali alternative) e i percorsi

Lo studio di fattibilità: esigenze di ottimizzazione

Alcune linee di riforma dello strumento

²² Naturalmente qui si sta parlando di linee riferite ad una procedura tipo che riguarda una tipologia di progetto generico (per quanto si tratti poi di tipologie molto ricorrenti e molto frequenti nella pratica della programmazione – attuazione. È evidente che ci sono poi specificità che riguardano tipologie di analisi diverse (si pensi alle analisi riguardanti non singole infrastrutture ma progetti di area più o meno vasta), peculiarità che attengono ai settori di intervento e la stessa complessità dei problemi da affrontare per singoli progetti. E tuttavia appare importante intanto cominciare a definire alcuni aspetti in termini generali e verificare poi l'ambito di possibile variabilità.

(istituzionale, amministrativo, partenariale, finanziario) che occorre attivare per renderlo realizzabile;

- lo studio di fattibilità per essere utile e inserito nel ciclo progettuale dovrà avere due caratteristiche: a) essere realizzato in tempi stretti (massimo 5-6 mesi); b) fornire non solo tutte le risposte necessarie a valutare convenienza e opportunità/utilità del progetto (analisi della domanda, analisi finanziaria, analisi della gestione e del funzionamento e così via) ma anche spingersi, sul piano della fattibilità tecnico-amministrativa, fino a definire un percorso e uno stato di definizione assai vicini (il più vicino possibile) al progetto preliminare.

Se queste condizioni si realizzassero il quadro della programmazione e il collegamento necessario programmazione-progettazione potrebbe trarne notevole giovamento. Infatti:

- se lo studio di fattibilità diventa uno strumento più agile (e concentrato nel tempo) un'amministrazione potrebbe avviare il ciclo del progetto su un numero più elevato di opere individuate come coerenti rispetto alla propria programmazione operativa;

- queste opere potrebbero essere portate, in media, ad uno stato di progettazione preliminare in tempi relativamente brevi (6-9 mesi, sommando al tempo dello studio di fattibilità quello necessario a portare gli esiti dello studio a un livello di progettazione preliminare) e con costi relativamente più contenuti;

- l'insieme di questi progetti, tutti valutati e tutti a un livello di progettazione almeno preliminare, potrebbero costituire un parco di progetti coerenti e istruiti all'interno del quale l'amministrazione potrà operare scelte più consapevoli e, per di più, già organicamente innestati nel ciclo di progettazione tecnico-amministrativa in senso stretto (in pratica il progetto si troverebbe nelle condizioni di essere inserito nella "programmazione triennale" delle opere pubbliche dell'amministrazione competente).

Si tratta, in conclusione, di linee di riforma assai semplici e che sono tutte dentro l'attuale quadro normativo. Impongono, se condivise, uno sforzo tecnico e amministrativo per definirle nel dettaglio, metterle in campo e per praticarle. E se questo fosse possibile farlo in tempi brevi l'obiettivo del miglioramento della capacità di progettare delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo e gli interventi da attuare per conseguirlo troverebbero un terreno assai concreto su cui operare anche in vista del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

V.2.3 La capacità di misurare, valutare e apprendere

Il percorso intrapreso per accrescere la capacità di misurare, valutare e diffondere conoscenza sulle azioni finanziate dalle politiche aggiuntive e sui loro effetti vede coinvolte molte istituzioni e amministrazioni regionali e centrali che hanno responsabilità nell'attuazione delle politiche di sviluppo. Questo sforzo è finalizzato ad aumentare la trasparenza dell'azione pubblica nei confronti dei cittadini e delle loro rappresentanze; a suscitare e sostenere un dibattito informato sullo sviluppo; a

consentire agli operatori e alla collettività in generale di apprendere dall'esperienza e dai risultati delle scelte fatte²³. Un primo risultato di questo sforzo è già visibile nell'atteggiamento delle amministrazioni centrali, delle Regioni e dei loro partner, nella riflessione collettiva, focalizzata sull'apprendimento dall'esperienza, che ha portato alla costruzione dei documenti preliminari per la programmazione 2007-2013: il Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) e il Documento Strategico per il Mezzogiorno (DSM).

Nel corso dell'ultimo anno il sistema si è concentrato sul consolidamento delle attività volte a disporre di statistiche di qualità, di analisi mirate e di ricerche valutative da utilizzare nell'attuazione delle politiche in corso e nella definizione del Quadro Strategico Nazionale del prossimo ciclo di programmazione comunitaria.

Al contempo, nel corso del 2005, attenzione è stata dedicata a diffondere l'informazione prodotta, trasferire le conoscenze nell'azione amministrativa e accrescere la consapevolezza collettiva della necessità di investire risorse per il miglioramento della capacità di misurare e valutare. La crescente utilizzazione delle informazioni che è possibile cogliere sia nel dibattito, sia all'interno del sistema degli operatori delle politiche di sviluppo indica che lo sforzo di aumentare e diffondere informazioni sui territori, sull'attuazione e sui risultati delle politiche sta cominciando a conseguire risultati e conferma che esso risponde ad esigenze diffuse.

Ovviamente, restano ancora traguardi da raggiungere: innanzitutto, va intensificata l'osservazione sul campo di progetti completati o in avanzata fase di completamento, come vanno lanciate nuove valutazioni di programma in itinere ed ex post per disporre di maggiori elementi sui risultati raggiunti. Inoltre, è necessario rafforzare il sistema di monitoraggio, e vanno superati limiti e rigidità metodologiche e istituzionali, come l'orientamento ancora tutto interno alla pubblica amministrazione dei processi valutativi. Solo di recente, infatti, i processi valutativi si stanno aprendo all'apporto di soggetti esterni alla pubblica amministrazione.

Infine, la diffusione delle conoscenze dipende molto dal grado di maturità della cooperazione istituzionale, poiché l'esistenza di una rete forte di operatori è condizione essenziale per passare dalla disponibilità di informazioni al loro utilizzo.

Il monitoraggio delle politiche di sviluppo – vale a dire l'attività di raccolta sistematica di dati e informazioni lungo la fase di attuazione delle politiche pubbliche – riveste un ruolo di primo piano nella capacità delle amministrazioni di misurare e valutare. La complessità dei sistemi di monitoraggio delle politiche di sviluppo, derivante dalla convivenza di molti soggetti istituzionali con diverse esigenze informative, richiede in taluni casi un monitoraggio complessivo dello strumento, in altri la raccolta di informazione, fine dei progetti finanziati dalle politiche. I sistemi di monitoraggio implementati sono il sistema Monit riguardante i progetti finanziati con il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, il più recente sistema di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro delle Intese Istituzionali di Programma (entrambi i sistemi raccolgono informazione a livello

Progressi verso la trasparenza

Traguardi da raggiungere

Progressi e traguardi nei sistemi di monitoraggio delle politiche di sviluppo

²³ Una panoramica delle attività già in corso nel 2004 è presentata nei paragrafi V.4-V.5 del Rapporto del DPS (2004).

di progetto), il progetto Conti Pubblici Territoriali e il monitoraggio aggregato per strumenti finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate. Anche se con gradi diversi di completezza, le informazioni contenute in tutti i sistemi di monitoraggio hanno cominciato ad essere diffuse con elaborazioni per gli utenti (si pensi ad esempio alla costruzione di tabelle standard con i dati provenienti da Monit, o il contenuto informativo dell'Appendice a questo Rapporto) e pertanto hanno cominciato ad essere utilizzate dalle amministrazioni centrali e regionali a fini conoscitivi (anche ad esempio dai ricercatori esterni responsabili delle valutazioni intermedie nell'ambito dell'intervento cofinanziato dall'Unione Europea).

Al progresso registrato nel monitoraggio degli interventi pubblici, non si accompagna ancora un loro sufficiente utilizzo per analisi valutative e nel processo decisionale.

La misurazione del contesto

Accanto al monitoraggio delle politiche finanziate è proseguita l'attività di misurazione del contesto attraverso informazioni statistiche territoriali sempre più articolate, finalizzate ad essere di sostegno alle politiche di sviluppo. Nel corso del 2005, oltre all'aggiornamento della banca dati indicatori di contesto, all'anticipazione dei conti economici regionali e alle stime degli occupati residenti e dei disoccupati per sistema locale del lavoro – che rappresentano alcuni tra i prodotti principali della collaborazione tra Dipartimento e Istat per la produzione di statistiche a sostegno delle politiche di sviluppo²⁴ – sono state avviate le attività metodologiche che porteranno alla disponibilità di nuovi indicatori (nel 2006 e nel 2007) sull'evoluzione dei comportamenti sociali e dei territori, e misure del servizio pubblico idrico²⁵.

Misurare la qualità dei servizi pubblici

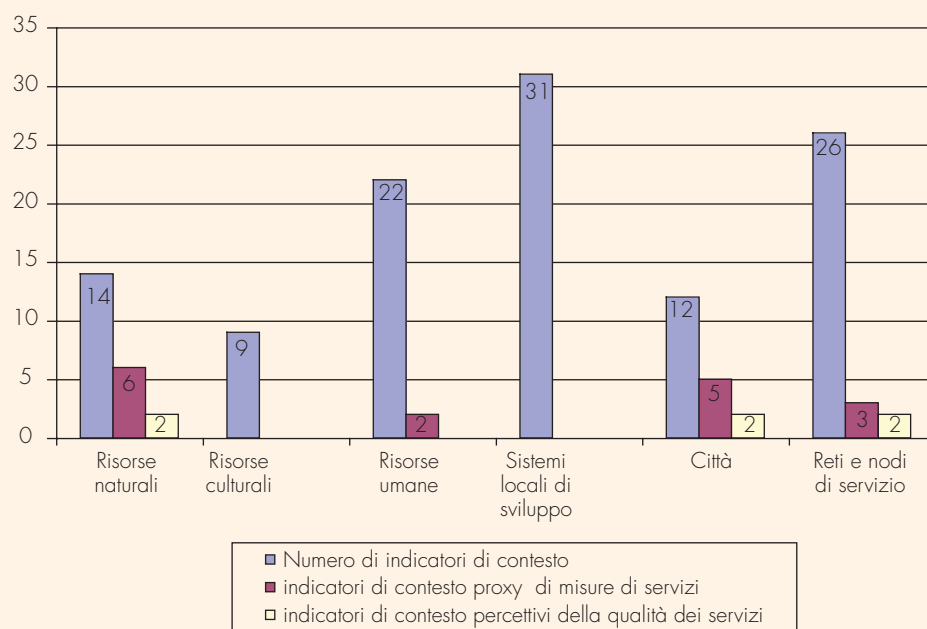
Le analisi valutative dei risultati conseguiti e le scelte strategiche nazionali e comunitarie che stanno emergendo per il prossimo ciclo di programmazione indicano anche la necessità di ampliare la disponibilità di indicatori territoriali in direzione della misurazione della disponibilità, accesso e qualità dei servizi pubblici. Attualmente la banca dati indicatori di contesto contiene un numero molto limitato di indicatori che approssimano misure di servizi (intorno al 14 per cento di tutti gli indicatori) e oltre un terzo di questi sono misure percettive della disponibilità o qualità del servizio (cfr. fig. V.2). L'impegno a allargare il campo di conoscenza anche alla misurazione del livello di disponibilità, accessibilità e qualità dei servizi nei diversi territori risponde intanto a un principio di tutela dell'uguaglianza, ma anche all'esigenza, espressa dall'insieme degli operatori delle politiche di sviluppo, di misurare l'efficacia e l'utilità delle politiche sulla base dei miglioramenti nella disponibilità e qualità di beni e servizi collettivi²⁶.

²⁴ Per una descrizione dei principali prodotti della convenzione con l'Istat per migliorare l'offerta di statistiche territoriali si veda il sito web del Dipartimento.

²⁵ La nuova convenzione stipulata tra Dipartimento e Istat prevede tra i suoi prodotti principali l'aggiornamento del censimento sulle acque, la produzione di indicatori regionali di disagio sociale, l'aggiornamento della banca dati "Health for all" contenente informazioni con dettaglio provinciale su salute e servizi sanitari e la costruzione di una banca dati (INCIPIIT) territoriale che raccolga informazioni relative alle risorse culturali, turistiche, naturali e sulle produzioni tipiche di qualità.

²⁶ I tentativi di affinare la banca dati "Indicatori di contesto" e di renderla uno strumento sempre più adeguato alle analisi delle politiche di sviluppo incontrano difficoltà dovute sia alla non disponibilità di informazione sia al non sufficiente coordinamento dell'informazione prodotta dall'attività amministrativa.

Figura V.2 - NUMERO DI INDICATORI REGIONALIZZATI DISPONIBILI NELLA BANCA DATI, DI CUI INDICATORI CHE MISURANO SERVIZI O PERCETTIVI DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI - SITUAZIONE A FINE 2005



La banca dati degli indicatori di contesto per le politiche di sviluppo è disponibile sul sito web dell'Istat; insieme ai valori degli indicatori in serie storica, disponibili per la disaggregazione NUTS2 e elaborati anche per macroaree, regioni Obiettivo 1 e totale nazionale, sono fornite informazioni sulle definizioni e le fonti. Alcune elaborazioni di confronto tra regioni e macroaree geografiche sono presentate nell'Appendice al Rapporto e sono disponibili nel bollettino "Numeri del Sud" sul sito web del Dipartimento.

Fonte: elaborazioni DPS

La consapevolezza che la semplice disponibilità di statistiche territoriali non è però sufficiente a rendere più informate le decisioni pubbliche ha portato a investire nel corso del 2005 nella diffusione di tale informazione statistica e nella promozione di strumenti che facilitino l'utilizzo degli indicatori da parte delle amministrazioni. Primi risultati di questa attività sono l'affiancamento della disponibilità della banca dati indicatori di contesto sul sito dell'Istat con la diffusione sul sito del Dipartimento di un bollettino "Numeri del Sud" di commento ad ogni aggiornamento della banca dati indicatori di contesto; la partecipazione a seminari e a gruppi di lavoro anche internazionali sull'utilizzo di statistiche territoriali (evaluation network della CE e working group del Territorial Development Policy Committee dell'OCSE); lo scambio di esperienze con altri Paesi (Polonia e Repubblica Ceca). Al contempo sono state avviate altre iniziative a sostegno della diffusione quali la realizzazione di pagine dedicate all'informazione statistica territoriale prodotta sia sul sito del Dipartimento sia dell'Istat, il coinvolgimento della Rete dei nuclei di valutazione e verifica, il sollecito a utilizzare l'informazione statistica prodotta nelle riflessioni con le amministrazioni centrali e regionali per la definizione dei documenti strategici del nuovo ciclo di programmazione comunitaria.

La sfida dell'utilizzazione dell'informazione: la diffusione delle statistiche

La valutazione per una maggiore efficacia, responsabilità e democraticità dell'azione pubblica

La valutazione di programma – la ricerca sui risultati dell'azione pubblica finalizzata a fornire spiegazioni e ad esprimere giudizi su quanto accaduto – costituisce un insieme di attività, processi, metodi, pratiche fondamentali per l'apprendimento e per la responsabilità delle amministrazioni. Le amministrazioni hanno bisogno di apprendere quali sono le conseguenze delle loro azioni sui cittadini e le imprese: è necessario, cioè, che esse, insieme ai partner sociali ed economici, apprendano dall'esperienza. Inoltre, è sempre più avvertita la necessità che le amministrazioni possano rendere conto alla collettività della propria azione. La valutazione, pertanto, ha potenzialmente un ruolo importante sia nell'aumento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, sia nell'aumento del grado di democraticità delle politiche.

Avanzamenti diffusi in un sistema decentrato

L'aumento di consapevolezza dell'importanza della valutazione, l'orientamento metodologico, il maturare di processi istituzionali (il consolidamento del ruolo dei Nuclei di valutazione e della loro rete), la spinta della società civile hanno prodotto una certa effervescenza sia nella produzione, sia nell'utilizzazione delle valutazioni. Si tratta di un processo decentrato e necessariamente policentrico, di cui si da qui conto solo di alcuni tra gli avanzamenti.

La disponibilità di valutazioni non è sufficiente perché siano utilizzate

Anche in questo campo si è diffusa la consapevolezza che la mera disponibilità di informazioni (per esempio quelle contenute nei rapporti di valutazione), anche di buona qualità, non è sufficiente perché esse siano effettivamente utilizzate nel dibattito e nelle decisioni. È indispensabile, invece, costruire meccanismi istituzionali che favoriscano sia la diffusione, sia la stessa utilizzazione delle informazioni.

Oltre ad intensificare le attività di orientamento, ricerca e di costruzione istituzionale già consolidate, è stata colta l'opportunità offerta dal lancio delle attività preparatorie per la programmazione 2007-2013 per innescare processi di riflessione valutativa, con il sostegno dell'UVAL e di numerosi Nuclei di valutazione, e per utilizzare le valutazioni disponibili o in corso di completamento, che, comunque, già forniscono alcune indicazioni, lezioni e informazioni utilizzabili.

Valutazione e ricerca a supporto della programmazione 2007-2013

Questo processo ha costituito un test sulla capacità delle amministrazioni centrali e regionali di utilizzare la conoscenza a disposizione. Il processo ha beneficiato sia dei risultati delle valutazioni disponibili (valutazioni intermedie dei Programmi Operativi e del Quadro Comunitario di Sostegno e primi risultati degli aggiornamenti delle valutazioni intermedie), sia di attività tese a coagulare e diffondere conoscenze provenienti dalle valutazioni intermedie, da studi e da ricerche valutative svolte in ambiti diversi rispetto al quadro richiesto dai regolamenti comunitari (soprattutto i cinque seminari tematici finora realizzati),²⁷ sia, ancora, di una riflessione collettiva sui risultati conseguiti. Il primo passo di questo processo è stata, infatti, una riflessione sui risultati dell'esperienza di programmazione

²⁷ I seminari hanno costituito un'occasione di confronto basata sulla conoscenza accumulata tramite ricerche valutative e studi. Si sono concentrati, rispettivamente, su *Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo* (Roma, 7 luglio 2005); *Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo* (Roma, 11 luglio 2005); *Risorse naturali e culturali come attrattori* (Roma, 28 settembre 2005); *Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità* (Rimini, 17-18 ottobre 2005) e, infine, *Ambiente e Energia per lo Sviluppo sostenibile* (Roma, 11 novembre 2005). I materiali sono disponibili all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_seminari.asp.

e attuazione, che ha reso esplicita la conoscenza implicita delle amministrazioni e si è appoggiata sul materiale disponibile (valutazioni intermedie, studi *ad hoc*, dati di monitoraggio). Tra i progressi osservati si deve rilevare che la discussione sugli orientamenti da dare all'azione futura, anche laddove si prefigurano discontinuità significative, si basa sull'esame critico di quanto prodotto finora. Su questa base è risultato anche più costruttivo l'avvio del confronto con il partenariato, che ha potuto restituire in questo contesto la ricchezza delle sue conoscenze. I due documenti strategici collettivi, Documento Strategico Preliminare Nazionale e Documento Strategico per il Mezzogiorno, incorporano con molta chiarezza gli esiti di questa riflessione; meno maturi nell'esplicitare e utilizzare la conoscenza sembrano invece essere i documenti Strategici Regionali.

Sono da registrarsi ulteriori avanzamenti anche nelle attività già in corso: innanzitutto, nei processi valutativi relativi agli interventi cofinanziati dall'Unione Europea tramite i Fondi strutturali, che si sono aperti al contributo di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione e, anche al suo interno, ad una discussione più estesa ed esplicita. Tale apertura è importante da due punti di vista: da una parte, inserire soggetti che hanno una visione diversa dell'intervento o che possiedono una conoscenza concreta dell'attuazione porta un contributo di conoscenza prezioso alle attività di valutazione. Dall'altra parte, tale apertura costituisce un primo passo nella trasformazione della valutazione da pratica intra-amministrativa (la cui funzione è essenzialmente quella di trasferire informazioni da un livello amministrativo all'altro, in particolare di informare i finanziatori dell'intervento su quanto fatto dagli attuatori nazionali) a pratica democratica, in cui gli attori riflettono sui propri ruoli e sui risultati conseguiti e l'azione di sviluppo viene esposta allo scrutinio pubblico. Molte Autorità di Gestione dei Programmi Operativi e quella del Quadro Comunitario di Sostegno avevano già coinvolto attuatori, partner sociali, economici ed istituzionali e altri soggetti (per esempio, in qualche caso, l'Università) nell'espressione delle domande di valutazione nel 2004. Questo processo è continuato durante il 2005: da segnalare come l'Autorità di Gestione del Quadro Comunitario di Sostegno abbia integrato le parti sociali nel garantire la qualità del lavoro di ricerca per la valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno, tramite la partecipazione di un loro rappresentante nello Steering Group. Non bisogna tacere i limiti che ancora persistono: in alcuni punti del sistema non è ancora completamente interiorizzata la capacità di distinguere tra legittimi punti di vista degli attori, da considerare nell'analisi e nei giudizi, ed evidenza empirica raccolta e vagliata dal valutatore.

Da segnalarsi anche che la fase dell'aggiornamento delle valutazioni intermedie dei Programmi Operativi ha fatto registrare un ulteriore avanzamento nella comprensibilità e potenziale utilità delle valutazioni: invece di disperdere le energie nel tentativo di studiare nella loro interezza grandi programmi complessi, operanti su territori estesi e disomogenei, le ricerche valutative per l'aggiornamento delle valutazioni intermedie si sono concentrate su un numero limitato di domande circoscritte. In alcuni casi, a queste domande specifiche è stato comunque necessario aggiungere analisi complessive, soprattutto su richiesta di alcuni partner in

Nuovi soggetti entrano nei processi valutativi

Domande più circoscritte per una conoscenza approfondita sul campo

La conduzione
diretta di ricerche
valutative

particolare della Commissione Europea, che richiede ai valutatori di restituire una visione di insieme. Nonostante ciò, si registra anche qui una maturazione del sistema. Un numero limitato di domande valutative circoscritte e ben definite consente di concentrare le ricerche e approfondirle attraverso indagini di campo, necessarie per comprendere quali meccanismi sono innescati o captati dall'azione pubblica. In questo contesto, i valutatori dipendono meno dalle informazioni prodotte dalla pubblica amministrazione e possono creare conoscenze originali.

Tale avanzamento ha trovato un supporto metodologico nell'attività del Sistema Nazionale di Valutazione per l'Obiettivo 1, che ha proseguito nel suo compito istituzionale di accrescere la solidità metodologica delle valutazioni intermedie. Nel 2005 è stato finalizzato un ulteriore modulo di Linee Guida, focalizzato su metodi di ricerca sul campo e sulle fonti disponibili, al fine di fornire agli operatori del sistema (committenti, gestori e fruitori delle valutazioni) gli strumenti necessari perché le ricerche valutative possano restituire informazioni su quanto avviene sul territorio, invece di dipendere eccessivamente sulle informazioni fornite dalla Pubblica Amministrazione e, di conseguenza, di focalizzarsi eccessivamente sui processi amministrativi.²⁸

Si sono verificati primi casi di attività valutative condotte direttamente da organismi della Pubblica Amministrazione a livello sia regionale, sia centrale. Il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania ha infatti redatto il rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia del Programma Operativo Campania 2000-2006.²⁹ In questo compito, il Nucleo si è avvalso di ricerche valutative tematiche affidate a soggetti esterni alla Regione. Inoltre, una parte dell'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 è condotta internamente al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, e segnatamente dall'UVAL.³⁰ La Pubblica Amministrazione comincia, quindi, ad assumere direttamente la responsabilità di osservarsi criticamente e di restituire ai suoi partner istituzionali e sociali e alla collettività nel suo complesso i risultati delle proprie riflessioni, perché entrino nel dibattito insieme alle altre fonti di conoscenza e, soprattutto, ai contributi degli osservatori esterni. Perché questi compiti valutativi svolti direttamente producano risultati utili, è necessario prestare un'attenzione particolare alla terzietà sostanziale del soggetto chiamato ad osservare criticamente l'operato pubblico, e quindi all'architettura istituzionale in cui la valutazione è condotta.

Lo sviluppo di
una domanda
autonoma di
valutazione

Forse ancora più rilevanti, nell'interesse dello sviluppo di una capacità di valutare autonoma, sono la prosecuzione e l'ottenimento di risultati di ricerche valutative decise in autonomia e non in risposta ad obblighi legislativi. È il caso dello studio sulla dispersione scolastica lanciato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e

²⁸ Sistema Nazionale di Valutazione (2005). *Linee guida per l'impostazione e l'aggiornamento delle valutazioni dei Programmi Operativi Ob.1 2000-2006. Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa - Modulo VI*. Al Modulo è allegato un catalogo elettronico delle fonti statistiche.

²⁹ Il rapporto è disponibile sul sito della Regione Campania: www.regione.campania.it.

³⁰ L'UVAL è responsabile dell'analisi sull'impatto macroeconomico del programma e di un'analisi complessiva sul Quadro Comunitario di Sostegno. Al valutatore indipendente del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1, inoltre, sono state affidate sei ricerche valutative su temi cruciali per la riflessione per il prossimo periodo di programmazione. I temi sono: sviluppo rurale, formazione continua, società dell'informazione, interventi immateriali nei Progetti Integrati Territoriali, ricerca e trasporti.

della Ricerca, della conclusione del primo rapporto della rassegna sui risultati delle valutazioni del prestito d'onore, di un primo rapporto sui risultati nelle politiche della ricerca, della ricostruzione e del giudizio sulle politiche del turismo, e dei numerosi casi di studio sui Progetti Integrati Territoriali (PIT) condotti a cura di diversi gruppi di ricerca. Sono, poi, state avviate nuove ricerche valutative, per esempio sui contratti di programma (sempre basata su casi di studio) ed è prossima la conclusione di una ricerca sulle azioni organizzate di sviluppo locale. Sottoporre a valutazione anche interventi per cui questo non è obbligatorio³¹, significa che gli attori percepiscono, e decidono di soddisfare, esigenze conoscitive autonome, e risponde all'obiettivo di diffondere pratiche e metodi della programmazione comunitaria (tra cui la valutazione, appunto) nella pratica ordinaria di governo dell'economia e del territorio. L'esperienza stessa delle valutazioni intermedie degli interventi cofinanziati dall'Unione Europea, e in particolare la valutazione del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006, ha mostrato che, perché le valutazioni abbiano senso, è necessario assumere come oggetto le azioni pubbliche nel loro complesso, al di là degli steccati definiti dalle fonti di finanziamento.

V.3 Lo sviluppo delle capacità e il miglioramento delle competenze: strategie e strumenti

A partire dai primi mesi del 2006, 19 diplomati dei 4 Master NUVAL (Master attivati dal Dipartimento in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica attraverso un concorso di idee aperto a tutte le Università del Paese e poi selezionati da un comitato composto da esperti nazionali e provenienti da università estere)³² realizzeranno 19 progetti di ricerca su tematiche riguardanti lo sviluppo (da essi stessi proposto e discusso con le Università che hanno realizzato i Master) operando per un anno presso diversi enti e strutture tecnico-amministrative impegnate in vario modo e a vario titolo nelle politiche di sviluppo (rete dei nuclei e singoli nuclei di valutazione, amministrazioni regionali, strutture territoriali di amministrazioni centrali, agenzie di sviluppo, soggetti del partenariato socio economico). Il progetto di ricerca viene realizzato armonizzandolo e adattandolo al concreto operare dell'ente "ospitante" nelle politiche di sviluppo, configurando quindi un'attività che più propriamente si può definire di ricerca-lavoro, nella quale cioè i diplomati dei Master NUVAL avranno la possibilità di mettere in campo e auspicabilmente anche in pratica le competenze acquisite. Faranno tutto questo fruendo di una borsa di studio annuale messa a disposizione dal Dipartimento (Laboratorio del Dipartimento) e da una serie di enti che hanno dato fiducia e contribuito a questa operazione (Confcommercio, Fondazione Cariplo, Sviluppo Italia, Rete dei Nuclei).

Questa dei Master Nuval e dei diplomati dei Master avviati a mettere in pratica le loro competenze nel corpo vivo delle politiche di sviluppo, pur con tutti i

Le "Borse di ricerca" post Master NUVAL

Master NUVAL

³¹ La valutazione dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea, invece, è prescritta dai regolamenti comunitari.

³² Si rimanda, per maggiori dettagli, al par.V.5.3 del Rapporto Annuale 2004.

limiti di un'iniziativa largamente sperimentale e che è venuta costruendosi e consolidandosi mentre si svolgeva, è una piccola storia di successo che, per una volta, vale la pena di raccontare, pur brevemente, perché ha al suo interno molti elementi significativi e utili anche riguardo al tema più ampio e più difficile del miglioramento delle competenze per la Pubblica Amministrazione.

Si tratta infatti di un progetto di formazione specialistica attuato attraverso una serie di sperimentazioni e di innovazioni i cui principali elementi possono essere indicati nei seguenti:

- il *rapporto dialettico e cooperativo fra amministrazione pubblica e il sistema universitario*, nel perseguire, insieme, obiettivi condivisi;
- il procedimento aperto e trasparente attraverso il quale *si tende all'eccellenza dell'offerta formativa selezionando le proposte migliori e le competenze tecnico scientifiche maggiormente in grado di garantirla*;
- la promozione di forme di cooperazione e quindi di *integrazione scientifica e didattica fra diverse Università* (i Master Nuval sono stati ideati, progettati e implementati da più università riunite in consorzi) il che determina (e ha determinato in questo caso), un'interazione culturale e progettuale molto intensa, fra nuclei di docenti e ricercatori appartenenti a comunità scientifiche differenti, finalizzata a individuare percorsi formativi basati sulle migliori esperienze didattiche e di ricerca delle singole università;
- la chiarezza nel *definire gli obiettivi specifici dell'attività formativa e nel disegnare, a tal fine, il quadro delle competenze che si intende costruire* (in questo caso "figure di sistema in grado di coordinare e gestire processi di programmazione e valutazione di politiche pubbliche per lo sviluppo") dando così modo e possibilità (ma anche vincolo di risultato) alle strutture formative di attivare un'offerta specialistica, rivolta non alla formazione di esperti generici, bensì di professionisti con spiccate competenze nei campi della programmazione e valutazione delle politiche;
- la conseguente necessità, per rispondere a questi requisiti, *di progettare e attuare percorsi formativi necessariamente interdisciplinari*, incentrati su mix composti di insegnamenti teorici e applicazioni operative, di modelli di valutazione quantitativi e metodi e strumenti di valutazione qualitativa, di tecniche di programmazione economica e tecniche e stili di scrittura di documenti e rapporti in ciò superando i tradizionali steccati disciplinari della formazione accademica e non, e sperimentando forme di integrazione di approcci teorici e metodologici diversi;
- *premiare il merito* dei beneficiari / utenti dell'azione formativa e basare quindi ancora su procedure selettive (agili, ma al tempo stesso rigorose, come, ancora, nel caso in questione) il collegamento fra chi dimostra maggiori capacità e impegno e il mondo del lavoro, in questo caso il mondo delle amministrazioni e degli enti impegnati nelle politiche di sviluppo.

Le lezioni apprese in questo piccolo però effettivo caso di progetto formativo (ricerca dell'eccellenza attraverso cooperazione, integrazione, multidisciplinarietà, selezione, premio del merito) sono quindi tante e significative e impongono riflessioni urgenti tanto nel valutare gli insuccessi del passato (il non tenere conto sufficientemente o affatto di tali lezioni è alla base delle difficoltà nel conseguire

risultati adeguati nelle attività volte a creare direttamente, attraverso azioni formative, le capacità che mancano in tanti pezzi dell'amministrazione pubblica) quanto però anche nell'indicare le linee che devono marcare l'azione per il futuro³³.

Se, come è stato dimostrato, è possibile conseguire risultati positivi anche in tempi relativamente contenuti, è opportuno quindi lavorare per formare direttamente le competenze che mancano nelle pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo. Nel 2005 il Dipartimento si è già mosso in tale direzione. Ha avviato e realizzato molteplici iniziative di formazione per gli operatori delle politiche di sviluppo, secondo un modello di formazione che tende all'eccellenza attraverso la progettazione di percorsi formativi specifici, supportata e alimentata da programmi di ricerca e di sperimentazione innovativa tesi all'approfondimento di metodi, strumenti, procedure, analisi qualitative e quantitative delle politiche di sviluppo³⁴.

Sempre nel 2005 il Dipartimento ha attivato pienamente il Laboratorio per le politiche di sviluppo. Il Laboratorio, come centro di competenze e di approfondimento sulle politiche di sviluppo, ha svolto attività seminariali, ha già assunto un ruolo e una funzione di rilievo anche sotto il profilo di un'offerta formativa specialistica e di alto livello qualitativo (cfr. Riquadro AE).

RIQUADRO AE - I RISULTATI DEL PRIMO ANNO DI ATTIVITÀ DEL LABORATORIO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO

Il Laboratorio per le politiche di sviluppo è un'iniziativa del Dipartimento volta alla creazione di un dialogo stabile e multidisciplinare tra Dipartimento, Pubblica Amministrazione, mondo accademico e della ricerca, sui contenuti e sulle prospettive delle politiche di sviluppo. Si propone come luogo di riflessione - ma anche di costruzione, condivisione e diffusione - di un rinnovato paradigma, in grado di attivare e alimentare un circuito formativo di eccellenza per operatori pubblici dello sviluppo.

³³ Non è il caso qui di approfondire gli aspetti relativi alla domanda di attività volte a migliorare le competenze delle pubbliche amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo. Domanda che è sia rilevante sia esplicita (ovvero consapevole) e che investe diversi fronti a) il primo è proprio quello dell'adeguamento progressivo delle competenze tecniche di chi già opera nelle politiche di sviluppo; b) poi quello della preparazione e dell'orientamento di nuove leve di operatori tecnici qualificati e specializzati per le politiche di sviluppo; c) infine, trasversale ed essenziale ai primi due, quello del disegno delle nuove competenze necessarie, dei contenuti specifici di tali competenze, dei saperi e delle conoscenze che ne sono alla base, delle tecniche e degli strumenti più adeguati per far fronte alle nuove esigenze dello sviluppo.

³⁴ Fra queste iniziative, realizzate in autonomia o nel quadro di rapporti di cooperazione interistituzionale, si possono segnalare come più significative:

a) i Programmi di formazione specialistica per le proprie strutture interne e, più specificamente, i Programmi di formazione specifica per i neo-funzionari;

b) le attività formative all'interno dei progetti di sperimentazione e di ricerca del Programma di diffusione delle conoscenze;

c) la formazione specialistica per i nuclei di valutazione e verifica delle amministrazioni centrali e regionali (progetto NUVAL), compresa, quindi, la partecipazione alla realizzazione dei 4 Master sulle politiche di sviluppo realizzati insieme a 4 consorzi universitari (la prima edizione dei 4 Master si è svolta a cura delle Università Milano Politecnico, Parma-Cosenza, Roma-Tor Vergata, Napoli Orientale, mentre è ora in fase di conclusione la seconda edizione);

d) il corso di alta formazione "Strumenti di analisi e valutazione delle politiche per lo sviluppo locale", in fase di avvio con la Scuola Superiore di Economia e Finanza.

L'attività del Laboratorio sino ad oggi si è orientata su quattro direttrici:

1. Organizzazione di seminari di analisi e di confronto su temi rilevanti delle politiche di sviluppo

Nel 2005 si sono tenuti 6 seminari (altri 2 sono stati progettati e programmati per l'inizio del 2006) su temi rilevanti per le politiche di sviluppo, che hanno coinvolto, nel complesso, oltre 200 persone (studiosi, esperti, dirigenti e funzionari della Pubblica Amministrazione).

Il Laboratorio dispone di uno spazio web di comunicazione¹ a supporto di una costituenda community di ricerca sui temi dello sviluppo; in esso è presente tutto il materiale prodotto in occasione dei singoli eventi seminari (ad oggi 34 fra documenti e presentazioni originali di 26 autori).

2. Borse di studio per progetti di ricerca applicata post stage dei Master NUVAL

Il Laboratorio è la struttura attraverso la quale il Dipartimento ha promosso il finanziamento e l'attivazione di 19 borse di studio annuali per la realizzazione di progetti di ricerca applicata, destinate ai migliori diplomati dei Master NUVAL, con lo scopo di favorire la prosecuzione e il rafforzamento di un itinerario formativo di qualità sui temi delle politiche di sviluppo e la sperimentazione e la valorizzazione "sul campo" delle competenze acquisite.

Contribuiscono al finanziamento delle borse: Sviluppo Italia S.p.A., Fondazione Cariplo, Confcommercio, Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica.

Il Laboratorio finanzia 2 delle borse e assicura il coordinamento – scientifico e amministrativo – di tutte le ricerche, la collocazione negoziata dei borsisti presso Enti selezionati in relazione ai contenuti e agli obiettivi delle ricerche, nonché il collegamento con altre azioni di studio, formazione e comunicazione².

3. Sperimentazione di iniziative formative interne al Dipartimento

Il Laboratorio ha organizzato due cicli di seminari-incontri (aprile - luglio 2005 e ottobre 2005 – luglio 2006) incentrati su argomenti interdisciplinari legati ai temi dello sviluppo, destinati principalmente ai funzionari neoassunti. Si è sperimentata una modalità di formazione attiva e partecipata, affidando a ciascun partecipante uno specifico tema sul quale impostare un lavoro di ricerca e organizzare una presentazione, in un'ottica di confronto e dibattito, esplicitando i profili critici e gli impatti concreti per il Dipartimento e il lavoro dei singoli.

¹ <http://www.dps.tesoro.it/laboratoriosviluppo>. Dall'attivazione del sito (giugno 2005) a gennaio 2006 si sono registrate 7.775 visite, per un totale di oltre 13.000 pagine consultate.

² Ospitano i borsisti di ricerca oltre al Dipartimento i seguenti enti: Coldiretti – Rete dei Nuclei – Legambiente – Sviluppo Italia – Confcommercio – Nucleo di Valutazione e Verifica Regione Campania – Regione Emilia Romagna – CGIL – Direzione Regionale Beni Culturali Calabria.